

Vergaderjaar 2012–2013

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 76

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op 27 juni 2013

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief (Kamerstuk 29 385, nr. 75) van de Minister van Infrastructuur en Milieu met informatie over de uitvoering van de motie Verhoeven inzake het protocol voor omgang met kansrijke burgerinitiatieven op het gebied van infrastructuur (de motie met Kamerstuk

33 000 A, nr. 78). De vragen en opmerkingen zijn op 16 mei 2013 aan de Minister van Infrastructuur en Milieu voorgelegd. Bij brief van 26 juni 2013 zijn deze door haar beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Paulus Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Israel

Inhoudsopgave	blz.
Inleiding	2
Totstandkoming van de code	2
Gelijkwaardigheid	3
Ondersteuning kansrijke initiatieven	4
Doelstellingen project	5
Kansrijkheid initiatieven	6
Te onderzoeken alternatieven	7
Wijzigen kaders en gevolgen lange termijn	7
Transparantie van proces	8
Wettelijke borging	8
Toepassing en evaluatie van de code	8
Regionale initiatieven	9
Rol Tweede Kamer	9

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de informatie over de omgang met kansrijke burgerinitiatieven op het gebied van infrastructuur en zijn van mening dat het goed is dat duidelijkheid wordt verschaft over de mogelijkheden van maatschappelijke participatie. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel een aantal vragen met betrekking tot deze informatie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Code Maatschappelijke Participatie (hierna te noemen: de code) en hebben nog een aantal vragen waarop zij de Minister verzoeken in te gaan.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de herziening van de code. De leden van de D66-fractie zijn van mening dat burgerinitiatieven een zeer waardevolle bijdrage kunnen leveren aan infrastructurele projecten. Niet alleen vanwege de verhoging van het draagvlak, maar ook omdat de ideeën die burgers naar voren brengen, ook daadwerkelijk kunnen leiden tot een beter resultaat. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat deze initiatieven serieus worden meegenomen in het proces.

De leden van de D66-fractie danken de Minister dat zij de uitwerking van de motie Verhoeven (Kamerstuk 33 000 A, nr. 78) voortvarend ter hand heeft genomen en hierbij veel initiatiefnemers en organisaties actief heeft betrokken. Zij staan positief tegenover de voorliggende code, maar zijn van mening dat een aantal belangrijke punten nog niet is verwerkt. Deze leden hopen op een open blik van de Minister om ook deze punten nog te verwerken in de code. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nieuwe code. Gezien de ervaringen met enkele grote projecten sinds het verschijnen van het advies van de commissie Elverding en de vorige versies van de code participatie vragen deze leden of dit nieuwe A4 met enkele algemene uitgangspunten maatschappelijke participatie wel voldoende kan borgen.

Totstandkoming van de code

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de Minister nader in te gaan op de wijze waarop de ruim 100 maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen betrokken zijn bij de totstandkoming van de code.

Gelijkwaardigheid

De leden van de VVD-fractie constateren dat de commissie Schoof onlangs, in navolging van de commissie Elverding en de aanpak Sneller en Beter, heeft geconcludeerd dat besluiten voorbehouden zijn aan bestuurders, gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit te allen tijde het uitgangspunt moet zijn bij infrastructuurprojecten?

De leden van de D66-fractie benadrukken dat het serieus nemen van burgerinitiatieven voornamelijk een kwestie van cultuur en mentaliteit is. Dit zijn zaken die lastig te vangen zijn in een protocol of code. Deze leden hopen dan ook dat de Minister en staatssecretaris zich vanuit hun functie een ambassadeur zullen tonen voor een positieve insteek richting burgerinitiatieven. Kunnen zij dit toezeggen?

De leden van de D66-fractie constateren met instemming dat «maatschappelijke initiatieven met dezelfde zorg worden behandeld als overheidsinitiatieven». Dit is inderdaad de kern.

Zij hebben nog een aantal vragen over het waarborgen van deze gelijkwaardigheid. Juridisch gezien zijn burgerinitiatieven immers nog steeds afhankelijk van de overheid: zij maken geen onderdeel uit van het bevoegd gezag. Daarom zijn waarborgen voor een gelijkwaardige behandeling essentieel, zo menen de leden van de D66-fractie. Welke acties worden bij de verschillende projectorganisaties genomen om de code goed toe te kunnen passen? Kunnen burgerinitiatieven ook terecht bij het Centrum voor Publieksparticipatie voor begeleiding en advies?

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het plan Portway 2012, waarbij burgers een bedrag van maar liefst € 50.000 hebben geïnvesteerd in verbetering van hun plan na eerdere opmerkingen van het Ministerie en vervolgens het compleet vernieuwde plan in de ogen van deze burgers toch niet de aandacht krijgt die het verdient. Genoemde leden vragen of de Minister van mening is dat de behandeling van dit burgerinitiatief voldoet aan de nieuw voorgestelde code. Zo ja, wat is dan de toegevoegde waarde van deze nieuwe code? Zo nee, wat had de Minister exact anders gedaan? Is de Minister van mening dat er een echte dialoog is geweest over Portway 2012 met de initiatiefnemers in een iteratief proces?

Genoemde leden vragen daarbij om een reactie van de Minister op de ervaring van de initiatiefnemer van Portway 2012, die bij een eerste gesprek in 2009 op het Ministerie gelijk werd gevraagd hoeveel rijstroken hij precies op de verschillende locaties wilde. Doordat hij uit de losse pols wat moest noemen was het vervolgens makkelijk om het plan af te schieten op ofwel een te hoog prijskaartje bij te veel stroken of een te lage verkeerswaarde bij te weinig rijstroken. Deelt de Minister de mening dat zoiets niet van burgers kan worden verwacht en dat zaken, zoals het aantal rijstroken en samenhangende aansluitingen, bepaald dient te worden in een professioneel verkeersonderzoek?

Een ander voorbeeld is de Kracht van Utrecht. Dit breed gedragen burgeralternatief werd vanwege de hoge investeringskosten terzijde geschoven. Deze hoge investeringskosten werden echter voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de spoorlijn Utrecht-Breda werd meegewogen in het oordeel van de Minister. Genoemde leden constateren dat de kans door het Ministerie niet is gegrepen om samen met de burgers tot een plan te komen dat wel binnen de budgettaire kaders paste, bijvoorbeeld een plan zonder deze spoorlijn maar met wel een groot deel van de andere elementen van het plan zoals investeringen in lightrail. Genoemde leden constateren dat de roep van burgers om een serieus alternatief mee te nemen, waarin veel meer werd geïnvesteerd in openbaar vervoer rond Utrecht, niet is overgenomen. Genoemde leden

vragen ook voor dit project om een reflectie achteraf van de Minister. Heeft de hele planvorming rond de Ring Utrecht voldaan aan de nieuwe code zoals nu wordt voorgesteld? Zo ja, wat is dan de toegevoegde waarde van deze nieuwe code? Zo nee, wat had de Minister exact anders gedaan?

Ondersteuning kansrijke initiatieven

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag waar de kosten komen te liggen van het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk alternatief. Dit vindt altijd plaats in coproductie met de initiatiefnemer, die zelf de verantwoordelijkheid houdt. Betekent dit dan ook dat de initiatiefnemer voor een deel de kosten voor het uitwerken en onderzoeken moet dragen? Indien deze kosten bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu liggen, hebben leden van de VVD-fractie de vraag waar het maximum aan het aantal maatschappelijke initiatieven ligt voor één infrastructuurproject.

De leden van de D66-fractie vinden het positief dat de overheid actief gaat meewerken aan de uitwerking van burgerinitiatieven. Het is goed dat ambtenaren niet alleen de initiatieven doorrekenen en beoordelen, maar ook suggesties doen over hoe eventuele omissies kunnen worden hersteld. Dit geldt ook andersom. Door een dergelijk proces van werkelijke coproductie en «leren van elkaar» komt naar mening van de leden van de D66-fractie de beste oplossing naar boven. Zij vragen nog wel wat de term «coproductie» precies inhoudt en waar de grens ligt tussen deze «coproductie» en de verantwoordelijkheid die de initiatiefnemer houdt, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiering. Bij burgerinitiatieven is immers aan enthousiasme geen gebrek, maar men is vaak wel beperkt in middelen, zowel financieel als wat betreft tijd en kennis. De leden van de D66-fractie lezen dat kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage beschikbaar kan worden gesteld, maar hoe en door wie wordt dit bepaald of dit inderdaad beschikbaar wordt gesteld? Wanneer de scope van een project wijzigt, kunnen dan ook burgerinitiatieven worden aangepast en heroverwogen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het de specialisten van adviesbureaus en Rijkswaterstaat doorgaans ook niet lukt om in één keer een definitief ontwerp en plan te maken voor infrastructuur en dat plannen regelmatig worden aangepast. Zij hebben echter de indruk dat dit, ondanks het advies van de commissie Elverding en de eerdere versie van de code, van burgers wel nog steeds wordt verwacht dat een alternatief gelijk definitief is en dat er toch nog te vaak naar redenen wordt gezocht waarom een burgerinitiatief niet zou voldoen aan de voorwaarden in plaats van dat wordt gekeken naar de vraag hoe het initiatief wel kan gaan voldoen aan de voorwaarden. Genoemde leden ontvangen nog regelmatig berichten van serieuze burgeralternatieven die positief meedenken missen. Hoe wil de Minister dit wel gaan bereiken? Genoemde leden delen de uitgangspunten van gelijke kansen voor maatschappelijke initiatieven, het ondersteunen van onderzoek en coproductie en het kansrijker maken van initiatieven. Maar wat betekent dit in de praktijk? Betekent dit bijvoorbeeld ook financiële ondersteuning, gezien de zeer specialistische kennis die nodig is voor technische onderzoeken en ontwerpen? Om maatschappelijke initiatieven echt een kans te geven pleiten genoemde leden ervoor om bij elk groot project in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport ten minste één serieus burgerinitiatief op deze manier te ondersteunen en vragen een reactie van de Minister hierop. Genoemde leden constateren dat er regelmatig een roep klinkt om een burgeralternatief «serieus» te onderzoeken maar dat er vaak discussie is over de vraag wat een serieus onderzoek is. Deelt de Minister de mening dat de

beste definitie van serieus onderzoek van burgeralternatieven is dat het alternatief er na de ontwikkeling door de overheid beter uitkomt dan dat het vooraf door de initiatiefnemers is ingebracht?

In de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie moeten burgers, voor het kansrijker maken van initiatieven, hun plan in een iteratief proces met ontwerpers en specialisten kunnen aanscherpen. Hoe ziet de Minister dit proces voor zich, wat kunnen burgers op dit punt van de overheid verwachten, juist omdat zij niet kunnen rekenen op een groot apparaat zoals de Minister dat wel tot haar beschikking heeft?

De genoemde leden constateren dat burgers voor het uitwerken van hun alternatieven vaak informatie van de overheid nodig hebben, maar dat die informatie in de praktijk vaak moeizaam en traag wordt verstrekt waardoor burgers onnodig veel kosten moeten maken. Genoemde leden vragen op welke wijze de Minister van plan is dit te verbeteren. Zij wijzen bijvoorbeeld op de beschikbaarheid van verkeersmodellen. In het recente verleden kostte het burgers maanden om deze gegevens te krijgen en werden daarbij veel beperkende voorwaarden gesteld. Ook constateren genoemde leden dat burgers voor het goed doorrekenen van hun plannen moeten kunnen beschikken over kostencalculaties of op zijn minst kengetallen om een goede doorrekening te maken van hun alternatief, dat ook vergelijkbaar is met de varianten die door de overheid zijn uitgewerkt. Deelt de Minister de mening dat voor echte coproductie deze gegevens transparant moeten worden?

Doelstellingen project

De leden van de D66-fractie lezen dat de kansrijkheid van een initiatief wordt getoetst aan de doelstellingen van het project. Het is voor de mogelijkheden en ruimte die burgerinitiatieven krijgen belangrijk hoe deze doelstellingen worden geformuleerd. Kan de Minister aangeven hoe de doelstellingen tot stand komen? Deelt de Minister de mening dat het goed zou zijn als burgers, in het kader van het «eerder» in «eerder, breder en beter», al bij het vaststellen van deze doelstellingen worden betrokken? Als voorbeeld noemen deze leden een keuze vanuit een strikt beeld gericht op verkeersprognoses of juist een keuze vanuit een bredere gebiedsagenda, waarbij ook ruimtelijke ordening, milieu en leefbaarheid worden meegenomen in de doelstellingen. Dit biedt veel meer ruimte aan initiatieven en kan tot waardevolle, creatieve, «out of the box»-oplossingen leiden. Dit zou een invulling kunnen zijn van het «breder» in «eerder, breder en beter».

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat burgerinitiatieven vaak meer beogen te bereiken dan een bereikbaarheidsknelpunt alleen; de maatschappelijke baten van een initiatief moeten dan ook breder in kaart worden gebracht en meewegen in de afweging om met een initiatief door te gaan. Genoemde leden missen in de code een afweging hoe hiermee wordt omgegaan. Zo nam in het alternatief Kracht van Utrecht het aantal voertuigverliesuren in het studiegebied Utrecht met een veelvoud af in vergelijking met het alternatief van Rijkswaterstaat. De baten en de milieufactoren scoorden hierdoor gunstiger. Echter, met dit burgeralternatief werd niet voldaan aan de norm die is gesteld in de Nota Mobiliteit. Genoemde leden constateren dat de afweging tussen de verschillende baten en de norm in de Nota Mobiliteit nauwelijks is gemaakt. Zij vragen daarom meer aandacht voor de beginfase van het planproces waar ook de commissie Elverding zich op richtte. Zo zegt de code niets over de rol van maatschappelijke organisaties en burgers bij het vaststellen van de doelen van een project. Deelt de Minister de mening dat juist het gezamenlijk met de omgeving vaststellen van de probleemanalyse en oplossingsrichting, zoals geadviseerd door Elverding, kan leiden tot versnelde besluitvorming en vergroting van het draagvlak? Is de Minister bereid dit beter te borgen

in de code? Deelt de Minister de mening dat burgerparticipatie er ook toe moet kunnen leiden dat het startdocument na de eerste consultatieronde met burgers wordt aangepast?

Kansrijkheid initiatieven

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze er opbouwende kritiek wordt geleverd bij ingebrachte alternatieven die volgens het bevoegd gezag niet kansrijk zijn, zodat een afgewezen alternatief met aanpassingen alsnog kansrijk kan worden.

De leden van de D66-fractie stellen dat het bepalen van de kansrijkheid van een initiatief een cruciaal besluit is binnen de code. Uit de code wordt echter niet duidelijk wie de initiatieven op kansrijkheid toetst, hoe en waarop deze initiatieven worden getoetst en hoe transparant dit proces is. Hoe gaat de Minister waarborgen dat deze besluitvorming eerlijk, transparant en onafhankelijk plaatsvindt? Kunnen burgers bezwaar maken tegen het besluit om het initiatief niet mee te nemen?

Kan de Minister aangeven in hoeverre timing ook wordt meegenomen in de beslissing hoe kansrijk een initiatief is? Het is voor burgers niet altijd goed in te schatten wat de beste timing is, en omdat zij beperktere middelen hebben kunnen zij niet altijd even snel opleveren als de overheid. Wordt dit meegewogen?

De leden van de D66-fractie lezen dat de definitieve beoordeling van een initiatief plaatsvindt door de verantwoordelijke bestuurder. Zij zouden op dit punt graag een aanpassing van de code zien. Zij verwachten dat voor een eerlijk en bevredigend proces een onafhankelijke toetsing, bijvoorbeeld door de commissie voor de milieueffectrapportage, in deze fase cruciaal is. Dit is ook nodig om een goed proces ook tot ieders tevredenheid te kunnen afsluiten, zonder dat er een «rapportenstrijd» ontstaat. Volgens voorgenoemde leden zal een onafhankelijke toets het proces alleen maar versterken en versnellen. Wil de Minister een onafhankelijke toetsing opnemen in de code?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat initiatieven volgens de code moeten passen binnen de fase van het planproces. Genoemde leden wijzen op het risico dat een te grofmazig filterproces kan leiden tot het vroegtijdig afvallen van initiatieven die achteraf gezien wel kansrijk hadden kunnen zijn.

Ook vragen deze leden wat er gebeurt als het initiatief pas later in het proces wordt ingebracht, zoals vaak in de praktijk gebeurt. Het kost immers tijd om een alternatief te laten rijpen. Genoemde leden hebben vernomen dat in de conceptcode daarover nog vermeld stond dat slechte timing geen reden tot afwijzing is. Genoemde leden vragen waarom deze bepaling is geschrapt in de definitieve code en vragen deze alsnog op te nemen. Betekent de nu voorgestelde code dat een ongelukkige timing van het inbrengen van een burgerinitiatief, ongeacht de inhoudelijke kwaliteit van het initiatief, reden kan zijn om dit initiatief af te wijzen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Minister zelf toetst of een initiatief kansrijk is of niet. Genoemde leden constateren dat hierdoor, met het aanwijzen van een aantal zwakke plekken, initiatieven vroegtijdig kunnen worden afgewezen. Wat is met de voorliggende code nu het wezenlijke verschil met het huidige proces als het gaat om het toetsen op kansrijkheid? Wat gebeurt er als de initiatiefnemer en Minister van mening verschillen over de kansrijkheid? Wat is dan de volgende stap? Volgens genoemde leden moet in een dergelijke situatie een rapportenoorlog worden voorkomen.

De uitkomst van het onderzoek naar de vraag of een initiatief kansrijk is wordt met de initiatiefnemer besproken. Genoemde leden vragen of het tijdstip van dit gesprek niet moet worden geborgd. Genoemde leden

vinden het van belang dat dit gesprek niet plaatsvindt op het moment dat het besluit al genomen is, zodat initiatiefnemers voldoende mogelijkheid hebben om beargumenteerd aan te geven waarom een initiatief in hun ogen wel waardevol is.

Te onderzoeken alternatieven

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de code waarborgt dat er een voldoende breed spectrum van alternatieven wordt onderzocht en of de Minister de mening deelt dat wanneer een grote groep burgers vraagt om een specifiek alternatief uit te werken dat dit alternatief extra aandacht moet krijgen.

Genoemde leden vragen een reactie op het voorstel van diverse burgergroepen om ingenieursbureaus en ambtenaren bij de uitwerking van alternatieven meer uit te dagen, bijvoorbeeld door in de verkenningsfase het definiëren van oplossingsrichtingen meer centraal te stellen in plaats van het vaststellen van een voorkeursalternatief. En door vervolgens in de planstudiefase meerdere alternatieven uit te laten werken door concurrerende teams. Hierbij zouden fase 1 en 2 van de milieueffectrapportage (MER) dan samengevoegd kunnen worden zodat er een doorgaand ontwerp en beoordelingsproces ontstaat. Deelt de Minister de mening dat de kans groot is dat gedurende het proces toch al een bepaalde voorkeur insluipst waardoor alternatieven minder kans krijgen, indien wordt gewerkt met een project onder leiding van een projectleider?

Ook vragen deze leden een reactie van de Minister op het voorstel om ingenieursbureaus en ambtenaren meer ruimte te geven om ook buiten de gestelde kaders te denken en andere creatieve oplossingen op tafel te leggen. Deelt de Minister de mening dat hiervoor op dit moment geen prikkels aanwezig zijn?

Wijziging kaders en gevolgen lange termijn

De leden van de fractie van de PvdA vernemen graag van de Minister of bij aanpassing van de kaders van een project in een latere fase van het proces de mogelijkheid bestaat om eerder ingediende initiatieven en alternatieven opnieuw te toetsen aan de herziene kaders. Kunnen afgevalen alternatieven (die na aanpassing van de kaders toch wel aan de kaders voldoen) opnieuw worden getoetst aan deze herziene kaders?

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de kaders voor projecten kunnen veranderen tijdens de onderzoek- en ontwerpfasen, zoals veranderingen van de budgetten. Eerder ingebrachte initiatieven die budgettair niet kansrijk waren, kunnen dan opeens kansrijk zijn. Genoemde leden vragen hoe daarmee in de code wordt omgegaan. Zal aanpassing van de kaders gedurende het proces reden zijn tot een actualisering van de toetsing van eerder ingediende initiatieven?

Genoemde leden pleiten voor een aanpak die rekening houdt met meerdere scenario's. Niet alleen scenario's qua economische groei en/of vervoersgroei, maar ook scenario's die rekening houden met wijzigingen in de budgettaire kaders.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie meer aandacht voor de lange termijn, juist nu de budgetten beperkt zijn. Burgerinitiatieven kenmerken zich vaak tot een totaalaanpak waarin ook elementen zitten die wellicht buiten de kaders van de budgetten of doelen van het project vallen maar die wel waardevol zijn om mee te wegen voor de lange termijn. Zo kan de keuze voor alternatief A van de Minister bepalend zijn of elementen uit burgeralternatief B op een later moment nog realiseerbaar zijn.

Transparantie van proces

De leden van de D66-fractie menen dat het belangrijk is dat het proces rond inspraak en burgerinitiatieven transparant moet zijn, zeker de besluitvorming daarover. Zij zijn dan ook positief over het opstellen van een openbaar participatieplan, het startgesprek met initiatiefnemers en de openbare verantwoording over de omgang met deze initiatieven. Voorgenoemde leden merken wel op dat dit staat of valt bij de uitwerking hiervan. Het participatieplan moet meer zijn dan een opsomming van deadlines en informatieavonden; de verantwoording meer dan een regeltje «afgewezen, want alternatief lost verkeersproblematiek niet op». Een afweging op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse zou bijvoorbeeld meer helderheid verschaffen. Het startgesprek moet een open uitwisseling zijn, waarbij de mogelijkheden centraal staan in plaats van onmogelijkheden. Hoe gaat de Minister dit waarborgen en monitoren?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat vaak al in een vroeg stadium een budget wordt vastgesteld, maar dat voor participanten niet duidelijk is waar dit budget op gebaseerd is. Participanten geven aan de indruk te hebben dat dit budget vaak al gebaseerd is op een voorkeursvariant die achter de schermen al in potlood op papier staat, wat op gespannen voet staat met de doelen van maatschappelijke participatie die juist een open proces beogen.

Wettelijke borging

De leden van de fractie van de PvdA zijn benieuwd of de code een wettelijke status krijgt. Kan de Minister nader ingaan op de wijze en termijn waarop de herziene code zal worden geïmplementeerd? Kan de Minister tevens een toelichting geven op de relatie tussen de code en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet?

De leden van de D66-fractie hebben nog enige vragen over de status van de code. Moet de code worden toegepast? Is de Minister bereid de code te verankeren in de Omgevingswet?

De leden van de ChristenUnie-fractie missen in de code de relatie met wetgeving, zoals de nieuwe Omgevingswet. Is de Minister voornemens de code ook wettelijk te borgen? Genoemde leden wijzen er op dat bij projectbesluiten het voorkeursbesluit niet meer appellabel is. Hoe kunnen burgers in verweer komen als zij vinden dat hun alternatief onterecht is afgevallen?

Toepassing en evaluatie van de code

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of de code ook zal gelden voor alle projecten die deel uitmaken van het Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport, waarvoor decentrale overheden als bevoegd gezag optreden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen tevens of er zal worden gecontroleerd of de code daadwerkelijk wordt toegepast en wat de consequenties zijn als de code niet (correct) wordt toegepast. De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een periodieke evaluatie van de code en vernemen graag van de Minister of er een evaluatiemoment is voorzien.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre wordt gemonitord en geëvalueerd of en hoe de code wordt toegepast en of er consequenties worden verbonden aan het niet juist of onvoldoende toepassen van de

code bij projecten. Gaat de Minister de toepassing van de code evalueren? Wordt de code ook toegepast op al lopende projecten?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer deze code dient te worden toegepast. Wie gaat na of de code is toegepast in een besluitvormingsproces? Wat zijn de consequenties als de code onvoldoende is toegepast? Is de Minister bereid om, nadat de code een bepaalde periode is toegepast, een (onafhankelijke) evaluatie uit te laten voeren? Tevens vragen deze leden of de Minister bereid is om, gezien de meerwaarde van participatie voor besluitvorming, de code van toepassing te verklaren bij alle besluiten waar de plicht van een planmilieueffectrapportage voor geldt.

Regionale initiatieven

De leden van de D66-fractie constateren dat er ook op lokaal en regionaal niveau vele burgerinitiatieven zijn. In hoeverre kan de code ook als voorbeeld dienen voor burgerinitiatieven op lokaal en regionaal niveau?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de code zich alleen richt op landelijke projecten. Zij geven in overweging de code ook toe te passen bij ruimtelijke projecten op provinciaal en lokaal niveau. Dit zou kunnen worden bereikt door de genoemde wettelijke borging.

Rol Tweede Kamer

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de code expliciet naar de Tweede Kamer wordt verwezen aan het eind van het proces. Zij menen dat het van belang is de Kamer juist ook mee te nemen in het begin van het proces. Zo kunnen niet alleen burgers maar ook Kamerleden aangeven welke zaken zij van belang vinden ten aanzien van te onderzoeken alternatieven en te behalen doelen.

II Reactie van de Minister

Inleiding

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of dit nieuwe A4 met enkele algemene uitgangspunten maatschappelijke participatie wel voldoende kan borgen.

De Code Maatschappelijke Participatie bevat spelregels voor houding en gedrag. De Code is niet het enige instrument om participatie te borgen. De Code is een uitwerking van de werkwijze van Sneller & Beter en de MIRT Spelregels. Hierin staan alle processtappen die een project met een rijksbijdrage moet doorlopen. Bovendien is participatie wettelijk verankerd in de Algemene wet bestuursrecht, diverse sectorale wetten en in de toekomstige Omgevingswet. Juist die combinatie van borging werkt in de praktijk.

Totstandkoming van de code

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de Minister nader in te gaan op de wijze waarop de ruim 100 maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen betrokken zijn bij de totstandkoming van de code.

Via het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM) is een breed palet aan belangenorganisaties en bedrijven digitaal geraadpleegd. Grotendeels was het OIM van mening dat de motie Verhoeven (Kamerstuk 33 000 A, nr. 78) voldoende verankerd is in de aanbevelingen voor een

nieuwe code, zoals die door het Ministerie van IenM zijn gedaan. De OIM partijen zijn daarbij ook gevraagd of ze nog onderdelen aan een nieuwe Code wilden toevoegen. Hun suggesties hiertoe liepen uiteen en zijn allen afzonderlijk goed bestudeerd. Met de indieners van suggesties is in gesprekken, telefonisch en via de mail contact geweest. Dit heeft geleid tot een eerste concept-versie van de Code Maatschappelijke Participatie, die aan alle geïnteresseerde partijen is voorgelegd. Wederom zijn zij uitgenodigd te reageren, wat heeft geleid tot de nodige puntjes op de i in de definitieve Code. Over ieder afzonderlijk punt heeft de indiener een persoonlijk terugkoppeling ontvangen.

Los van het traject via de OIM, zijn diverse ervaringsdeskundigen gevraagd om te reageren op de concept-Code. Dat waren vertegenwoordigers van burgerinitiatieven als Churchill Avenue, de Rijnlandroute, de Portway variant en het Bos-alternatief voor de HSL-Zuid. Zij zijn op dezelfde wijze betrokken als de vertegenwoordigers in het OIM.

Gelijkwaardigheid

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister het eens is met het uitgangspunt dat besluiten bij infrastructuurprojecten voorbehouden zijn aan bestuurders, gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging.

Dit uitgangspunt onderschrijf ik volledig.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister en staatssecretaris zich vanuit hun functie ambassadeur zullen tonen voor een positieve insteek richting burgerinitiatieven.

Ja.

De leden van de D66-fractie vragen welke acties bij de verschillende projectorganisaties worden genomen om de code goed toe te kunnen passen. Ook vragen zij of burgerinitiatieven ook terecht kunnen bij het Centrum Publieksparticipatie voor begeleiding en advies.

De Code geeft richtlijnen aan bestuurders en projectorganisaties over het betrekken van maatschappelijke initiatieven bij de start van ieder project en geeft concrete aanwijzingen hoe te handelen bij die initiatieven. Projectorganisaties zullen bij aanvang van een project inzichtelijk maken hoe het participatieproces wordt vormgegeven. Hierdoor wordt duidelijk wanneer en op welke wijze burgerinitiatieven een plek krijgen in het besluitvormingsproces. De Directie Participatie – waar het Centrum Publieksparticipatie inmiddels in is opgegaan – zal de projectorganisaties daarin adviseren en ondersteunen.

Burgerinitiatieven worden bij het project ingediend. De projectorganisaties zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het voorbereiden van het besluitvormingsproces. Hierbij hoort dan ook het betrekken van maatschappelijke initiatieven. Mijn bestuurlijke partners en ik moeten uiteindelijk kunnen uitleggen waarom een burgerinitiatief wordt meegenomen bij het verkennen van oplossingsrichtingen of afvalt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de behandeling van het burgerinitiatief Portway 2012 voldoet aan de nieuw voorgestelde code. Zo ja, wat is dan de toegevoegde waarde van deze nieuwe code? Zo nee, wat had de Minister exact anders gedaan? Is de Minister van mening dat er een echte dialoog is geweest over Portway 2012 met de initiatiefnemers in een iteratief proces? Genoemde leden vragen daarbij om een reactie van de Minister op de ervaring van de initiatiefnemer van Portway 2012. Deelt

de Minister de mening dat zoiets niet van burgers kan worden verwacht en dat zaken, zoals het aantal rijstroken en samenhangende aansluitingen, bepaald dient te worden in een professioneel verkeersonderzoek? Genoemde leden vragen ook voor de hele planvorming rond de Ring Utrecht om een reflectie achteraf. Heeft de hele planvorming rond de Ring Utrecht voldaan aan de nieuwe code zoals nu wordt voorgesteld? Zo ja, wat is dan de toegevoegde waarde van deze nieuwe code? Zo nee, wat had de Minister exact anders gedaan?

Van de ervaring met het initiatief Portway is dankbaar gebruik gemaakt bij het opstellen van de Code, zowel door inbreng vanuit de initiatiefnemers als van de projectorganisatie. De Code biedt handvatten voor het (eerste) gesprek tussen initiatiefnemer en projectorganisatie. Daarmee is duidelijk wat over en weer de verwachtingen zijn, zodat het gesprek constructief verloopt. Tevens stelt de Code expliciet dat de verdere uitwerking van kansrijke initiatieven een coproductie moet zijn, met ondersteuning voor professioneel onderzoek en verdere uitwerking van het initiatief.

In het geval van het Portway initiatief ben ik van mening dat het initiatief voldoende aandacht heeft gekregen op verschillende momenten in het besluitvormingsproces en op al haar merites is onderzocht. Dit heb ik in het AO MIRT van december 2012 en tijdens het Nota overleg van april 2013 ook toegelicht in uw Kamer. Hetzelfde geldt voor de planvorming voor de Ring Utrecht en de rol van het «Kracht van Utrecht»-initiatief daarin. Hier zijn bij de start van de integrale netwerkanalyse (2005) en de zogenaamde pakketstudies (2006) geen maatschappelijke initiatieven ingebracht. Na de besluitvorming over de pakketstudies en het starten van de sectorale planstudie Ring Utrecht (2008) is de «Kracht van Utrecht» gelanceerd (2009). Aan dit initiatief en de initiatiefnemers is voldoende aandacht en professioneel onderzoek besteed, zoals ook de onafhankelijke Commissie Schoof concludeert (Kamerstuk 33 400, nr. 50).

De toegevoegde waarde van de nieuwe Code is dat het spelregels bij en daarmee verwachtingen van participatie expliciet maakt. Door de Code onderdeel te maken van de MIRT Spelregels, wordt deze in alle nieuwe MIRT projecten vanaf het begin toegepast. Hiermee wordt vertraging door een late inbreng van maatschappelijke initiatieven of een terughoudende opstelling vanuit de projectorganisatie zoveel mogelijk voorkomen. Door expliciet de koppeling te leggen met de politieke besluitvorming over projecten, krijgt iedere partij een duidelijke verantwoordelijkheid en kunnen verwachtingen vooraf helder worden gemaakt.

Ondersteuning kansrijke initiatieven

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag waar de kosten komen te liggen van het uitwerken en onderzoeken van een maatschappelijk alternatief. Dit vindt altijd plaats in coproductie met de initiatiefnemer, die zelf de verantwoordelijkheid houdt. Betekent dit dan ook dat de initiatiefnemer voor een deel de kosten voor het uitwerken en onderzoeken moet dragen? Indien deze kosten bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu liggen, hebben leden van de VVD-fractie de vraag waar het maximum aan het aantal maatschappelijke initiatieven ligt voor één infrastructuurproject.

De Code schrijft voor dat kansrijke initiatieven kunnen rekenen op ondersteuning. Dit kan gaan om kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage. Uitgangspunt is dat een kansrijk initiatief niet voortijdig sneuvelt door geldgebrek en dezelfde kans krijgt als een overheidsinitiatief. Dit heb ik ook aangegeven tijdens het Nota overleg MIRT van april 2013. Een maximum aan initiatieven wil ik, evenals een minimum, niet stellen.

De leden van de D66-fractie vragen wat de term «coproductie» precies inhoudt en waar de grens ligt tussen deze «coproductie» en de verantwoordelijkheid die de initiatiefnemer houdt, bijvoorbeeld met betrekking tot de financiering. De leden van de D66-fractie lezen dat kennis, informatie, netwerk of een financiële bijdrage beschikbaar kan worden gesteld, maar hoe en door wie wordt dit bepaald of dit inderdaad beschikbaar wordt gesteld? Wanneer de scope van een project wijzigt, kunnen dan ook burgerinitiatieven worden aangepast en heroverwogen? De leden van de Christenunie-fractie delen de uitgangspunten van gelijke kansen voor maatschappelijke initiatieven, het ondersteunen van onderzoek en coproductie en het kansrijker maken van initiatieven. Maar wat betekent dit in de praktijk? Betekent dit bijvoorbeeld ook financiële ondersteuning, gezien de zeer specialistische kennis die nodig is voor technische onderzoeken en ontwerpen?

De term coproductie gebruik ik om aan te geven dat de uitwerking van een maatschappelijk initiatief een samenwerking is tussen initiatiefnemer en de overheid, waarin beide partijen zoeken naar de beste oplossing. Uitgangspunt is dat de overheid het initiatief niet naar zich toetrekt. Dit omdat we de kennis en kunde van de initiatiefnemer willen benutten bij de uitwerking van het initiatief en omdat door het overnemen het draagvlak voor het initiatief verloren kan gaan. Indien het de initiatiefnemer aan middelen voor verdere uitwerking van een kansrijk initiatief ontbreekt, dan wordt daar in eerste instantie binnen het project naar gezocht. Dat kan gaan om financiële ondersteuning. Zoals ik in het Nota overleg MIRT van april 2013 heb aangegeven, moet dit wel redelijk zijn voor het onderzoek of voor de verdere ontwikkeling van het initiatief. In de laatste spelregel in de Code is vastgelegd dat maatschappelijke initiatieven worden beschreven in de voorkeursbeslissing zoals die aan uw Kamer worden gestuurd. Scopewijzigingen tijdens het project kunnen leiden tot het heroverwegen of aanpassen van initiatieven.

De leden van de Christenunie-fractie ontvangen nog regelmatig berichten van serieuze burgeralternatieven die positief meedenken missen. Hoe wil de Minister dit wel gaan bereiken?

In de Code uit 2009 was nog geen expliciete aandacht voor maatschappelijke initiatieven. De Code Maatschappelijke Participatie doet dat wel. Bovendien legt de nieuwe Code een koppeling tussen de ingebrachte initiatieven en hoe daarmee wordt omgegaan in de besluitvorming. Dit leidt tot een duidelijke rolverdeling tussen partijen. Hierbij kan uw Kamer controleren op een zorgvuldige omgang met burgerinitiatieven.

Om maatschappelijke initiatieven echt een kans te geven pleiten de leden van de Christenunie-fractie ervoor om bij elk groot project in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport ten minste één serieus burgerinitiatief te ondersteunen en vragen een reactie van de Minister hierop.

Een minimum aan initiatieven wil ik niet op voorhand vaststellen. Bij grote projecten uit het MIRT is het zeer goed mogelijk dat er niet één initiatief ontstaat. Terwijl er bij andere projecten meerdere initiatieven opkomen die alle serieuze aandacht en ondersteuning verdienen, omdat ze kansrijk zijn of kunnen worden.

De leden van de Christenunie-fractie constateren dat er regelmatig een roep klinkt om een burgeralternatief «serieus» te onderzoeken, maar dat er vaak discussie is over de vraag wat een serieus onderzoek is. Deelt de Minister de mening dat de beste definitie van serieus onderzoek van burgeralternatieven is dat het alternatief er na de ontwikkeling door de

overheid beter uitkomt dan dat het vooraf door de initiatiefnemers is ingebracht?

De definitie dat serieus onderzoek van burgeralternatieven is dat het alternatief er na de ontwikkeling door de overheid beter uitkomt dan dat het vooraf door de initiatiefnemers is ingebracht, deel ik niet. Met serieus bedoel ik dat voldoende wordt onderzocht en onderbouwd waarom een initiatief geheel, gedeeltelijk of niet wordt meegenomen. Vervolgens dient een meegenomen initiatief volwaardig te worden meegewogen in het trechteringsproces naar een voorkeursalternatief. Het bewijs van het serieus nemen van maatschappelijke initiatieven, is dat in de Code staat dat de uitwerking van de kansrijke alternatieven in coproductie gaat.

De leden van de Christenunie-fractie constateren dat burgers voor het uitwerken van hun alternatieven vaak informatie van de overheid nodig hebben, maar dat die informatie in de praktijk vaak moeizaam en traag wordt verstrekt waardoor burgers onnodig veel kosten moeten maken. Genoemde leden vragen op welke wijze de Minister van plan is dit te verbeteren. Deelt de Minister de mening dat voor echte coproductie deze gegevens transparant moeten worden?

Net als de leden van de Christenunie-fractie, ben ik van mening dat informatie zoveel mogelijk transparant moet zijn. Die transparantie is ook één van de uitgangspunten in de voorliggende Code Maatschappelijke Participatie. Verkeersmodellen en kentallen voor een specifiek project, komen in de loop van het onderzoek naar dat project beschikbaar. Dat maakt dat gevraagde gegevens niet altijd direct geleverd kunnen worden. Gegevens die naar buiten worden gebracht moeten wel voldoende hard zijn. Bovendien is het is niet altijd wenselijk om voorlopige gegevens naar buiten te brengen en te verspreiden, wanneer de kans bestaat dat die nog sterk zullen wijzigen.

Doelstellingen project

De leden van de D66-fractie vragen de Minister hoe de doelstellingen voor een project tot stand komen? Deelt de Minister de mening dat het goed zou zijn als burgers, in het kader van het «eerder» in «eerder, breder en beter», al bij het vaststellen van deze doelstellingen worden betrokken?

De doelstellingen voor een project komen onder meer tot stand in de Gebiedsagenda's, die eventueel uitmonden in een startbeslissing. Dit vindt plaats conform de Spelregels van het MIRT. In de startbeslissing wordt ook de participatieaanpak op hoofdlijnen beschreven. Na de startbeslissing start de verkenning met de probleemanalyse en het genereren van oplossingen voor dat probleem. Het vaststellen van de doelstellingen betreft een bestuurlijke afweging. Ik deel de mening dat het goed is om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de eerste fase van de verkenning te betrekken. Zij kunnen dan meedenken over de uitwerking van de doelstellingen door het aanscherpen van de probleemanalyse en het genereren van oplossingsrichtingen.

De leden van de Christenunie-fractie vragen meer aandacht voor de beginfase van het planproces waar ook de commissie Elverding zich op richtte. Zo zegt de code niets over de rol van maatschappelijke organisaties en burgers bij het vaststellen van de doelen van een project. Deelt de Minister de mening dat juist het gezamenlijk met de omgeving vaststellen van de probleemanalyse en oplossingsrichting, zoals geadviseerd door Elverding, kan leiden tot versnelde besluitvorming en vergroting van het draagvlak? Is de Minister bereid dit beter te borgen in

de code? Deelt de Minister de mening dat burgerparticipatie er ook toe moet kunnen leiden dat het startdocument na de eerste consultatieronde met burgers wordt aangepast?

Het bepalen van de opgave op grond van de gebiedsagenda's en het vaststellen van de doelstellingen betreft een politiek-bestuurlijke afweging. Vervolgens kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meedenken over de uitwerking van de doelstellingen door het aanscherpen van de probleemanalyse en het genereren van oplossingsrichtingen. Dit is vastgelegd in de spelregels van het MIRT. Om die reden ben ik niet bereid dit ook nog in de Code te borgen. Het aanpassen van het Startdocument vind ik niet wenselijk, omdat de eerste fase van een verkenning doorgaans uitmondt in een de Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Voorafgaand aan die Notitie vindt al participatie met de omgeving plaats, zowel over het proces, het afwegingskader als de eerste voorstellen voor alternatieven.

Kansrijkheid initiatieven

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze er opbouwende kritiek wordt geleverd bij ingebrachte alternatieven die volgens het bevoegd gezag niet kansrijk zijn, zodat een afgewezen alternatief met aanpassingen alsnog kansrijk kan worden.

In de Code staat dat bij maatschappelijke initiatieven een dialoog over de inhoudelijke wensen van de initiatiefnemer, de politieke wensen van de bestuurder en de mate waarin het initiatief aansluit bij de doelen van het project de eerste stap is. In de Code staat vervolgens dat in die dialoog de vraag of het initiatief kansrijk is, of kan worden, centraal staat. Uitgangspunt is een initiatief niet direct af te wijzen, maar door wensen en doelen te koppelen te komen tot een kansrijk alternatief. Vervolgens vindt na gezamenlijke verdere uitwerking en ontwikkeling, de definitieve beoordeling plaats. In die definitieve beoordeling kan het worden besloten dat een ingebracht en doorontwikkeld alternatief niet wordt meegenomen in de verdere planvorming.

De leden van de D66-fractie stellen dat het bepalen van de kansrijkheid van een initiatief een cruciaal besluit is binnen de code. Uit de code wordt echter niet duidelijk wie de initiatieven op kansrijkheid toetst, hoe en waarop deze initiatieven worden getoetst en hoe transparant dit proces is. Hoe gaat de Minister waarborgen dat deze besluitvorming eerlijk, transparant en onafhankelijk plaatsvindt? Kunnen burgers bezwaar maken tegen het besluit om het initiatief niet mee te nemen? De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Minister zelf toetst of een initiatief kansrijk is of niet. Genoemde leden constateren dat hierdoor, met het aanwijzen van een aantal zwakke plekken, initiatieven vroegtijdig kunnen worden afgewezen. Wat is met de voorliggende code nu het wezenlijke verschil met het huidige proces als het gaat om het toetsen op kansrijkheid? Wat gebeurt er als de initiatiefnemer en Minister van mening verschillen over de kansrijkheid? Wat is dan de volgende stap?

Besluitvorming dient zorgvuldig plaats te vinden. Waarborgen daarvoor zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en andere wetgeving. Specifiek voor MIRT-projecten is de wijze van besluitvormen verankerd in de MIRT Spelregels. Uitgangspunt is dat de bestuurder beslist en de volksvertegenwoordiging dat controleert. In de Code wordt daarbij als extra spelregel genoemd dat ingebrachte maatschappelijke initiatieven aan de Tweede Kamer worden gemeld. De Code heeft als doel maatschappelijke initiatieven eerder te laten ontstaan en vervolgens professioneel en constructief verder te ontwikkelen.

Indien maatschappelijke initiatiefnemers zich niet kunnen vinden in de beslissing om hun initiatief niet (verder) mee te nemen, kan dit aanhangig worden gemaakt bij de volksvertegenwoordiging op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Daarnaast kunnen de initiatiefnemers een zienswijze op het ontwerpbesluit indienen. Als laatste mogelijkheid kan tegen het definitieve besluit om het project te realiseren in beroep worden gegaan bij de rechter.

De leden van de D66-fractie vragen of de Minister kan aangeven in hoeverre timing ook wordt meegenomen in de beslissing hoe kansrijk een initiatief is? Het is voor burgers niet altijd goed in te schatten wat de beste timing is, en omdat zij beperktere middelen hebben kunnen zij niet altijd even snel opleveren als de overheid. Wordt dit meegewogen? De leden van de Christenunie-fractie vragen eveneens wat er gebeurt als het initiatief pas later in het proces wordt ingebracht, zoals vaak in de praktijk gebeurt. Het kost immers tijd om een alternatief te laten rijpen. Genoemde leden hebben vernomen dat in de conceptcode daarover nog vermeld stond dat slechte timing geen reden tot afwijzing is. Genoemde leden vragen waarom deze bepaling is geschrapt in de definitieve code en vragen deze alsnog op te nemen. Betekent de nu voorgestelde code dat een ongelukkige timing van het inbrengen van een burgerinitiatief, ongeacht de inhoudelijke kwaliteit van het initiatief, reden kan zijn om dit initiatief af te wijzen?

Timing van maatschappelijke initiatieven is cruciaal. Hier ligt een rol voor de overheid, om vroegtijdig de urgentie in de omgeving te creëren om met initiatieven te komen. Op die manier is ook vroegtijdig duidelijk welke middelen nodig zijn om het alternatief verder te ontwikkelen. In een concept versie van de Code Maatschappelijke Participatie heeft gestaan «slechte timing is geen reden om inbreng af te wijzen». Deze bepaling is geschrapt omdat naar mijn mening aan het begin van een project duidelijk wordt wanneer inbreng kan worden ingebracht. Als er op een willekeurig moment iemand met een goed idee komt, dan zal dit zorgvuldig worden bekeken en is de het aan bestuurders om te bezien of en zo ja hoe we de inbreng meenemen en wat de consequenties zijn voor de planning van het project. In mijn optiek is dat een bestuurlijke afweging.

De leden van de D66-fractie lezen dat de definitieve beoordeling van een initiatief plaatsvindt door de verantwoordelijke bestuurder. Zij zouden op dit punt graag een aanpassing van de code zien. Zij verwachten dat voor een eerlijk en bevredigend proces een onafhankelijke toetsing, bijvoorbeeld door de commissie voor de milieueffectrapportage, in deze fase cruciaal is. Dit is ook nodig om een goed proces ook tot ieders tevredenheid te kunnen afsluiten, zonder dat er een «rapportenstrijd» ontstaat. Volgens voorgenoemde leden zal een onafhankelijke toets het proces alleen maar versterken en versnellen. Wil de Minister een onafhankelijke toetsing opnemen in de code?

De onafhankelijke toetsing door de commissie voor de milieueffectrapportage is standaard indien een milieueffectrapport is gemaakt. Deze verplichting is reeds vastgelegd in de Wet milieubeheer en de MIRT Spelregels. In het milieueffectrapport wordt ook ingegaan op ingebrachte initiatieven, als deze kansrijk zijn, waardoor de gevraagde onafhankelijke toetsing zal plaatsvinden.

De uitkomst van het onderzoek naar de vraag of een initiatief kansrijk is wordt met de initiatiefnemer besproken. De leden van de Christenunie-fractie vragen of het tijdstip van dit gesprek niet moet worden geborgd. Genoemde leden vinden het van belang dat dit gesprek niet plaatsvindt

op het moment dat het besluit al genomen is, zodat initiatiefnemers voldoende mogelijkheid hebben om beargumenteerd aan te geven waarom een initiatief in hun ogen wel waardevol is.

De Code schrijft voor dat er direct na de indiening van een initiatief een dialoog start tussen initiatiefnemer en overheid. Verder onderzoek en ontwikkeling van kansrijke initiatieven vindt vervolgens in coproductie plaats. Op een gegeven moment is het initiatief voldoende rijp en onderzocht en kan definitieve besluitvorming plaatsvinden. Het door de leden aangehaalde gesprek is daarmee het sluitstuk van een dialoog. Ik ben van mening dat er op deze wijze ruim voldoende ruimte is voor argumenten van initiatiefnemers. Uiteindelijk is besluitvorming de verantwoordelijkheid van de bestuurder, daarbij gehoord hebbende alle standpunten, belangen en ideeën.

Te onderzoeken alternatieven

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de code waarborgt dat er een voldoende breed spectrum van alternatieven wordt onderzocht en of de Minister de mening deelt dat wanneer een grote groep burgers vraagt om een specifiek alternatief uit te werken dat dit alternatief extra aandacht moet krijgen.

In het Startdocument wordt duidelijk gemaakt om wat voor soort verkenning het gaat en welke participatieaanpak daarbij passend is. Bij integrale, gebiedsgerichte verkenningen zal daarbij meer ruimte zijn voor een breed spectrum aan alternatieven. Als blijkt dat voor een specifiek alternatief breed maatschappelijk draagvlak is, is dat zeker een argument om het verder te onderzoeken. Wel ben ik van mening dat ook een initiatief van één initiatiefnemer ook serieus op kansrijkheid moet worden onderzocht.

De leden van de Christenunie-fractie vragen een reactie op het voorstel van diverse burgergroepen om ingenieursbureaus en ambtenaren bij de uitwerking van alternatieven meer uit te dagen, bijvoorbeeld door in de verkenningsfase het definiëren van oplossingsrichtingen meer centraal te stellen in plaats van het vaststellen van een voorkeursalternatief. En door vervolgens in de planstudiefase meerdere alternatieven uit te laten werken door concurrerende teams. Hierbij zouden fase 1 en 2 van de milieueffectrapportage (MER) dan samengevoegd kunnen worden zodat er een doorgaand ontwerp en beoordelingsproces ontstaat.

In de eerste twee fasen van de verkenning staat het vaststellen van de probleemanalyse en het genereren van oplossingen centraal, conform de MIRT Spelregels. Pas in de derde fase gaat het om het trechteren naar een voorkeursalternatief. Onder het nieuwe Tracéwetregime is in de planuitwerkingsfase nog maar sprake van één (geografisch) alternatief. Voor dat alternatief zijn meestal nog wel verschillende inpassingsvarianten mogelijk. Het concurrerend ontwerpen van de meest optimale variant vindt bij geschikte projecten al plaats, zoals bijvoorbeeld bij de A2 Passage Maastricht.

De leden van de Christenunie-fractie vragen of de Minister de mening deelt dat de kans groot is dat gedurende het proces toch al een bepaalde voorkeur insluipst waardoor alternatieven minder kans krijgen, indien wordt gewerkt met een project onder leiding van een projectleider?

Deze mening deel ik niet. Een project wordt uitgevoerd door professionals, waarbij de projectleider verantwoordelijk is voor het goed managen van een project. Onderdeel daarvan is het vergaren van beslisinformatie

die de bestuurder en de Kamer in staat stelt een besluit te nemen. Het kan zijn dat gedurende het ontwerpproces een bepaald alternatief ontstaat, dat een goede combinatie van oplossend vermogen, inzet van middelen, effecten en draagvlak lijkt te hebben. Dit zal echter niet leiden tot minder aandacht en daarmee minder kans voor even goede alternatieven.

De leden van de Christenunie-fractie vragen een reactie van de Minister op het voorstel om ingenieursbureaus en ambtenaren meer ruimte te geven om ook buiten de gestelde kaders te denken en andere creatieve oplossingen op tafel te leggen. Deelt de Minister de mening dat hiervoor op dit moment geen prikkels aanwezig zijn?

Deze mening deel ik niet. Kaders scheppen duidelijkheid en kunnen tegelijk beperkend werken. Om maatschappelijke initiatieven niet voortijdig af te laten vallen, wordt in de Code bewust nergens over kaders gesproken, maar over doelstellingen van het project. Ik verwacht daarmee burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, ambtenaren en bestuurders meer te prikkelen om over de gestelde kaders te denken.

Wijziging kaders en gevolgen lange termijn

De leden van de fractie van de PvdA vernemen graag van de Minister of bij aanpassing van de kaders van een project in een latere fase van het proces de mogelijkheid bestaat om eerder ingediende initiatieven en alternatieven opnieuw te toetsen aan de herziene kaders. Kunnen afgevalen alternatieven (die na aanpassing van de kaders toch wel aan de kaders voldoen) opnieuw worden getoetst aan deze herziene kaders? De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de kaders voor projecten kunnen veranderen tijdens de onderzoek- en ontwerpfasen, zoals veranderingen van de budgetten. Eerder ingebrachte initiatieven die budgettair niet kansrijk waren, kunnen dan opeens kansrijk zijn. Genoemde leden vragen eveneens hoe daarmee in de code wordt omgegaan. Zal aanpassing van de kaders gedurende het proces reden zijn tot een actualisering van de toetsing van eerder ingediende initiatieven?

Ja, aanpassing van de kaders kan leiden tot het nogmaals toetsen van ingediende alternatieven.

De leden van de Christenunie-fractie pleiten voor een aanpak die rekening houdt met meerdere scenario's. Niet alleen scenario's qua economische groei en/of vervoersgroei, maar ook scenario's die rekening houden met wijzigingen in de budgettaire kaders.

In verkenningen worden meerdere scenario's in beschouwing genomen als het gaat om economie en verkeer. Voor wat betreft het budgettaire kader is het van belang dat er aan het begin van een verkenning zicht bestaat op financiering. Dat impliceert dus al een zekere bandbreedte. Deze werkwijze is beschreven in de spelregels van het MIRT en volgt daarmee de werkwijze van Sneller & Beter.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen meer aandacht voor de lange termijn, juist nu de budgetten beperkt zijn. Burgerinitiatieven kenmerken zich vaak door een totaalaanpak waarin ook elementen zitten die wellicht buiten de kaders van de budgetten of doelen van het project vallen maar die wel waardevol zijn om mee te wegen voor de lange termijn. Zo kan de keuze voor alternatief A van de Minister bepalend zijn of elementen uit burgeralternatief B op een later moment nog realiseerbaar zijn.

Aandacht voor de lange termijn is er zeker, bijvoorbeeld in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, die vooruitblik tot 2040. De constatering dat de keuze voor het ene alternatief, het andere kan uitsluiten deel ik volledig. Tegelijk leert onderzoek onder burgers dat langdurige onzekerheid over of (en zo ja hoe) een project gerealiseerd gaat worden leidt tot grotere ontevredenheid dan het snel realiseren van het project. Het gaat dus om het vinden van balans tussen snelheid en duidelijkheid van besluitvorming en de korte en lange termijn.

De leden van de D66-fractie vinden dat het startgesprek een open uitwisseling moet zijn, waarbij de mogelijkheden centraal staan in plaats van onmogelijkheden. Hoe gaat de Minister dit waarborgen en monitoren?

De Code biedt handvatten voor een constructieve houding en gedrag, juist omdat het bij participatie gaat om mensen. De open uitwisseling en het centraal stellen van mogelijkheden is essentieel om de energie van de samenleving op thema's van mijn Ministerie te benutten. Met de Code wil ik voorkomen dat we in een welles-nietes situatie belanden, waarin een initiatiefnemer zich niet gehoord voelt. De Code maakt de spelregels vooraf duidelijk, voor alle betrokken partijen. Uiteindelijk beslist de bestuurder en controleert de volksvertegenwoordiging of dat proces zorgvuldig is doorlopen.

Wettelijke borging

De leden van de fractie van de PvdA zijn benieuwd of de code een wettelijke status krijgt. Kan de Minister nader ingaan op de wijze en termijn waarop de herziene code zal worden geïmplementeerd? Kan de Minister tevens een toelichting geven op de relatie tussen de code en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet? De leden van de D66-fractie hebben nog enige vragen over de status van de code. Moet de code worden toegepast? Is de Minister bereid de code te verankeren in de Omgevingswet? De leden van de ChristenUnie-fractie missen in de code de relatie met wetgeving, zoals de nieuwe Omgevingswet. Is de Minister voornemens de code ook wettelijk te borgen?

De Code is een onderdeel van de MIRT Spelregels. Implementatie geschiedt dan ook op dezelfde wijze als de MIRT Spelregels: binnen mijn Ministerie houden we elkaar scherp op de toepassing en besluiten die met de Code tot stand komen worden gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging.

De Code krijgt geen wettelijke status, net als de MIRT Spelregels, geen juridische status hebben. Het gaat om hoe we met elkaar open en constructief plannen maken en besluiten nemen. In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet wordt verwezen naar de Code. Het toepassen van de Code is door deze borging onderdeel van het besluitvormingsproces, niet van de juridische procedure.

De leden van de Christenunie-fractie wijzen er op dat bij projectbesluiten het voorkeursbesluit niet meer appellabel is. Hoe kunnen burgers in verweer komen als zij vinden dat hun alternatief onterecht is afgevalen?

Burgers kunnen op de ontwerpstructuurvisie met voorkeursbeslissing hun zienswijze indienen. Die zienswijzen dienen als sluitstuk van de participatie in de verkenning. Uit die zienswijzen blijkt of zij van mening zijn dat het proces zorgvuldig is geweest en of zij zich kunnen vinden in de inhoud van de structuurvisie met voorkeursbeslissing. Indien wordt gekozen voor het verder uitwerken van de voorkeursbeslissing in een planuitwerking,

dan bestaat aan het einde daarvan de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op het ontwerpbesluit en formeel in beroep te gaan tegen het definitieve besluit. Ook kunnen burgers bij de volksvertegenwoordiging op landelijk of lokaal niveau terecht.

Toepassing en evaluatie van de code

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of de code ook zal gelden voor alle projecten die deel uitmaken van het Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport, waarvoor decentrale overheden als bevoegd gezag optreden.

Zie mijn beantwoording onder de kop «Regionale initiatieven».

De leden van de fractie van de PvdA vragen of er zal worden gecontroleerd of de code daadwerkelijk wordt toegepast en wat de consequenties zijn als de code niet (correct) wordt toegepast. De leden van de PvdA-fractie zijn voorstander van een periodieke evaluatie van de code en vernemen graag van de Minister of er een evaluatiemoment is voorzien. De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre wordt gemonitord en geëvalueerd of en hoe de code wordt toegepast en of er consequenties worden verbonden aan het niet juist of onvoldoende toepassen van de code bij projecten. Gaat de Minister de toepassing van de code evalueren? Wordt de code ook toegepast op al lopende projecten? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer deze code dient te worden toegepast. Wie gaat na of de code is toegepast in een besluitvormingsproces? Wat zijn de consequenties als de code onvoldoende is toegepast? Is de Minister bereid om, nadat de code een bepaalde periode is toegepast, een (onafhankelijke) evaluatie uit te laten voeren?

De nieuwe Code wordt vanaf het begin toegepast op alle nieuwe MIRT-projecten. In lopende MIRT-projecten wordt de Code zoveel mogelijk toegepast, maar niet met terugwerkende kracht. Monitoring en evaluatie van het gebruik van de Code vindt primair plaats door de Directie Participatie van mijn Ministerie. Zij adviseren projectorganisaties over de inzet en toepassing van participatie. De Code is voor hun advisering een belangrijk houvast, te meer daar de Code dezelfde status heeft als de Spelregels van het MIRT. Ik ben bereid om, nadat enkele jaren ervaring met deze Code is opgedaan, een (onafhankelijke) evaluatie te laten uitvoeren.

De leden van de Christenunie-fractie vragen of de Minister bereid is om, gezien de meerwaarde van participatie voor besluitvorming, de code van toepassing te verklaren bij alle besluiten waar de plicht van een planmilieueffectrapportage voor geldt.

De Code is een aanvulling op de Spelregels van het MIRT en daarmee verplicht voor alle projecten met een rijksbijdrage. Een specifieke koppeling met de Plan-m.e.r. vind ik onwenselijk, omdat onder het Plan m.e.r.-regime ook plannen van private partijen vallen. Zij kunnen niet worden verplicht om op deze manier te werken.

Regionale initiatieven

De leden van de D66-fractie constateren dat er ook op lokaal en regionaal niveau vele burgerinitiatieven zijn. In hoeverre kan de code ook als voorbeeld dienen voor burgerinitiatieven op lokaal en regionaal niveau? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de code zich alleen richt op landelijke projecten. Zij geven in overweging de code ook toe te

passen bij ruimtelijke projecten op provinciaal en lokaal niveau. Dit zou kunnen worden bereikt door de genoemde wettelijke borging.

De Code kan zeker als voorbeeld dienen voor regionale initiatieven. De Code is nu reeds van toepassing op alle nieuwe MIRT-projecten. Dat zijn alle projecten waar het rijk een bijdrage aan levert, ook als een andere overheid het bevoegd gezag is. Voor andere regionale en lokale projecten kan de Code vrijwillig worden gebruikt. Hierin zal de verwijzing uit de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet behulpzaam zijn.

Rol Tweede Kamer

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de code expliciet naar de Tweede Kamer wordt verwezen aan het eind van het proces. Zij menen dat het van belang is de Kamer juist ook mee te nemen in het begin van het proces. Zo kunnen niet alleen burgers maar ook Kamerleden aangeven welke zaken zij van belang vinden ten aanzien van te onderzoeken alternatieven en te behalen doelen.

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de start van ieder project door het toezenden van de startbeslissing, zie bijvoorbeeld de recente startbeslissingen voor de A58 en N65 (Kamerstuk 33 400 A, nr. 99). Onderdeel van de startbeslissing is het in de Code en de MIRT Spelregels genoemde Startdocument. Dit Startdocument maakt duidelijk wie, op welk moment, waarover wordt betrokken. Op deze manier kunnen ook Kamerleden aangeven welke zaken zij van belang vinden ten aanzien van te onderzoeken alternatieven en te behalen doelen.