

Vergaderjaar 1996–1997

**25 337**

## **Regels inzake plannen op het terrein van het verkeer en het vervoer (Planwet verkeer en vervoer)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1 AANLEIDING WETSVOORSTEL**

Het voorliggende voorstel voor een Planwet verkeer en vervoer markeert een belangrijke stap in een proces waarin op het terrein van verkeer en vervoer taken en bevoegdheden op een zodanige wijze worden verdeeld dat een effectieve en efficiënte besluitvorming mogelijk wordt. In het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel d: regeringsbeslissing en deel e: vastgestelde planologische kernbeslissing, kamerstukken II, 1989/90, 2092, nrs. 114, 115 en 116) is daarvoor reeds de basis gelegd. Daarin is onderkend dat om de realisering van de SVV-doelstellingen te bewerkstelligen, een samenhangende planning en uitvoering van een integraal verkeers- en vervoerbeleid op regionale schaal en in onderlinge afstemming tussen de bestuurslagen noodzakelijk is. Als instrumenten om dat te bereiken werden het regionaal verkeers- en vervoerplan en de vervoerregio als samenwerkingsverband tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincie geïntroduceerd.

Sindsdien heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgehad dat onder meer heeft geresulteerd in het onderhavige wetsvoorstel.

Ten eerste heeft het kabinet ten aanzien van de reorganisatie van het binnenlands bestuur de lijn ingezet van drie volwaardige, rechtstreeks gekozen bestuurslagen. Deze lijn werd reeds zichtbaar bij het mondeling overleg met de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in juni 1994 (kamerstukken II, 1993/1994, 23 400 A, nr. 28) over de wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds. In dat overleg bleek in de Tweede Kamer onvoldoende steun te bestaan voor het verstrekken van middelen uit het Infrastructuurfonds aan organen van verlengd lokaal bestuur, zoals de vervoerregio. Voor de gebieden die onder de Kaderwet bestuur in verandering vallen werd dit wel aanvaardbaar geacht, omdat daar het uitzicht bestond op de vorming van voldoende democratisch gelegiti-meerde, rechtstreeks gekozen bestuursorganen.

Om te voorkomen dat als gevolg van deze koerswijziging de daadwerkelijke aanpak van de zo urgente verkeers- en vervoerproblematiek zou stagneren – immers niet het belang van een integrale, regionaal afgewogen verkeers- en vervoerplanning en -uitvoering stond ter discussie, alleen de bestuurlijke context, waarin hieraan vorm moest worden gegeven, was gewijzigd – is begin 1995 een hoofdlijnenakkoord gesloten tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A.G.M. van de Vondervoort, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over een heldere taken- en bevoegdhedenverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten op het gebied van het verkeer en vervoer buiten de Kaderwetgebieden. Het hoofdlijnenakkoord is uitgewerkt in het convenant-VERDI «Verkeer en vervoer: regionaal, decentraal, integraal», gesloten op 29 maart 1996. Over het concept-convenant heeft de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 13 maart 1996 met de minister van Verkeer en Waterstaat van gedachten gewisseld. De commissie kon zich op hoofdlijnen vinden in de tekst van het convenant (kamerstukken II, 1995/96, 23 198, nrs. 7 en 9).

In het convenant is afgesproken een lichte planstructuur in te richten, waarbij het nationale beleid in overleg tussen de overheden wordt voorbereid. Rijk, provincies en gemeenten maken daartoe afspraken omtrent de nationale doelstellingen, de in te zetten instrumenten en de essentiële onderdelen van het nationale beleid, goed te keuren door de Staten-Generaal. Dit nationale beleid zal worden neergelegd in een planologische kernbeslissing. Elke bestuurslaag is vervolgens verantwoordelijk voor de uitwerking daarvan in het eigen beleid, al dan niet neergelegd in een verkeers- en vervoerplan, alsmede voor de uitvoering daarvan. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze planstructuur van een wettelijke basis voorzien.

Een tweede aanleiding om de planstructuur in een wetsvoorstel vast te leggen is dat de Provinciewet en Gemeentewet voorschrijven dat het opleggen van een planverplichting bij wet moet worden geregeld. Van deze algemene regel kan slechts voor een korte periode bij wijze van experiment worden afgeweken. Met het opstellen van regionale verkeers- en vervoerplannen door in vervoerregio's samenwerkende overheden op basis van het SVV II is intussen voldoende ervaring opgedaan om te kunnen overgaan naar het leggen van een wettelijke basis onder de integrale verkeers- en vervoerplanning.

In aanvulling op deze argumenten hebben ook overwegingen van inhoudelijke aard geleid tot de ontwikkeling van het wetsvoorstel. Voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het mobiliteitsbeheersingsbeleid van zowel personen als goederen is een onderling afgestemde beleidsontwikkeling en -uitvoering onontbeerlijk. Teneinde die inhoudelijke afstemming te bereiken is het noodzakelijk daarvoor in de procedures voor de totstandkoming van het beleid de voorwaarden te scheppen. Op die manier wordt het mogelijk de afzonderlijke acties van de verschillende overheden op elkaar te betrekken en daardoor meerwaarde te geven. Het voorliggende wetsvoorstel regelt die procedurele kant van de beleidsontwikkeling, dit vooral met het oog op het tot stand brengen van een effectiever en efficiënter verkeers- en vervoerbeleid dan tot nu mogelijk is.

Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel zijn als belangrijkste uitgangspunten gehanteerd soberheid en complementariteit op reeds bestaande regelgeving zoals de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) en de Wet personenvervoer. Dat betekent dat voor zover voor het verkeers- en vervoerbeleid een ruimtelijke vertaling vereist is (bijvoorbeeld voor de

aanleg van infrastructuur), dit op basis van de WRO zal gebeuren. De soberheid komt tot uitdrukking in de in het wetsvoorstel opgenomen procedure voor de totstandkoming en de afstemming van de plannen c.q. het beleid op en tussen de verschillende bestuursniveaus, zonder te veel bureaucratische voorschriften. De verantwoordelijkheden worden daar gelegd waar ook de problemen tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Het wetsvoorstel is in principe gericht op het hele land. Zolang de Kaderwet bestuur in verandering in werking is, geldt evenwel voor de gebieden die daarin zijn genoemd, de in die wet opgenomen taken- en bevoegdhedenverdeling, waaronder de vaststelling van een regionaal verkeers- en vervoerplan door het regionaal openbare lichaam. Wel zullen de regionale openbare lichamen op dezelfde wijze als de provincies betrokken zijn bij de totstandkoming van het nationale beleid en gehouden zijn tot uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan.

Het onderhavige wetsvoorstel is een uitwerking van één van de afspraken uit het convenant-VERDI. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over decentralisatie van de gebundelde doeluitering voor de kleine infrastructuur, decentralisatie van het interlokale openbaar vervoer, de personele consequenties van de decentralisatie en de facilitering. Daartoe is het Besluit Infrastructuurfonds gewijzigd (Stb. 1994, 660) en is een voorstel tot partiële wijziging van de Wet personenvervoer op 12 april 1996 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II, 1995/96, 24 686, nrs. 1 en 2). Op de personele consequenties en de facilitering wordt in paragraaf 5 van deze memorie van toelichting ingegaan.

### **Leeswijzer**

In paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt stil gestaan bij de basis van het wetsvoorstel. Behandeld worden de belangrijkste uitgangspunten die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen.

In paragraaf 3 worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel geschetst. Het gaat hier met name om de planvorming, essentiële onderdelen van beleid, de aanwijzingsbevoegdheid, de organisatie van het overleg, de inhoud van plannen en beleid, de bestuurlijke overeenkomst en de relatie met de Kaderwetgebieden.

In paragraaf 4 wordt aandacht besteed aan de monitoring en evaluatie.

In paragraaf 5 komen de financiële en personele aspecten van het wetsvoorstel aan de orde.

Tenslotte wordt in paragraaf 6 ingegaan op de ontvangen adviezen bij het wetsvoorstel.

## **2 DE BASIS VAN HET WETSVORSTEL**

### **2.1 Inleiding**

Het beleidsterrein verkeer en vervoer is complex. Verkeers- en vervoerstromen worden steeds intensiever en beperken zich niet meer tot de schaal van de afzonderlijke gemeenten, maar manifesteren zich in toenemende mate op regionale schaal. Deze vergroting van de mobiliteit is onder meer het gevolg van de toegenomen welvaart en de daarmee verband houdende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en met betrekking tot de bedrijfsvestigingen. Met andere woorden, de verkeers- en vervoerproblematiek beperkt zich niet tot de sector zelf, maar

hangt nauw samen met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, economie en milieu.

Daarnaast is het beleidsterrein verkeer en vervoer complex door de bestuurlijke samenhang. Verkeer en vervoer behoort evenals genoemde aangrenzende beleidsterreinen niet tot de uitsluitende bemoeienis van één overheid. Alle overheden worden met de verkeers- en vervoerproblematiek geconfronteerd. Dit heeft tot gevolg dat alle overheden ten aanzien daarvan bevoegdheden hebben en activiteiten ontplooiën. Dit impliceert dat het verkeers- en vervoerbeleid van de verschillende overheden elkaar raakt en beïnvloedt.

Deze complexiteit vereist dat er zowel binnen de verkeers- en vervoersector als met andere sectoren wordt afgestemd. Bovendien dient afstemming tussen de bestuurslagen plaats te hebben. Door de verkeers- en vervoerproblemen vanuit een integrale benadering en in onderlinge samenhang aan te pakken, kunnen de beste resultaten worden bereikt bij het oplossen daarvan. De inzet van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden is daarbij onmisbaar, temeer daar een groot deel van de problematiek zich voordoet op het niveau waarop zij bevoegd zijn en het meest effectief kunnen handelen. De verschillende overheden kunnen en moeten elkaar daarbij onderling versterken.

## **2.2 Basiselementen**

De nauwe samenhang tussen de verantwoordelijkheden en het te voeren beleid van de verschillende overheden heeft gevolgen voor de inrichting van het beleidsproces inzake het verkeer en vervoer: het is noodzakelijk dat alle betrokken overheden gezamenlijk de koers bepalen en mede-verantwoordelijkheid dragen voor de vaststelling en de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoerbeleid. Samenwerking is dan ook een sleutelbegrip en een basiselement in het voorliggende wetsvoorstel. Iedere overheid brengt – al dan niet op basis van een eigen plan – in met welke verkeers- en vervoerproblemen zij worden geconfronteerd en op welke wijze effectief aan de oplossing daarvan kan worden gewerkt. Afsproken wordt welke doelstellingen worden nagestreefd, welk instrumentarium daarvoor wordt ingezet en welke onderdelen van het beleid zo essentieel zijn dat elke overheid zich verplicht tot het daadwerkelijk leveren van een bijdrage daaraan.

Door zo alle actoren vanaf het begin bij het beleidsproces te betrekken en het beleid in nauw onderling overleg te ontwikkelen, kunnen reële doelstellingen worden vastgelegd en wordt een breed draagvlak gecreëerd. Daarmee wordt het in te zetten beleid ook werkelijk nationaal beleid. In dezen kan de vergelijking getrokken worden met een bouwwerk. De gezamenlijke onderdelen maken het bouwwerk tot een geheel. Sommige van die onderdelen, zoals fundamenteën, steunbalken en draagmuren zijn zo essentieel dat als deze ontbreken of onvoldoende aanwezig zijn, het bouwwerk ineens stort. Hetzelfde geldt voor de essentiële onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid.

De gezamenlijke voorbereiding van het nationale beleid en de uitwerking van de essentiële onderdelen daarvan door de verschillende bestuurslagen impliceren een open proces en inzichtelijkheid van de beleidsvoornemens van elk van de partners en voor de anderen. Rijk, provincies en kaderwetgebieden zullen daartoe een plan opstellen. De gemeenten zijn vrij in de keuze voor de vorm waarin zij hun geïntegreerd verkeers- en vervoerbeleid weergeven; zij hebben echter wel de plicht om, zichtbaar, een geïntegreerd en op uitvoering gericht verkeers- en vervoerbeleid te ontwikkelen. Aan dit onderscheid ligt onder andere de grote diversiteit van gemeenten ten grondslag: voor sommige gemeenten is de planvorm het meest aangewezen, voor andere gemeenten kan de

noodzaak daartoe ontbreken of is een andere vorm om het beleid tot uitdrukking te brengen meer aangewezen.

Het accent in het proces op openheid, overleg en onderhandeling betekent niet dat er sprake is van vrijblijvendheid. Integendeel, de gezamenlijke voorbereiding van het nationale beleid en het nemen van verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de essentiële onderdelen van dat beleid houden in dat de partners aanspreekbaar zijn op de gemaakte afspraken en daaraan moeten kunnen worden gehouden. Dit geldt zowel ten aanzien van de beleidsvorming als ten aanzien van de uitvoering. In het wetsvoorstel zijn daarvoor voorzieningen getroffen, zoals bestuurlijke overeenkomsten en aanwijzingsbevoegdheden.

Gezamenlijkheid en openheid impliceren evenmin dat verantwoordelijkheden diffuus zijn. Het planproces is er op gericht dat naast de gezamenlijkheid ook duidelijk is wat de onderscheiden verantwoordelijkheden van de betrokken overheden zijn. Dat wil zeggen, duidelijkheid over wie geacht wordt wanneer wat te doen. Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden maakt het immers mogelijk dat ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden deelneemt aan het gezamenlijk invullen van het verkeers- en vervoerbeleid. In het convenant-VERDI en in de uitwerking van de verschillende onderdelen daarvan zijn daarover afspraken gemaakt. Ook in dit wetsvoorstel komt dit tot uitdrukking. Dit betreft onder meer de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de voorbereiding van het nationale plan, voor de organisatie van een verkeers- en vervoereraad op nationaal niveau en de monitoring van het beleid mede aan de hand van de effecten van de uitvoering van provinciale plannen en gemeentelijk beleid.

Een nationaal verkeers- en vervoerbeleid dat op deze wijze tot stand wordt gebracht, garandeert dat het effectief en geaccepteerd is en dat de complexiteit van het hele beleidsveld is meegenomen door het breed gedragen inzicht in de problematiek en in de oplossing daarvan. Stukje bij beetje wordt aan het nationaal beleid gebouwd. Omdat alle overheidslagen aan de voorbereiding hebben meegewerkt, kan het gemakkelijker worden uitgevoerd. Enerzijds omdat zij hun visie op de problematiek hebben gegeven, anderzijds omdat zij bij de voorbereiding reële oplossingen zullen hebben aangedragen.

Voor een goed begrip van het wetsvoorstel is het zinvol kort te memoreren wat onder een integraal verkeers- en vervoerbeleid moet worden verstaan. Verkeers- en vervoerbeleid is meer dan alleen het aanleggen van infrastructuur. Dat is weliswaar een in het oog springend onderdeel ervan, maar een werkelijk integraal beleid strekt zich uit tot veel meer zaken die met vraagstukken van mobiliteit te maken hebben. Het is evident dat in een integraal verkeers- en vervoerbeleid de aandacht voor maatschappelijke, economische, ruimtelijke en milieu-ontwikkelingen niet mag ontbreken. In het wetsvoorstel is dan ook opgenomen dat met de ontwikkelingen op deze terreinen rekening moet worden gehouden.

Eveneens is het evident dat in het verkeers- en vervoerbeleid aandacht wordt geschonken aan zaken als mobiliteitsbeperkende maatregelen, waarbij gedacht kan worden aan parkeerbeleid, lokatiebeleid, prijsbeleid en dergelijke. Ook kwesties die samenhangen met ons verkeersgedrag en de verkeersveiligheid maken een onmisbaar onderdeel uit van een integraal verkeers- en vervoerbeleid. Lucht- en binnenvaart mogen in een werkelijk integraal beleid evenmin ontbreken. Voor de goede orde zij benadrukt dat deze elementen als zodanig in het wetsvoorstel niet zijn genoemd. De overwegingen die daaraan ten grondslag liggen hebben vooral te maken met de noodzakelijk geachte flexibiliteit. In andere omstandigheden zal een andere prioriteitsstelling tot een andere inhoud

van het verkeers- en vervoerbeleid leiden. Als daarvoor eerst een wijziging van het voorliggende wetsvoorstel nodig zou zijn, kan in de toekomst niet voldoende flexibel en slagvaardig op de veranderende omstandigheden worden gereageerd.

### **3 DE HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL**

#### **3.1 Inleiding**

Het wetsvoorstel beoogt de verhoudingen tussen de drie bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeenten) te regelen op het gebied van het verkeer en vervoer. Het wetsvoorstel bevat daartoe de procedure van totstandkoming en de hoofdelementen van achtereenvolgens het nationale plan, het provinciale plan en het gemeentelijk beleid. Voorts is een voorziening getroffen voor het geval een bestuursorgaan geen of onvoldoende invulling geeft aan de uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale of provinciale plan. Aparte aandacht is geschonken aan het beraad op nationaal en provinciaal niveau ten behoeve van de onderlinge afstemming van het verkeers- en vervoerbeleid en van de uitvoering daarvan. Dat geldt ook voor het instrument van de bestuurlijke overeenkomst als hulpmiddel om afspraken omtrent een onderling afgestemde uitvoering vast te leggen en elkaar daarop te kunnen aanspreken. Voorts bevat het wetsvoorstel een bepaling omtrent de wijze waarop de bestuurslagen in onderlinge samenhang hun beleid evalueren en regelt het de afstemming met de Kaderwet bestuur in verandering.

In het navolgende worden de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel nader toegelicht.

#### **3.2 De planvorming**

Een van de fundamenteën van het wetsvoorstel is dat Rijk, provincies, gemeenten en kaderwetgebieden in onderling overleg de koers van het nationale verkeers- en vervoerbeleid ontwikkelen en derhalve ook gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering daarvan. De daarmee samenhangende basiselementen zoals samenwerking, openheid en overleg en het creëren van draagvlak vinden hun weerslag in de in dit wetsvoorstel neergelegde totstandkomingsprocedure van het nationale verkeers- en vervoerplan (NVVP). Het eerste NVVP is naar verwachting het thans in voorbereiding zijnde SVV III.

Nadrukkelijk wordt hier gesproken van een nationaal plan in plaats van een rijksplan. Het gezamenlijk voorbereiden van het plan, inspraak, overleg en finale besluitvorming door de Staten-Generaal zijn wezenlijke onderdelen hiervan. Uiteraard vervult de Minister van Verkeer en Waterstaat vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het nationale verkeers- en vervoerbeleid daarbij een regisserende en initiërende rol. Dat betekent dat de Minister van Verkeer en Waterstaat ervoor verantwoordelijk is dat het overleg met de andere overheden wordt gevoerd en dat de voorbereidende fase door middel van duidelijke besluitvorming wordt afgerond.

Alleen een dergelijke zware procedure biedt een basis voor het creëren van draagvlak, doet recht aan de betrokkenheid en mede-verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten en biedt de mogelijkheid om recht te doen aan de inbreng van belanghebbenden, zowel individueel als in georganiseerde vorm.

De in de WRO neergelegde procedure voor een planologische kernbeslissing (pkb) komt in belangrijke mate tegemoet aan de wens om genoemde elementen in de totstandkomingsprocedure van het nationale verkeers- en vervoerplan vast te leggen.

Voorts is de pkb-procedure de aangewezen weg voor het op nationaal niveau vastleggen van ruimtelijke reserveringen voor infrastructuur. Hoewel het nationale verkeers- en vervoerplan meer omvat dan alleen (ruimtelijke reserveringen voor) infrastructuur, zal dit een belangrijk onderdeel van het plan blijven vormen. Het ligt niet in de rede daarvoor een aparte wettelijke procedure in het leven te roepen.

Om bovengenoemde redenen en in lijn met het complementaire karakter van het wetsvoorstel, is voor de totstandkomingsprocedure van het NVVP aangesloten bij de in de WRO neergelegde pkb-procedure.

Om het belang van de gezamenlijke voorbereiding van het nationale verkeers- en vervoerplan te onderstrepen, is in aanvulling op deze procedure een aparte bepaling voor de gezamenlijke voorbereiding in dit wetsvoorstel opgenomen. In dat voorbereidend overleg zullen de betrokken overheden ook bestaande provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen kunnen inbrengen. Op die wijze wordt optimaal recht gedaan aan het beginsel van wederkerigheid en de benadering waarbij beleid niet alleen van bovenaf, maar ook van onderop wordt ontwikkeld. Daarmee wordt expliciet uitdrukking gegeven aan de wil van alle bestuurslagen om het nationale beleid ook daadwerkelijk nationaal beleid te laten zijn en daarvoor de verantwoordelijkheid te nemen, ook in het vervolgetraject.

In het overleg met de decentrale overheden zullen het IPO, de VNG en de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV) een belangrijke rol kunnen vervullen, met name in faciliterende zin. Dit kan en zal uiteraard niet in de plaats treden van het noodzakelijke overleg met de daadwerkelijk betrokken besturen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden.

Bij de voorbereiding van het nationale verkeers- en vervoerplan worden uiteraard ook andere bestuursorganen, zoals waterschappen, en maatschappelijke organisaties betrokken. Ook hiervoor gelden de argumenten van het creëren van draagvlak en het verzekeren van een realistisch plan. Zij zijn evenwel niet met name genoemd om het verschil in verantwoordelijkheid met de integrale bestuursorganen en de daaruit voortvloeiende consequenties tot uitdrukking te brengen. Waterschappen zijn in een aantal gevallen wel wegbeheerders, maar zij zijn niet verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van een integraal verkeers- en vervoerbeleid. Waar wel raakvlakken bestaan met het integrale beleid, zoals op het gebied van de verkeersveiligheid, zal uiteraard in een vroegtijdig stadium afstemming en overleg met de waterschappen moeten plaatshebben.

Indien de voorbereiding van het nationale verkeers- en vervoerplan in naar wij verwachten uitzonderlijke gevallen niet leidt tot overeenstemming over de doelstellingen en de andere essentiële onderdelen van beleid, zal de Minister van Verkeer en Waterstaat vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het verkeers- en vervoerbeleid in Nederland keuzes moeten maken. Uiteraard zal bij de aanbidding van het eerste deel (deel a) van de pkb aan de Staten-Generaal verslag worden gedaan van het met de andere overheden gevoerde overleg en de resultaten daarvan. De gemaakte keuzes worden daarbij, zeker als daarover geen overeenstemming is bereikt, gemotiveerd. Hiermee wordt de voorbereidende fase op een duidelijke manier afgerond. Bij de aanbidding van het nationale verkeers- en vervoerplan aan de Tweede Kamer (deel d) geldt uiteraard hetzelfde. Ook daarbij zullen gemaakte keuzes worden gemotiveerd en zal, in het geval geen overeenstemming is bereikt tussen de overheden, het kabinet tevens de keuzes van de andere overheden en hun motivering daarvoor aan de Staten-Generaal kenbaar maken, zodat de Staten-

Generaal tot een afgewogen oordeel kan komen. Op deze wijze is een solide basis gelegd om ook in het vervolgtraject draagvlak voor het uiteindelijk door de Staten-Generaal goedgekeurde nationale beleid te verkrijgen en te behouden en de bestuursorganen daaraan te kunnen houden.

Zoals gezegd, zijn alle overheden verantwoordelijk voor het uitwerken van de nationale doelstellingen en de andere essentiële onderdelen van het nationale beleid in eigen plannen of beleid. In een afzonderlijk hoofdstuk van het nationale verkeers- en vervoerplan wordt inzicht gegeven in het rijksbeleid ter zake en de wijze waarop nationale doelstellingen en de andere essentiële onderdelen van beleid door het Rijk worden uitgewerkt.

Voor deze koppeling tussen deze twee onderdelen in een plan is gekozen om te voorkomen dat er op nationaal niveau twee strategische plannen voor verkeer en vervoer ontstaan. Dat is niet alleen gemakkelijk aanleiding voor verwarring, het leidt ook tot onnodige bureaucratie.

De provincies leggen de uitwerking van de nationale doelstellingen en andere essentiële onderdelen neer in het provinciale verkeers- en vervoerplan; de gemeenten werken deze provinciale doelstellingen en andere essentiële onderdelen in hun beleidsvoornemens uit, voor zover die concretisering betreffen van nationale doelstellingen en andere essentiële onderdelen van het nationale plan. Deze provinciale doelstellingen zijn dus een uitwerking van die onderdelen uit het nationale plan gericht op de specifieke provinciale situatie. Dit betekent dus differentiatie en maatwerk binnen de nationale kaders.

De basiselementen die ten grondslag liggen aan de totstandkomingsprocedure van het nationale verkeers- en vervoerplan zijn evenzeer van toepassing op de totstandkoming van het provinciale verkeers- en vervoerplan en het gemeentelijke beleid. Niet in de laatste plaats, omdat in het provinciale plan en het gemeentelijk beleid de nationale doelstellingen en andere essentiële onderdelen van het nationale beleid respectievelijk de provinciale uitwerking daarvan worden geconcretiseerd. Daar komt nog bij dat de plannen en de beleidsvoornemens op deze niveaus concreter en meer uitvoeringsgericht zullen zijn. Een goede samenwerking, openheid en overleg zijn daarbij onontbeerlijk om draagvlak te creëren en een onderling afgestemd beleid tot stand te brengen en uit te voeren. Het gaat daarbij niet alleen om overleg tussen provincies of tussen gemeenten, maar om overleg tussen alle betrokken bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten), met andere besturen zoals de waterschappen en maatschappelijke organisaties. Tenslotte zal ook overleg nodig zijn met degenen die belast zijn met het handhavingstoezicht. Plannen en beleidsvoornemens kunnen daarvoor immers gevolgen hebben (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verkeershandhaving).

Het organiseren van inspraak, op basis van de in de Provinciewet en de Gemeentewet voorgeschreven inspraakverordeningen, is uiteraard een zaak van de provincies en de gemeenten zelf. Regeling daarvan in het onderhavige wetsvoorstel kan achterwege blijven.

Overigens behoeft het provinciale plan niet het gehele grondgebied van de provincie te beslaan. In provincies waar meer regionaal samenhangende gebieden te onderscheiden zijn, kunnen na overleg met de gemeenten provinciale plannen per regio worden opgesteld.

Vanzelfsprekend zal in die provincies waarin regionale openbare lichamen op grond van de Kaderwet bestuur in verandering in het leven



zijn geroepen het provinciale plan zich niet uitstrekken tot het grondgebied van deze openbare lichamen. In de Kaderwet bestuur in verandering is immers reeds voorzien in een verplichting voor de regionale openbare lichamen om een regionaal verkeers- en vervoerplan, alsmede een uitvoeringsprogramma te maken.

In paragraaf 2 van deze memorie is aangegeven dat voor de gemeenten niet is gekozen voor een planverplichting, maar voor een zorgplicht. De gemeenten krijgen in het wetsvoorstel de opdracht tot het zichtbaar voeren van een uitvoeringsgericht en samenhangend verkeers- en vervoerbeleid. De keuze voor de vorm is vrijgelaten. Daaraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. De diversiteit tussen gemeenten is erg groot. Is voor de ene gemeente de vorm van een plan de meest logische, voor een andere gemeenten behoeft dat in het geheel niet zo te zijn. Het in die omstandigheden opnemen van een planverplichting voor gemeenten in het algemeen noopt tegelijkertijd tot het regelen van ontheffingsmogelijkheden.

Daar komt bij dat te verwachten valt dat gemeenten, gezien het overleg in het kader van de voorbereiding van het provinciale plan, in de meeste gevallen hun verantwoordelijkheid zullen nemen en op een goede en verantwoorde wijze vorm zullen geven aan het verkeers- en vervoerbeleid. Gemeenten kunnen dat beleid neerleggen in een plan. Dat kan zeker nuttig zijn. In zo'n plan kan immers systematisch aandacht worden besteed aan het beleid op de wat langere termijn en de relatie van dat beleid met aangrenzende beleidsterreinen.

Uiteraard staat het gemeenten ook vrij om te besluiten een gezamenlijk verkeers- en vervoerbeleid te ontwikkelen. Zeker in die gebieden waarin van een sterke regionale samenhang sprake is, is intergemeentelijke samenwerking toe te juichen. Intergemeentelijke verkeers- en vervoerplannen hebben dezelfde status en zullen dus ook aan dezelfde vereisten moeten voldoen als gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen, ook indien een of meer van die gemeenten in een naburige provincie liggen. Het uitgangspunt voor deze intergemeentelijke plannen is evenzeer vrijwilligheid, maar geen vrijblijvendheid.

Voordat de ontwikkeling van dit wetsvoorstel ter hand werd genomen is op verschillende plaatsen in het land, onder andere in het kader van de vervoerregio's, voortvarend gewerkt aan het tot stand brengen van regionale verkeers- en vervoerplannen. Ook provincies zijn in dit opzicht actief geweest. Gedurende de periode dat de plan- en beleidsontwikkeling op grond van het onderhavige wetsvoorstel nog niet is afgerond, blijven uiteraard deze plannen van kracht. De bestaande plannen kunnen vanzelfsprekend ook als inbreng dienen voor de op grond van dit wetsvoorstel te maken plannen en beleid.

### **3.3 Essentiële onderdelen van beleid**

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat een belangrijk onderdeel van de planvorming is het vaststellen van essentiële onderdelen van beleid. Gegeven de bijzondere status van deze onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan is een nadere toelichting op de inhoud en de reikwijdte van dit begrip uit het wetsvoorstel noodzakelijk.

Tijdens de planvorming worden afspraken gemaakt over de kaders voor het verkeers- en vervoerbeleid, de nationale doelstellingen. Daarin wordt vastgelegd waarop de komende periode onze inspanningen gericht zullen zijn. Deze doelstellingen behoren uiteraard tot de essentiële onderdelen van het beleid. In het nationale plan worden deze doelstellingen nader

uitgewerkt en geconcretiseerd in beleidsvoornemens, het nationale beleid. Daarbij worden tevens afspraken gemaakt over de inzet van bevoegdheden en instrumenten van de verschillende overheden. Enkele van deze beleidsvoornemens kunnen het predikaat essentieel onderdeel van beleid meekrijgen. Dergelijke onderdelen worden dan geacht zo belangrijk te zijn voor het bereiken van de nationale doelstellingen dat alle overheden deze onderdelen in hun plannen of beleidsvoornemens moeten uitwerken (de fundamenten en de steunbalken uit het bouwwerk van het verkeers- en vervoerbeleid). Daarin kan vanzelfsprekend rekening gehouden worden met de specifieke provinciale, regionale of lokale omstandigheden, zodat binnen de nationale kaders maatwerk en differentiatie ontstaat.

Op het moment dat het parlement het nationale verkeers- en vervoerplan heeft goedgekeurd is voor elke overheid duidelijk welke verplichtingen daaruit voortvloeien, in die zin dat duidelijk is welke onderdelen door de verschillende overheden nader moeten worden uitgewerkt.

In paragraaf 2.2. is kort gememoreerd wat verstaan moet worden onder integraal verkeers- en vervoerbeleid. Daarbij is aangegeven dat het in de wet opnemen van de daarbij van belang zijnde elementen om redenen van flexibiliteit en slagvaardigheid achterwege is gebleven. Voor de benoeming van de essentiële onderdelen geldt hetzelfde. Het is duidelijk dat wat nu essentieel gevonden wordt, dat over enige jaren niet meer hoeft te zijn. Om die reden is een inhoudelijke aanduiding van essentiële onderdelen niet opgenomen. Uit het bovenstaande is echter af te leiden dat voor het bepalen van die onderdelen in het nationale verkeers- en vervoerplan een aantal aspecten van belang is. Het moet in de eerste plaats gaan om onderwerpen die voor het realiseren van de nationale doelstellingen van doorslaggevend belang zijn. Voorts zullen het onderwerpen betreffen die de integraliteit van het beleid raken en die voor de samenhang tussen het beleid van de verschillende bestuurslagen van wezenlijk belang zijn.

Wat de essentiële onderdelen betreft is tenslotte van belang dat in het nationale verkeers- en vervoerplan tevens de gevolgen worden duidelijk gemaakt die deze kunnen hebben voor de provinciale plannen en het gemeentelijke beleid, alsmede voor de regionale verkeers- en vervoerplannen van de kaderwetgebieden. Op dezelfde wijze kunnen bijvoorbeeld naar provincies gedifferentieerde doelstellingen of essentiële onderdelen in het nationale plan en naar gemeenten of regio's gedifferentieerde uitwerkingen daarvan in het provinciale plan worden opgenomen, al naar gelang het betreffende beleidsonderwerp en de omstandigheden een dergelijke differentiatie wenselijk maken. Het gaat er dus niet om dat in het nationale plan of het provinciale plan concreet wordt aangegeven welke uitvoeringsmaatregelen door de andere overheden moeten worden getroffen. Het gaat er wel om dat in de provinciale plannen, de gemeentelijke beleidsvoornemens en de regionale verkeers- en vervoerplannen zichtbaar wordt gemaakt hoe de betreffende overheden zich voornemen aan deze onderdelen uitwerking te geven.

### **3.4 De aanwijzing**

Indien een provincie of gemeente nalatig blijkt in de plicht de afspraken uit het nationale beleid na te komen en in zijn plan of beleidsvoornemens duidelijk te maken op welke wijze daaraan uitwerking is gegeven, dan wordt dat de betreffende overheid zwaar aangerekend. Uiteraard zal, indien het een provincie betreft, de minister langs de weg van overleg, overreding en overtuiging trachten de betreffende provincie zo ver te krijgen dat alsnog invulling wordt gegeven aan die onderdelen. In het

uiterste geval, als al het andere heeft gefaald, kan de minister de provincie een aanwijzing geven, die behelst dat in het provinciale plan moet worden duidelijk gemaakt wat de provincie zich voornemt te doen ter uitwerking van de betreffende onderdelen van het nationale plan.

Dit element komt ook terug in de relatie tussen het provinciale plan en de gemeentelijke beleidsvoornemens. Indien een gemeente onvoldoende rekening houdt met de essentiële onderdelen van het nationale plan of de provinciale uitwerking daarvan, kan de provincie de betreffende gemeente de verplichting opleggen om een verkeers- en vervoerplan te maken. Daarbij kan de provincie tevens een aanwijzing geven omtrent de inhoud van het plan. Die aanwijzing kan uiteraard alleen betrekking hebben de op de essentiële onderdelen van het nationale plan en de provinciale uitwerking daarvan en gaat, evenals bij de aanwijzing van de minister aan de provincie, niet verder dan dat duidelijk gemaakt moet worden welke maatregelen de gemeente voornemens is te treffen ter uitwerking van de betreffende onderdelen.

Wij zijn ons ervan bewust hiermee een zwaar bestuursinstrument in het wetsvoorstel geïntroduceerd te hebben. De toepassing van dit instrument is dan ook met de nodige waarborgen omkleed.

Voorafgaand aan het geven van een aanwijzing zal altijd veel en nadrukkelijk overleg plaatsvinden, met name op bestuurlijk niveau. Het gaat immers om belangrijke zaken die in het nationale verkeers- en vervoerplan zijn neergelegd en waaraan een provincie of gemeente zich wil onttrekken. Het ligt in de rede dat dan eerst zorgvuldig wordt nagegaan waarom die betreffende overheid de verplichtingen uit het nationale verkeers- en vervoerplan niet wil nakomen. Wellicht zijn daar goede redenen voor, die niet altijd zo duidelijk waren toen het nationale plan werd vastgesteld. In dat geval zal eerder gezocht worden naar een andere oplossing dan het geven van een aanwijzing. Daarmee wordt immers diep in de autonomie van een bestuurslaag ingegrepen.

Op voorhand kan echter ook niet uitgesloten worden dat een provincie of een gemeente weigerachtig is. In dat geval moet ter waarborging van de essentiële onderdelen van het nationale plan opgetreden kunnen worden. In die gevallen kan het geven van een aanwijzing nodig zijn. Ook dan zal echter rekening gehouden moeten worden met het ingrijpende karakter ervan. Daarom zijn in het wetsvoorstel aan het geven van die aanwijzing enige voorwaarden verbonden.

In de eerste plaats kan de aanwijzing alleen op planniveau worden gegeven. Dat wil zeggen dat niet een concrete uitvoeringsmaatregel kan worden voorgeschreven, maar wel dat de betreffende provincie of gemeente in het plan moet aangeven op welke manier hij voornemens is om uitwerking te geven aan de in het geding zijnde essentiële onderdelen van het nationale plan. De afweging tussen de concrete uitvoeringsmaatregelen die daarbij passen wordt altijd, dus ook als een aanwijzing gegeven moet worden, aan de provincie of gemeente overgelaten. Die zijn daartoe beter uitgerust en kunnen beter rekening houden met de specifieke regionale of lokale omstandigheden. De verplichting die uit de aanwijzing voortvloeit beperkt zich derhalve tot het in het plan of beleid aangeven welke maatregelen de provincie respectievelijk gemeente voornemens is te treffen ter uitwerking van het betreffende onderdeel van het nationale verkeers- en vervoerplan.

In de tweede plaats kan de aanwijzing alleen gegeven worden op de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan en voor zover de verwezenlijking van het bovenprovinciale of bovengemeentelijke verkeers- en vervoerbeleid of het gebrek aan samenhang tussen het door de provincies en gemeenten gevoerde integrale verkeers- en vervoer-

beleid dat vordert. Tussen deze beide elementen bestaat uiteraard een nauwe relatie: de essentiële onderdelen uit het nationale plan zullen immers vooral betrekking hebben op die onderdelen die het belang van een enkele overheid overstijgen, onderdelen waarvoor de inzet van andere overheden onontbeerlijk is. Juist om die reden hebben deze onderdelen die bijzondere status gekregen. Als criterium voor het geven van een aanwijzing heeft het bovenprovinciale of bovengemeentelijke belang en de samenhang in het door provincies en gemeenten te voeren beleid geen zelfstandige betekenis. Alleen in samenhang met de status van essentieel onderdeel van beleid kan provinciale of gemeentelijke nalatigheid aanleiding zijn tot het geven van een aanwijzing.

Een derde waarborg is dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep openstaat tegen de aanwijzing. Dit dwingt tot een zeer zorgvuldige afweging en het niet lichtvaardig geven van een aanwijzing. De kans bestaat immers dat de beslissing wordt onderworpen aan toetsing door de rechter. De beslissing een aanwijzing te geven moet dan wel staande gehouden kunnen worden: het gaat immers om essentiële onderdelen, om de fundamentele van het beleid.

Tenslotte moeten bij het geven van de aanwijzing de financiële gevolgen en de wijze waarop die kunnen worden gedragen, worden aangegeven.

Duidelijkheidshalve zij vermeld, dat waar in het bovenstaande gesproken wordt van een aanwijzing van de minister aan de provincie, de minister een zelfde aanwijzingsbevoegdheid jegens het kaderwetgebied heeft.

Zoals al eerder gememoreerd, is dit wetsvoorstel aanvullend op andere wetten. Dat betekent dat ook de regeling omtrent de aanwijzing het stelsel van andere wetten, zoals de WRO, onverlet laat. Het is uiteraard ook niet de bedoeling om bijvoorbeeld zowel op grond van de WRO een aanwijzing te geven als op grond van het onderhavige wetsvoorstel.

Overigens is het goed te benadrukken dat het opnemen van deze bevoegdheid op zichzelf niet voldoende is. In de Nederlandse bestuurspraktijk is deze bevoegdheid immers niet nieuw. De Nederlandse overheid is echter buitengewoon terughoudend geweest om er ook daadwerkelijk gebruik van te maken. Het zal er in de praktijk dan ook vooral om gaan om deze bevoegdheid, indien de situatie dat vergt, toe te passen. Daar is bestuurlijke moed voor nodig. De ervaring leert dat de noodzaak daartoe zich steeds scherper doet voelen.

### **3.5 Organisatie van het overleg**

Het wetsvoorstel is terughoudend ten aanzien van de organisatie van het overleg dat nodig is om de verschillende plannen en beleidsvoornemens te ontwikkelen. Wij hebben met het oog op de soberheid van de wetgeving ervan afgezien daarover gedetailleerde bepalingen op te nemen. Wel zijn wij van oordeel dat het zinvol is om ten aanzien hiervan enige verantwoordelijkheden toe te delen. Dat heeft ertoe geleid dat de Minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is voor het organiseren van het verkeers- en vervoerberaad op nationaal niveau en de provincie op provinciaal niveau.

Het bij wet regelen van de werkzaamheden van die beraden voert echter te ver. In die beraden kan overleg gevoerd worden over de ontwikkeling van de plannen en het beleid en de afstemming daarvan tussen de verschillende overheden, maar ook over de afstemming van de uitvoering, de activiteiten inzake de monitoring en dergelijke. In principe

kan alles aan de orde komen dat voor een effectief en efficiënt verkeers- en vervoerbeleid door de verschillende partijen noodzakelijk geoordeeld wordt.

Het is overigens uitdrukkelijk niet de bedoeling met deze verkeers- en vervoerberaden een nieuw adviescollege in het leven te roepen, naast de al bestaande adviesstructuur.

### **3.6 Inhoud van de plannen of de beleidsvoornemens**

Hoewel het wetsvoorstel hoofdzakelijk beperkt is tot de procedurele voorschriften die in acht genomen moeten worden bij de planvorming en de beleidsontwikkeling op het terrein van verkeer en vervoer, is globaal wel aangegeven welke onderdelen in ieder geval in de plannen moeten worden opgenomen.

Uiteraard moeten in het nationale verkeers- en vervoerplan de nationale doelstellingen en de consequenties daarvan voor de provinciale plannen en gemeentelijke beleidsvoornemens worden opgenomen. Dat geldt eveneens voor de overige essentiële onderdelen van het nationale plan. Dit betekent uiteraard niet dat gedetailleerd zal worden beschreven of voorgeschreven hoe een en ander in provinciaal en gemeentelijk beleid moet worden vertaald. Het betekent wel dat de doorwerking van de essentiële onderdelen in gedifferentieerde rijks-, provinciale en soms ook regionale streefbeelden zal kunnen worden aangegeven. Op deze onderdelen is in het voorafgaande reeds uitvoerig ingegaan. Korthedshalve verwijzen wij daar naar.

Verwacht mag worden dat afhankelijk van het beleidsonderdeel de mate van abstractie of concreetheid zal kunnen variëren. Het zal er op aankomen in het nationale plan het juiste evenwicht te vinden tussen flexibiliteit (een vereiste dat noopt tot een zekere mate van abstractie en globaliteit) en het bieden van houvast voor de plan- en beleidsontwikkeling van alle overheden (een vereiste dat noopt tot een zekere mate van concreetheid en detaillering).

In relatie tot die nationale doelstellingen en de andere essentiële onderdelen zal het nationale plan ook een beschrijving bevatten van de te verwachten activiteiten van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de kaderwetgebieden. Daarmee wordt beoogd dat de plannen ook een zekere mate van concreetheid krijgen, waarmee de uitvoeringsgerichtheid van de plan- en beleidsontwikkeling gediend is.

Voorts zal in het nationale plan voldoende aandacht moeten worden geschonken aan de relatie met de aangrenzende beleidsterreinen. Eerder al in deze memorie is ingegaan op de noodzaak van het ontwikkelen van integraal verkeers- en vervoerbeleid. Dat betekent niet alleen integraal binnen de sector verkeer en vervoer, niet alleen integraal in de zin van bestuurlijk afgestemd op het beleid van andere overheden, maar het vereist tevens afstemming met met name de ruimtelijke ordening, milieu en economie. Allerlei beslissingen die in deze andere kaders genomen worden hebben, soms vergaande, consequenties voor het verkeers- en vervoerbeleid.

In dat verband is ook van belang dat voldoende rekening wordt gehouden met internationale ontwikkelingen. De verkeers- en vervoersituatie in Nederland komt immers in toenemende mate onder invloed te staan van internationale en Europese regelgeving.

Van wezenlijk belang voor de afstemming met en de relatie tussen de plannen en de beleidsvoornemens van de verschillende overheden is de bepaling dat in het nationale plan aandacht moet worden geschonken aan de fasering en prioritering van de in dat plan opgenomen beleidsvoornemens. Om tot een goede afstemming van de uitvoering te komen is het nodig dat duidelijk wordt in welke volgorde zaken moeten worden aangepakt en welke aangelegenheden bij voorrang aandacht moeten krijgen.

Daar hoort bij dat globaal ook een indicatie gegeven wordt van de te verwachten kosten. Het is duidelijk dat het opnemen van een gedetailleerde kostenraming in het nationale verkeers- en vervoerplan niet mogelijk zal zijn. Dat past daarin ook niet goed; dat hoort meer thuis in de plannen van Rijk, provincies en gemeenten die een uitwerking, een nadere concretisering van dat nationale plan behelzen. Juist omdat het nationale plan echter dwingend is in de richting van alle overheden is het gewenst van die kosten wel een indicatie te geven.

Er is van afgezien bij wet te bepalen voor welke termijn het nationale verkeers- en vervoerplan zal gelden. In de WRO is bepaald dat de pkb die termijn moet bevatten. Ook uit overwegingen van flexibiliteit en in verband met de nauwe relatie tussen geldigheidsduur en de inhoud van het plan, is het beter die afweging omtrent de werkingsduur in samenhang met de inhoudelijke beleidsafwegingen tot stand te brengen. Dat geldt even zeer voor de termijn waarbinnen het provinciale plan moeten worden vastgesteld of herzien. Ook dat kan beter in relatie tot de inhoud van het plan worden gezien, dan dat daarvoor een vaste termijn moet worden gehanteerd. Op deze manier wordt tevens zeker gesteld dat de provinciale plannen tijdig worden vastgesteld in overeenstemming met de vereisten van het nationale plan.

De voorschriften voor de provinciale plannen zijn vrijwel gelijk aan die voor het nationale plan; zij zijn uiteraard aangepast aan het feit dat ze voor het provinciale bestuursniveau gelden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de verplichting is opgenomen dat de provincies in hun plan een indicatie moeten geven van de voor gemeenten beschikbare middelen. Hiertoe is besloten op grond van de overweging dat het voor gemeenten belangrijk is om, ten behoeve van de voorbereiding van hun begrotingen, enig inzicht te verkrijgen in de omvang van de middelen waarmee zij voor hun verkeers- en vervoerbeleid rekening kunnen houden.

Afzonderlijke aandacht verdienen wellicht de voorschriften dat de provincies in de plannen en de gemeenten in hun beleidsvoornemens duidelijk maken in hoeverre het voorgenomen verkeers- en vervoerbeleid aanleiding is voor een aanpassing van het ruimtelijke, milieue waterbeleid. Het provinciebestuur moet daarbij aangeven binnen welke termijn de geldende streekplannen, milieubeleidsplannen en waterhuishoudingsplannen geheel of gedeeltelijk worden aangepast. De gemeenten hebben de verplichting te expliciteren binnen welke termijn de procedures van de WRO in gang gezet worden indien het voorgenomen verkeers- en vervoerbeleid gevolgen heeft voor het gemeentelijke ruimtelijke beleid.

Deze voorschriften zijn opgenomen omdat voor de verwezenlijking van het verkeers- en vervoerbeleid de activiteiten op deze beleidsterreinen van zeer groot belang zijn.

Ter waarborging van een efficiënte uitvoering is het gewenst dat de provincies en gemeenten zich bij de ontwikkelingen van de plannen en het beleid ook rekenschap geven van de relaties met het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid en de afwegingen die daarin noodzakelijk zijn. Op die manier wordt voorkomen dat er plannen worden vastgesteld waarvan ten aanzien van enkele onderdelen later, bijvoorbeeld in de ruimtelijke processen,

moet worden geconcludeerd dat die niet gewenst of niet mogelijk zijn. Ter waarborging van een goede wisselwerking tussen de beleidsterreinen zijn in de slotbepalingen enkele wijzigingen van de ruimtelijke, de milieu- en waterhuishoudingswetgeving opgenomen.

### **3.7 Uitvoeringsgerichtheid: de bestuurlijke overeenkomst**

Zoals eerder opgemerkt is samenwerking en overleg niet alleen bij de voorbereiding van de plannen van doorslaggevende betekenis voor een werkelijk effectief verkeers- en vervoerbeleid. Juist in de uitvoering zijn deze elementen onontbeerlijk. In het wetsvoorstel is daarom een bepaling opgenomen dat met het oog op de uitvoering van het nationale en het provinciale plan, alsmede het gemeentelijke beleid bestuurlijke overeenkomsten gesloten kunnen worden. De noodzaak van die overeenkomsten kan worden aangegeven in het nationale plan, het provinciale plan of in het gemeentelijke beleid.

Door de afspraken over de uitvoering en de afstemming van de werkzaamheden vast te leggen in een bestuurlijke overeenkomst kan daaraan de vrijblijvendheid worden ontnomen en wordt tevens een soepele uitvoering van beleidsvoornemens gewaarborgd. Gekozen is voor het begrip bestuurlijke overeenkomst in plaats van convenant om daarmee tot uitdrukking te brengen dat het de bedoeling is dat partijen zich binden aan de daarin opgenomen afspraken.

In die overeenkomsten kunnen ook afspraken worden opgenomen over wat er moet gebeuren indien een van de partijen onverhoopt de verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien niet meer kan of wil nakomen. Dat komt niet alleen een goede uitvoering van het beleid ten goede, maar het voorkomt ook allerlei ingewikkelde en tijdrovende procedures achteraf om een en ander tot een goed einde te brengen.

Voor het overige is het wetsvoorstel op dit punt terughoudend geformuleerd. Partijen zijn immers in principe vrij om al of niet tot het sluiten van overeenkomsten over te gaan. In ons rechtssysteem is het niet goed denkbaar dat in een wetsvoorstel als het onderhavige op die vrijheid inbreuk zou worden gemaakt. Wel is een voorziening getroffen voor het geval zo'n overeenkomst niet tot stand kan komen omdat een of meer van de partijen niet meewerkt, terwijl in de plannen wel de noodzaak van die overeenkomsten is aangegeven. Het kan dan zeer nuttig en effectief zijn het probleem voor te leggen aan een onafhankelijke commissie. Een uitspraak van zo'n commissie kan het kennelijk vastgelopen overleg weer een nieuwe impuls geven.

Deze commissie krijgt geen permanent karakter, maar zal ad-hoc worden ingesteld. De taakopdracht van de commissie is derhalve niet in het wetsvoorstel geregeld, maar zal in de beschikking worden opgenomen waarbij de commissie wordt ingesteld. Op die wijze kan de taakopdracht specifiek worden gericht op de omstandigheden waarvoor de commissie in het leven wordt geroepen.

Om dezelfde reden wordt wat de benoeming van de leden van de commissie betreft, in het wetsvoorstel volstaan met de bepaling dat die plaats vindt op voordracht van de verschillende geledingen. Het is aan die geledingen zelf om te bepalen of zij daarvoor zullen putten uit mensen uit eigen kring of dat in voorkomende gevallen de voorkeur wordt gegeven aan benoeming van onafhankelijke leden.

### **3.8 Relatie met de Kaderwet bestuur in verandering**

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt voornamelijk de relatie tussen Rijk, provincies en gemeenten te regelen buiten de zogenoemde kaderwetgebieden. Voor deze gebieden is immers in de Kaderwet bestuur in verandering in het algemeen een specifiek op deze gebieden toegesneden regime vastgelegd. Gezien het inhoudelijke belang van deze gebieden voor de verkeers- en vervoerproblematiek in Nederland – het grootste deel van de meest klemmende en urgente vraagstukken manifesteert zich bij uitstek in de gebieden die onder de werking van de Kaderwet bestuur in verandering vallen – is gaandeweg duidelijk geworden dat het van groot belang is dat de besturen van deze gebieden op eenzelfde wijze als de andere overheden betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het nationale beleid. Voor een groot deel is ook hun bijdrage en medewerking aan dat beleid en de uitvoering onmisbaar voor het welslagen van het beleid. Om die reden is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen die ertoe leidt dat zij voor wat de voorbereiding van en de binding aan het nationale verkeers- en vervoerplan betreft dezelfde positie hebben als de provincies.

De relatie tussen provincies en gemeenten, zoals die op basis van het wetsvoorstel zal worden vorm gegeven, kan niet op overeenkomstige wijze van toepassing zijn voor de relatie tussen gemeenten en de besturen van de kaderwetgebieden. In de Kaderwet bestuur in verandering is een van het onderhavige wetsvoorstel afwijkende regeling ter zake getroffen. Derhalve is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die ertoe strekt de gemeenten die liggen in de gebieden die onder de werking van de Kaderwet bestuur in verandering vallen, van de in dit wetsvoorstel opgenomen zorgplicht voor het zichtbaar voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid vrij te stellen.

## **4 MONITORING EN EVALUATIE**

Teneinde greep te kunnen houden op de ontwikkelingen ten aanzien van verkeer en vervoer in relatie tot de vraag of de nationale doelstellingen worden bereikt, is afgesproken dat Rijk, provincies, gemeenten en kaderwetgebieden gezamenlijk een stelsel van monitoring zullen ontwikkelen. Dit monitoringsstelsel wordt hier opgevat als een middel om de vinger aan de pols te houden: ontwikkelt de verkeers- en vervoerproblematiek zich zoals we dat op basis van het in gang gezette beleid mogen verwachten, hebben de getroffen maatregelen de verwachte effecten, doet elke overheid wat er van hem verwacht mag worden: houdt men zich aan de afspraken. Welke factoren zijn in positieve en in negatieve zin op de feitelijke beleidsontwikkelingen van invloed. In principe is elke overheid zelf verantwoordelijk voor het volgen van de ontwikkelingen in relatie tot de eigen plannen of beleidsvoornemens.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de monitoring van het nationale verkeers- en vervoerplan. Daartoe zal, naast onder zijn verantwoordelijkheid verzamelde gegevens, tevens gebruik worden gemaakt van gegevens van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden over de effecten van hun beleid. Dit laatste is noodzakelijk omdat het beleid dat de verschillende overheden voeren zo nauw met elkaar verweven is. Het bereiken van de nationale doelstellingen is daardoor mede afhankelijk van het beleid dat door de decentrale overheden wordt gevoerd.

De sterke onderlinge verwevenheid van het beleid van de verschillende overheden maakt het eveneens noodzakelijk dat ook de activiteiten die op



het terrein van de monitoring en evaluatie worden ondernomen, goed op elkaar worden afgestemd. Er zullen dus afspraken gemaakt worden over welke ontwikkelingen in kaart gebracht worden, wie dat doet, met welke frequentie metingen plaatsvinden, van welke gegevens en definities wordt uitgegaan, welke variabelen en indicatoren worden gehanteerd, welke meetmethoden worden toegepast, etc.

Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij al bestaande activiteiten op dit gebied, zoals bijvoorbeeld het project Meten = Weten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De beleidseffectrapportage, die het resultaat van dat project is, biedt een goede basis voor de verdere ontwikkeling van het gezamenlijk stelsel van monitoring. Dat geldt ook voor acties die ten aanzien van monitoring door enkele provincies en (grotere) gemeenten worden ondernomen. Door op deze wijze aan te sluiten bij bestaande ontwikkelingen kan een effectief en efficiënt stelsel van monitoring worden opgebouwd.

In het wetsvoorstel zijn alleen de verplichtingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat opgenomen. Er is afgezien van het opleggen van een verplichting ter zake aan provincies en gemeenten. In het convenant-VERDI zijn reeds afspraken gemaakt over dit onderwerp. Bovendien is het evident in het belang van elke plannende en beleidsvoerende overheid dat de vinger aan de pols gehouden wordt. Een wettelijke geregelde aansporing voegt daaraan niet voldoende toe.

De Minister doet periodiek verslag van zijn bevindingen. Dat betekent dat op basis van de uitkomsten van de monitoring regelmatig met alle betrokkenen een discussie gevoerd wordt over de vordering in het beleid en de vraag in hoeverre een bijstelling noodzakelijk of gewenst is. Het landelijke en de provinciale verkeers- en vervoerberaden zijn goede platforms om de resultaten van de monitoring met elkaar te bespreken en daaraan conclusies te verbinden. Op die manier kan een goede en continue verbinding tot stand gebracht worden tussen beleidsontwikkeling, monitoring en evaluatie, en eventueel bijstelling van doelstellingen en beleidsvoornemens.

Die conclusies zullen uiteraard met het parlement worden besproken, zeker als die aanleiding kunnen zijn tot het bijstellen van (onderdelen van) het beleid.

In aanvulling op deze belangrijke beleidsinhoudelijke monitoring is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Deze evaluatie heeft betrekking op het functioneren van de wet in de praktijk. Met andere woorden, voldoet het planstelsel zoals dat in dit wetsvoorstel is opgenomen, met plannen op rijks- en provinciaal niveau en een gemeentelijke zorgplicht met een planverplichting op te leggen door de provincie bij gebleken nalatigheid, aan de verwachtingen. Wordt op deze wijze inderdaad een effectiever en efficiënter verkeers- en vervoerbeleid ontwikkeld dat op een zo groot mogelijk draagvlak bij alle betrokken partijen kan rekenen, en wordt dat ook in onderlinge samenhang uitgevoerd? Houden partijen zich aan de gemaakte afspraken en zijn de opgenomen sancties voldoende effectief? Welke verbeteringen zijn daarin gewenst en mogelijk?

Gekozen is voor een evaluatie vijf jaar na in werking treding van de wet. Die periode is lang genoeg om voldoende ervaringen met planstelsel op te doen. Daardoor kunnen goed onderbouwde uitspraken worden gedaan over het functioneren van het stelsel zonder dat eventuele aanloopproblemen het beeld van de praktische werking van het stelsel verstoren.

## **5. FINANCIËLE EN PERSONELE ASPECTEN**

In het kader van de uitwerking en implementatie van het convenant-VERDI is een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de personele en financiële gevolgen van het convenant. In dat onderzoek zijn de te verwachten financiële en personele gevolgen van het in dit wetsvoorstel neergelegde planstelsel, van de voorgenomen decentralisatie van de bekostiging van infrastructuurprojecten van minder dan 25 miljoen, en van de overdracht van bevoegdheden bij het openbaar vervoer neergelegd. Met het IPO, de VNG en de kaderwetgebieden zijn op basis van de uitkomsten van dat onderzoek afspraken gemaakt over het totaal aantal te decentraliseren formatieplaatsen en de daarbij behorende bedragen.

Wat de vergoeding van de kosten van planvorming betreft die niet samenhangen met de onderzochte personele gevolgen van het planstelsel zijn, mede in relatie tot de vergoeding van de personele gevolgen van het convenant-VERDI, met het IPO en de VNG afspraken gemaakt. Voor de kaderwetgebieden is voor jde plankosten reeds een voorziening getroffen op basis van het van de Kaderwet bestuur in verandering tot stand gebrachte Besluit voorbereidingskosten regionale verkeers- en vervoerplannen (Stb. 1995, 281)

Een en ander betekent dat over een totaalpakket afspraken zijn gemaakt over de vergoeding van de financiële en personele gevolgen. Dit zal worden geëffectueerd door een toevoeging aan het provincie- en gemeentefonds. Voor de kaderwetgebieden blijft de vergoeding op basis van de specifieke uitkering gehandhaafd.

Na een periode van vijf jaar zal op basis van een evaluatie worden bezien of deze afspraken moeten worden bijgesteld.

## **6. ONTVANGEN ADVIEZEN**

### **6.1 Algemeen**

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de volgende adviesorganen:

- \* de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb);
- \* de Raad voor Verkeer en Waterstaat;
- \* de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG);
- \* het Interprovinciaal Overleg (IPO);
- \* de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat;
- \* de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer (SKVV);
- \* de Unie van Waterschappen.

In aanvulling daarop zijn reacties ontvangen van de Stichting Natuur en Milieu en de Voetgangersvereniging. Van de Raad voor Verkeer en Waterstaat is geen reactie ontvangen.

Bij de adviesaanvraag is in het bijzonder aandacht gevraagd voor twee onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel waartegen met name bij de VNG bezwaren bestonden. Dat betrof ten eerste de formulering in de wettekst dat in het nationale plan tevens is opgenomen de wijze waarop de essentiële onderdelen doorwerken in gemeentelijk beleid. Het tweede onderdeel betrof de formulering van de aanwijzingsbevoegdheid. Met name de zinsnede «omtrent de inhoud van het plan» ontmoette bezwaren. In beide gevallen kon de VNG wel instemmen met de in de toelichting omschreven betekenis en reikwijdte van de bepalingen. De VNG constateerde echter een discrepantie tussen wettekst en toelichting.

De ontvangen reacties zijn overwegend positief-kritisch over het ontwikkelde wetsvoorstel.

In het algemeen wordt positief gereageerd op de voorgestelde planstructuur en de wijze waarop de bestuurlijke verhoudingen zijn vorm gegeven. De grote nadruk op onderling overleg en op de afstemming van beleid en uitvoering ontmoet veel waardering, evenals de intentie daarmee niet in vrijblijvendheid te blijven steken. Algemeen is de opvatting dat het onderdeel planstructuur uit covenant-VERDI op een goede manier in het wetsvoorstel is vertaald.

Met name de Rbb en de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat staan stil bij de vraag of daarvoor wetgeving in formele zin vereist is. De Overlegorganen Verkeer en Waterstaat concluderen dat de Provinciewet en de Gemeentewet een wettelijke basis vereisen voor het aan provincies en gemeenten opleggen van planverplichtingen.

Ook de Rbb stemt in met het wetsvoorstel omdat onnodige bureaucratie is vermeden en er ruimte voor flexibiliteit is gelaten.

Verschillende adviesorganen staan stil bij de meerwaarde van het wetsvoorstel. De Rbb komt tot de conclusie dat die meerwaarde vooral ligt in de uitvoeringsgerichtheid in de zin van operationaliteit en prestatiegerichtheid. Wij onderschrijven deze constatering van de Rbb. Het gaat er immers niet alleen om om met elkaar in gesprek te zijn, maar vooral dat de plannen en beleidsvoornemens als gevolg van die gesprekken realistischer en onderling beter zijn afgestemd. Daardoor kan het beleid effectiever zijn waardoor het ook efficiënter kan worden uitgevoerd. De Rbb constateert dat een goed stelsel van monitoring daarbij onmisbaar is. Een dergelijk stelsel zal overigens ook in de dagelijkse praktijk verder vorm moeten krijgen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij zal zijn de mate waarin de verschillende monitoringsactiviteiten van de betrokken overheden op elkaar afgestemd kunnen plaatsvinden, zowel in termen van inhoud en manieren van meten als de tijdstippen waarop metingen plaatsvinden.

Ook de SKVV gaan in op de vraag wat de meerwaarde van het wetsvoorstel is. Men verwacht waar het de integrale benadering betreft van de Kaderwet bestuur in verandering een hogere meerwaarde dan van het voorliggende wetsvoorstel, omdat in de Kaderwet bestuur in verandering de inhoud centraal staat. Duidelijk moet echter zijn dat beide wetten in verschillende omstandigheden tot stand zijn of worden gebracht. De ontwerp-Planwet verkeer en vervoer beoogt, als alternatief voor de vervoerregio's, de bestuurlijke verhoudingen vorm te geven. Bestuurlijke verhoudingen die gebaseerd zijn op samenwerking en overleg met het oog op het realiseren van een integraal verkeers- en vervoerbeleid waarin ook rekening is gehouden met de ontwikkelingen op de aangrenzende beleidsterreinen. Het wetsvoorstel heeft in eerste instantie een procedureel karakter, maar in deze zin wordt zeker niet aan de inhoud voorbij gegaan.

## **6.2 Essentiële onderdelen**

In paragraaf 6.1 is reeds aangegeven welke bezwaren de VNG heeft ter zake van de doorwerking van de essentiële onderdelen in het beleid van de gemeenten. De kritiek van de VNG wordt door de Rbb ondersteund. Een nadere overweging van wettekst en toelichting hebben geleid tot een aanpassing van de wettekst op dit onderdeel. De formulering «de wijze waarop deze doorwerken» is geschrapt en de betreffende paragraaf in de memorie van toelichting (3.3) is aangepast.

Ten aanzien van de essentiële onderdelen constateren het IPO en de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat dat dat instrument in de praktijk

nog handen en voeten moet krijgen. De Overlegorganen Verkeer en Waterstaat vragen zich af wat de positie van het verkeersveiligheidsbeleid is: of verkeersveiligheid gezien moet worden als een aangrenzend beleidsterrein of als een aspect van verkeers- en vervoerbeleid. In het laatste geval zou men gaarne zien dat in het wetsvoorstel dit beleidsveld als essentieel onderdeel wordt aangemerkt. Ook de Stichting Natuur en Milieu signaleert onduidelijkheid met betrekking tot dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Bij de ontwikkeling van het nationale verkeers- en vervoerplan zal dit onderdeel samen met de bestuurlijke partners verder worden geconcretiseerd. De criteria die bepalen of iets tot een essentieel onderdeel bestempeld moet worden of niet, zijn politieke beslissingen die op een gegeven moment in de dan geldende situatie worden genomen. Juist met het oog op de benodigde flexibiliteit en effectiviteit van het te ontwikkelen beleid is het niet gewenst nu al vast te leggen wat essentiële onderdelen zijn en wat niet. Deze beslissingen zullen terdege rekening moeten houden met de eisen die de verkeers- en vervoersituatie stelt op het moment dat het nationale verkeers- en vervoerplan wordt voorbereid en vastgesteld.

Wat de verkeersveiligheid betreft moet de conclusie uiteraard zijn dat dat een onderdeel is van het integrale verkeers- en vervoerbeleid. Gezien het bovenstaande is ook duidelijk dat het niet gewenst is om nu al in de wet vast te leggen dat het daarmee ook een essentieel onderdeel is. Wel is in paragraaf 2.2. nader ingegaan op wat onder een integraal verkeers- en vervoerbeleid moet worden verstaan; in paragraaf 3.3 is een nadere aanduiding gegeven van criteria voor essentiële onderdelen.

### **6.3 De aanwijzing**

In paragraaf 6.1 zijn de bezwaren van de VNG tegen de formulering van de aanwijzingsbevoegdheid in de wet aangegeven. In de adviesaanvraag is voor dit onderdeel speciale aandacht gevraagd.

De Rbb en de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat gaan op deze kwestie in. Zij ondersteunen de kritiek van de VNG op dit onderdeel niet. De Rbb is van oordeel dat de opgenomen aanwijzingsbevoegdheid als uiterste redmiddel nuttig kan zijn, omdat soms knopen moeten worden doorgehakt. Het hebben van de bevoegdheid is overigens niet voldoende. Er is ook moed voor nodig om hem toe te passen, aldus de Rbb.

De Overlegorganen Verkeer en Waterstaat zijn eveneens van oordeel dat de aanwijzingsbevoegdheid noodzakelijk is. Wel wordt aangedrongen op een terughoudend gebruik ervan, omdat het instrument anders aan kracht inboet.

De uitgebrachte adviezen hebben geleid tot de constatering dat voor de in het wetsvoorstel opgenomen aanwijzingsbevoegdheid voldoende steun bestaat.

De Overlegorganen Verkeer en Waterstaat, alsmede de Voetgangersvereniging merken op dat geen voorziening is getroffen voor het geval een aanwijzing niet wordt opgevolgd. Dit is bewust achterwege gelaten.

De meest voor de hand liggende sanctie, in de plaats treding door een hogere overheid, biedt voor het verkeers- en vervoerbeleid weinig soelaas. Voor een uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid is het immers niet voldoende dat er een plan wordt opgesteld. Dat plan moet ook worden uitgevoerd. In de plaats treding zal in dit geval, naast het maken van het plan, feitelijk betekenen uitvoering van beleid door een hogere overheid. Dit voert te ver. Het verdraagt zich bovendien niet goed met of doet zelfs afbreuk aan het vertrouwen dat aan de basis van dit wetsvoorstel ligt: het vertrouwen dat alle overheden hun verantwoorde-

lijkheden nakomen, zeker als zij daarop, al dan niet in de vorm van een aanwijzing, expliciet worden aangesproken.

Mocht na verloop van tijd, bijvoorbeeld uit de monitoring of de evaluatie, blijken dat het bestaande instrumentarium niet adequaat is, kan alsnog worden bezien welke aanpassingen mogelijk en noodzakelijk zijn.

Het IPO merkt op dat bij het opleggen aan een gemeente van de verplichting tot het opstellen van een verkeers- en vervoerplan tevens een aanwijzing omtrent de inhoud van dat plan gegeven moet kunnen worden.

Het wetsvoorstel biedt in artikel 9, derde lid, deze mogelijkheid. In de dagelijkse praktijk kan het immers wenselijk zijn dat deze twee aspecten niet per se volgtijdelijk, maar gelijktijdig kunnen plaatsvinden. In paragraaf 3.4 van de toelichting is daaraan ook aandacht besteed.

#### **6.4 Uitvoeringsgerichtheid en bestuurlijke overeenkomsten**

In het verband van de uitvoeringsgerichtheid van het wetsvoorstel gaat de Rbb vrij uitvoerig in op het instrument van de bestuurlijke overeenkomsten. De Rbb ondersteunt de toepassing van dit soort uitvoeringsinstrumenten en de erbij opgenomen conflictregulering. Wel plaatst de Rbb enige kanttekeningen. Die betreffen vooral de mate van flexibiliteit, de fasering in de mate en de soort van binding (van politiek via bestuurlijk naar juridisch), de relatie met publiekrechtelijke waarborgen en de stijl van besturen waarin meer aandacht nodig is voor overleg- en onderhandelingsvaardigheden.

De door de Rbb naar voren gebrachte aspecten zijn in de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke overeenkomst als instrument voor de ontwikkeling en de uitvoering van beleid van grote waarde. Het voert echter te ver om al deze zaken in dit wetsvoorstel te regelen. Op het punt van de bestuurlijke overeenkomst heeft het wetsvoorstel een terughoudend, maar ook procesmatig karakter. De verschillende overheden zullen gaandeweg aan dit onderdeel verder vorm en inhoud geven. De door de Rbb gedane suggesties en kanttekeningen zullen daarbij belangrijke punten van overweging zijn, met name de door de Rbb genoemde fasering in de soorten overeenkomsten met de daarbij behorende verschillen in de mate van binding.

De Rbb is van mening dat de commissie die de taak krijgt advies uit te brengen indien noodzakelijk geachte bestuurlijke overeenkomsten niet tot stand komen, niet per se uit drie geledingen hoeft te bestaan. Het wetsvoorstel is op dit punt heel terughoudend. Voorgeschreven is slechts dat de drie geledingen een voordracht voor de benoeming doen.

De Rbb constateert voorts dat in het wetsvoorstel geen voorziening is getroffen voor conflicten over interpretaties en uitvoering van een bestuurlijke overeenkomst. De gang naar de burgerlijke rechter is volgens de Rbb aanvaardbaar als er private of semi-publieke partijen bij zijn betrokken. De Rbb geeft er de voorkeur aan om bij conflicten tussen bestuursorganen een voorziening bij de Raad van State te creëren. Deze laatste suggestie van de Rbb is niet overgenomen. Hiervoor is al aangegeven dat er een voorkeur voor bestaat dit instrument in de dagelijkse praktijk met de andere overheden verder te ontwikkelen. Vooralsnog is er geen aanleiding ter zake van de bestuurlijke overeenkomst meer te regelen.

## 6.5 Het overleg

Verschillende adviesorganen constateren dat het wetsvoorstel leidt tot een intensivering van het overleg. De Unie van Waterschappen wijst daarbij tevens op de noodzaak van veelvuldig overleg met de waterschappen, zeker als het gaat om wegbeherende waterschappen. Dit is geheel in overeenstemming met eerdere constatering in deze memorie van toelichting.

De verwachting dat er veel en meer dan tot nu toe overleg gevoerd zal worden als gevolg van dit wetsvoorstel lijkt gerechtvaardigd. De essentie van het wetsvoorstel is het bevorderen van de onderlinge samenhang zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid. Er is naar een planstructuur gezocht die, met het oog op de grote onderlinge verwevenheid van de verkeers- en vervoerproblematiek, dat overleg en die samenhang meer dan tot nu toe het geval was zou bevorderen. Dat vereist van alle partners een behoorlijke inspanning.

Het wetsvoorstel is erop gericht op een gestructureerde en systematische manier met dat noodzakelijke overleg om te gaan. Dat betekent dat er wordt voortgebouwd op wat er in dit opzicht al gaande is. Tegelijkertijd is een manier gevonden om het overleg en de samenwerking meer vaste grond onder de voeten te geven en in te bedden in de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie.

De procedure voor het overleg lijkt complex. De Overlegorganen Verkeer en Waterstaat adviseren om met de in het leven te roepen verticale verkeers- en vervoerberaden vooral praktisch om te gaan.

Deze beraden zijn als instrument om het benodigde overleg te structureren nuttig. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat het overleg in deze beraden gericht is op een uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid. Niet alleen doelstellingen, plannen en beleidsvoornemens zullen daar op de agenda staan. Het zal er met nadruk ook om gaan een efficiënte en effectieve uitvoering daarvan tot stand te brengen. Belangrijke onderdelen van de werkzaamheden van deze beraden kunnen zijn het tot stand brengen van de bestuurlijke overeenkomsten, en het in het kader van de monitoring volgen van de uitvoering van het beleid en van de ontwikkelingen die zich in de verkeers- en vervoersituatie voordoen.

Om bovenvermelde redenen is ervan afgezien de taken van deze beraden in dit wetsvoorstel te regelen. Deze beraden moeten immers optimaal kunnen worden afgestemd op de omstandigheden in de betreffende gebieden. Indien de verkeers- en vervoerproblematiek dit nodig of wenselijk maakt kunnen in sommige provincies ook meerdere regionale verkeers- en vervoerberaden ontstaan.

De SKVV wijzen er op dat provincies in voorkomende gevallen ook met aangrenzende regionale besturen buiten de eigen provincie moeten overleggen. Artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel is niet limitatief geformuleerd, maar geeft slechts aan met welke instanties in ieder geval overleg gepleegd moet worden. Uiteraard zullen provinciebesturen ook overleggen met besturen van aangrenzende kaderwetgebieden die niet op het grondgebied van de eigen provincie liggen.

De Rbb betwijfelt of het wel zo vanzelfsprekend is dat de afstemming met maatschappelijke organisaties aan provincies en gemeenten wordt overgelaten. Dit is echter een normale taak van deze overheden, die zij ook in het verband van het verkeers- en vervoerbeleid moeten uitvoeren. Het is niet passend om daar van rijkswege in te willen ingrijpen. Temeer niet daar, zoals al enkele keren is gememoreerd, het wetsvoorstel is

gebaseerd op het vertrouwen dat elke overheid de eigen verantwoordelijkheden zal nemen.

In de Algemene wet bestuursrecht, de Provinciewet en de Gemeentewet zijn hiervoor bovendien reeds verschillende bepalingen opgenomen. Aanvullende regelgeving is dus wenselijk noch noodzakelijk. Om deze reden is de suggestie van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat om in een algemene maatregel van bestuur de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties te garanderen niet overgenomen. De bestaande regelgeving biedt die garanties in voldoende mate. Ook de aanbevelingen van de Voetgangersvereniging ter zake zijn niet overgenomen.

Het pleidooi van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat om in de wettekst vast te leggen dat het nationale verkeers- en vervoerplan wordt vastgesteld na overleg met de bestuurlijke partners is niet gehonoreerd. De betreffende bepaling, artikel 2, tweede lid, is een bepaling, die, in aanvulling op het al in de pkb-procedure geregelde overleg, is opgenomen om recht te doen aan de zwaarte van het voorbereidend overleg met de bestuurlijke partners. Overwegingen in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid leiden ertoe dat daarin niet verder kan worden gegaan dan in het betreffende artikel wordt gedaan. De Minister van Verkeer en Waterstaat is er immers niet alleen verantwoordelijk voor dat het nationale plan wordt voorbereid en het daartoe benodigde overleg wordt gevoerd, maar ook dat het plan wordt vastgesteld en ter goedkeuring aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd.

## **6.6 Relatie met de Kaderwet bestuur in verandering**

Enkele adviesorganen staan stil bij de relatie tussen het wetsvoorstel en de Kaderwet bestuur in verandering.

In hun reactie op het wetsvoorstel geven de SKVV aan bevreesd te zijn dat voor verkeer en vervoer twee, elkaar gedeeltelijk overlappende wetten van toepassing worden. Die vrees is ongegrond. Het onderhavige wetsvoorstel regelt alleen de positie van de kaderwetgebieden ten opzichte van het nationale verkeers- en vervoerplan. Voor het overige blijft de Kaderwet bestuur in verandering van toepassing.

De bevestiging die door de SKVV gevraagd wordt dat de verwerking van de essentiële onderdelen uit het nationale verkeers- en vervoerplan voor deze gebieden pas bij de eerstvolgende reguliere herziening van hun regionale verkeers- en vervoerplannen behoeft te worden uitgevoerd, kan op dit moment niet worden gegeven. Het wetsvoorstel bevat het voorschrift dat in het nationale verkeers- en vervoerplan de termijn wordt opgenomen waarbinnen de plannen en beleidsvoornemens van de overheden in overeenstemming moeten zijn gebracht met het nationale verkeers- en vervoerplan. Vanzelfsprekend wordt daarbij zo veel mogelijk rekening gehouden met lopende planprocessen. De mate waarin dat mogelijk zal zijn is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de fase waarin de verschillende planprocessen verkeren en de inhoud en urgentie van het betreffende beleidsonderdeel.

Door de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat wordt de vraag gesteld of dit wetsvoorstel voldoende soelaas biedt voor de regionale samenwerking en de uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid in deze gebieden als de Kaderwet wordt opgeheven. Ook de Stichting Natuur en Milieu vraagt om een verduidelijking van de relatie met de Kaderwet.

Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat de Kaderwet op de daarin genoemde gebieden van toepassing is. Het kabinet heeft inmiddels besloten tot een verlenging van de Kaderwet bestuur in verandering tot uiterlijk 2003. Bij brief van 27 maart 1997 van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken (kamerstukken II, 1996/1997, 25 287, nr 1)

is het parlement daarover geïnformeerd. Omstreeks dezelfde periode zal de werking van dit wetsvoorstel worden geëvalueerd. In dat verband zal tevens aandacht worden geschonken aan de expiratie van de Kaderwet bestuur in verandering. Bezien zal worden of als gevolg daarvan aanpassing van de voor het verkeers- en vervoerbeleid dan vigerende regelgeving noodzakelijk is.

### **6.7 Decentralisatie bekostiging kleine infrastructuur**

Zowel de VNG als de Rbb pleiten voor een koppeling in deze wet met de decentralisatie van de middelen voor de aanleg van kleine infrastructuur. Met name de VNG pleit voor het opnemen van een bepaling waarin voor de provincie de verplichting is opgenomen in het provinciale plan aan te geven op welke wijze de provincie de voor deze investeringen bestemde middelen verdeelt over gemeentelijke en provinciale projecten.

De wet voorziet al in de verplichting een paragraaf in het plan op te nemen waarin fasering, de prioriteitsstelling en een indicatie van de kosten is aangegeven.

Bovendien worden de bedoelde middelen gedecentraliseerd naar de algemene fondsen. Uiterste terughoudendheid is derhalve geboden bij het geven van voorschriften omtrent hoe met die middelen moet worden omgegaan.

Van grote betekenis is voorts dat het provinciale plan binnen de beoogde structuur van overleg, afstemming en samenwerking tot stand komt. In de met het oog daarop in te stellen regionale verkeers- en vervoerberaden zal, naast de inhoud van het beleid, vanzelfsprekend ook de bekostiging en ieders bijdrage daaraan aan de orde zijn. Aldus is voldoende gewaarborgd dat met ieders belangen zorgvuldig wordt omgegaan.

Daarbij is eveneens van belang dat inmiddels op diverse plaatsen in het land door provincies en gemeenten gezamenlijk initiatieven worden genomen om de krachten te bundelen in de vorm van de ontwikkeling van gezamenlijke bekostigingsstelsels, zoals een regionaal mobiliteitsfonds. Dergelijke initiatieven verdienen navolging. Zij passen heel goed in de uitgangspunten en filosofie die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Zij maken ook verdere regulering op dit onderdeel onnodig.

Dit alles laat echter onverlet dat het voor gemeenten belangrijk is, onder meer bij de voorbereiding van hun begroting, dat zij ongeveer weten met welke bijdragen zij rekening kunnen houden. In de wettekst is derhalve toegevoegd dat, naast een fasering, prioriteitsstelling en een indicatie van de kosten van het plan tevens een indicatie wordt gegeven van de voor gemeenten beschikbare middelen. De tekst van paragraaf 3.6 is in deze zin eveneens aangepast.

### **6.8 Aangrenzende beleidsterreinen**

Door de VNG zijn tegen de voorschriften inzake de afstemming met de aangrenzende beleidsterreinen bezwaren ingebracht. De adviesorganen is verzocht aan dit onderdeel specifiek aandacht te schenken. De Rbb ondersteunt de bezwaren van de VNG niet en is van mening dat deze bepalingen een goede zaak zijn. Ervaringen hebben de noodzaak ervan aangetoond. Ook de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat wijzen op de noodzaak van deze bepalingen. De constatering van het IPO dat bij het nationale plan de verplichting om met de ruimtelijke ordening af te stemmen ontbreekt, berust op een misverstand. Het nationale verkeers- en vervoerplan is immers een planologische kernbeslissing en derhalve een ruimtelijk plan. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van deze reactie dus gehandhaafd.



Zowel de Rbb als de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat doen de suggestie op termijn de mogelijkheid van integratie van plannen vorm te geven. De Rbb stelt voor om daartoe in dit wetsvoorstel al een experimenteerbepaling op te nemen.

Op nationaal niveau is feitelijk al sprake van integratie van plannen, omdat, zoals hierboven nogmaals is benadrukt, het nationale verkeers- en vervoerplan tevens een pkb is. De provincies kunnen ook nu al, indien zij dat wensen, werken aan integrale plannen. Het is overigens daarbij, gezien de urgentie van de verkeers- en vervoerproblematiek, goed het belang van afzonderlijke en expliciete aandacht voor verkeer en vervoer in een eigen plan af te wegen tegen de voordelen van integratie van fysieke plannen op dit moment.

Op de wat langere termijn kan een dergelijke integratie wellicht wenselijk zijn. Deze vraag zal zeker in de evaluatie, die in het wetsvoorstel is voorzien, worden meegenomen.

## **6.9 Evaluatie**

Door het IPO is de vraag opgeworpen of een evaluatie na vijf jaar niet te snel is, gezien de tijd die nodig is voor het vaststellen van een nationaal verkeers- en vervoerplan. Een langere periode voordat tot evaluatie kan worden overgegaan is noch gewenst, noch nodig. Na vijf jaar is goed vast te stellen of de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe werkwijze voldoet. Indien dat onverhoopt niet het geval zou zijn, is het beter om al na vijf jaar de mogelijkheid te hebben aanpassingen aan te brengen.

Daarnaast zal het naar verwachting ook mogelijk zijn beleidsinhoudelijke conclusies te trekken in termen van al of niet toegenomen effectiviteit van het verkeers- en vervoerbeleid.

## **ARTIKELN**

### **Artikel 1**

Het systeem van deze wet is, dat de nationale doelstellingen en bepaalde andere belangrijke onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerbeleid in het plan worden aangemerkt als essentiële onderdelen. Deze essentiële onderdelen vormen het bouwwerk van het nationale verkeers- en vervoerbeleid en dienen om die reden door te werken in zowel het beleid van het rijk als in de provinciale verkeers- en vervoerplannen en in het verkeers- en vervoerbeleid van gemeenten. Deze essentiële onderdelen kunnen variëren van tamelijk abstracte doelstellingen tot meer concrete beleidsvoornemens.

Over de relatie tussen essentiële onderdelen en het begrip besluit in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 1:3 definieert een besluit als een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Of de essentiële onderdelen aan deze definitie voldoen zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. In het algemeen valt hierover te zeggen dat een abstracte doelstelling geen besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht zal zijn, terwijl dat met een meer concreet beleidsvoornemen wel het geval zal kunnen zijn.

In beginsel kunnen ook ruimtelijke reserveringen worden aangemerkt als essentiële onderdelen, maar het zwaartepunt van de essentiële onderdelen zal gevormd worden door de nationale doelstellingen en de instrumenten van beleid die noodzakelijk zijn voor of in belangrijke mate kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van die nationale doelstellingen.

Voor het nationale verkeers- en vervoerplan geldt dat het een planologische kernbeslissing (pkb) is en dat derhalve het regime van de Wet op de ruimtelijke ordening daarop van toepassing is. In het op 17 april 1997 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening wordt het begrip concrete beleidsbeslissing geïntroduceerd: een als zodanig aangemerkt besluit in een pkb, een streekplan of een regionaal structuurplan. In het wetsvoorstel is beroep tegen een onderdeel van een pkb alleen mogelijk als het betreffende onderdeel is aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing. Voor het nationale verkeers- en vervoerplan zal dit betekenen dat, afhankelijk van de reikwijdte en betekenis van een essentieel onderdeel, dit tevens kan worden aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing. Een voorbeeld hiervan kan een locatiekeuze zijn.

## **Artikel 2**

Dit artikel vormt de basis voor het nationale verkeers- en vervoerplan.

Zoals in het eerste lid van dit artikel bepaald wordt, is het nationale verkeers- en vervoerplan een plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en daarmee een pkb.

De keuze voor deze «zware» procedure voor het nationale verkeers- en vervoerplan komt enerzijds voort uit de wens om een breed draagvlak te creëren voor het plan. De pkb-procedure vormt een basis voor de betrokkenheid van de provincies, gemeenten en waterschappen en biedt ook de mogelijkheid om recht te doen aan inbreng van belanghebbenden, zowel individueel als in georganiseerde vorm.

Daarnaast is de pkb-procedure de aangewezen weg voor het op nationaal niveau vastleggen van ruimtelijke reserveringen. Deze overwegingen hebben de doorslag gegeven om voor de totstandkoming van het nationale verkeers- en vervoerplan de pkb-procedure te volgen.

In het tweede lid van dit artikel wordt gestalte gegeven aan de gedachte van samenwerking tussen de drie bestuurslagen doordat, voorafgaand aan de pkb-procedure, de Minister van Verkeer en Waterstaat het nationale verkeers- en vervoerplan voorbereidt en daarbij overleg voert met provincies en gemeenten. De wijze waarop aan dit overleg vorm gegeven wordt, wordt aan de Minister van Verkeer en Waterstaat overgelaten.

## **Artikel 3**

Dit artikel regelt de inhoud van het nationale plan.

Zoals hierboven uitgebreid uiteengezet is, bevat het plan in ieder geval de nationale doelstellingen en de overige onderdelen van het nationale beleid die worden aangemerkt als «essentiële onderdelen». Dit begrip essentiële onderdelen vormt een sleutelbegrip in deze wet en in de planvorming, omdat deze onderdelen, neergelegd in het nationale plan, doorwerking hebben in het beleid van het rijk, in de provinciale verkeers- en vervoerplannen en in het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid (of, in voorkomende gevallen, in gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen). Het betreft die onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid die van cruciaal belang zijn voor de bevordering van de bereikbaarheid en leefbaarheid in ons land, en die in het nationale plan ook als zodanig worden erkend. Dit zijn tevens de onderdelen van het beleid die nodig zijn voor de verwezenlijking van het bovenprovinciale of bovengemeentelijke verkeers- en vervoerbeleid.

Daarbij kan worden aangegeven welke consequenties het nationale beleid heeft voor het beleid van provincies en gemeenten, hetgeen onder

meer kan uitmonden in gedifferentieerde rijks-, provinciale en regionale streefbeelden (derde lid, onderdeel a).

De beschrijving van de activiteiten van rijk, provincies en gemeenten, zoals neergelegd in onderdeel b, zal naar verwachting leiden tot meer inzicht in de samenhang tussen de verschillende plannen en tevens nopen tot een zekere mate van concreetheid in de plannen.

In verband met de onderlinge samenhang en de noodzaak zo veel mogelijk een integraal beleid te ontwikkelen wordt in onderdeel c bepaald, dat het nationale verkeers- en vervoerbeleid wordt afgestemd met aangrenzende beleidsterreinen. De afstemming met de ruimtelijke ordening is daar niet genoemd, omdat het nationale verkeers- en vervoerplan een pkb is, en daarmee tegelijkertijd een ruimtelijk plan is.

Onderdeel d bepaalt, dat het nationale plan in globale termen moet aangeven hoe de fasering, de prioriteitsstelling en de bekostiging van de uitvoering zal verlopen. Hiermee wordt recht gedaan aan het belang van de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoerbeleid.

De termijn waarvoor het nationale verkeers- en vervoerplan geldt hoeft niet in deze wet te worden geregeld, omdat in artikel 2a, eerste lid, zesde volzin, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is bepaald dat een pkb de termijn bevat waarvoor het plan geldt. Dit betekent dat de termijn derhalve wordt vastgesteld bij de totstandkoming van het nationale plan. Onderdeel e bepaalt, dat ook de termijn waarbinnen het provinciale plan daaraan moet zijn aangepast bij de totstandkoming van het nationale plan wordt vastgesteld. Als richtsnoer kan hierbij worden gedacht aan een termijn van maximaal twee jaar.

#### **Artikel 4**

In het eerste lid wordt geregeld, dat de wijze waarop het rijk uitwerking geeft aan het nationale beleid in een afzonderlijk hoofdstuk van het nationale plan wordt neergelegd.

Het tweede lid van dit artikel geeft aan, dat het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), dat zijn basis vindt in de Wet Infrastructuurfonds, eveneens dient als uitvoeringsprogramma van de uitwerking die de Minister van Verkeer en Waterstaat op rijksniveau geeft aan het nationale verkeers- en vervoerbeleid.

#### **Artikel 5**

Dit artikel vormt de basis voor het provinciale verkeers- en vervoerplan. In de tweede volzin van het eerste lid wordt de binding aan de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan verwoord.

Het derde lid geeft een overzicht van die onderwerpen waaraan de provincie in ieder geval in het plan aandacht moet besteden. Het provinciale verkeers- en vervoerplan vervult een belangrijke functie in de wet, omdat het de uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerbeleid voor de provincie bevat en daarbij aangeeft wat de consequenties van deze essentiële onderdelen zijn voor het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid. Dit is neergelegd in onderdeel a. Bij de uitwerking van de essentiële onderdelen uit het nationale verkeers- en vervoerplan in het provinciale verkeers- en vervoerplan kan de provincie zorgen voor differentiatie en maatwerk.

Ook hier geldt, dat de onderlinge samenhang en de noodzaak om zoveel mogelijk een integraal beleid te voeren, nopen tot afstemming met andere beleidsterreinen (onderdeel b). Onderdeel c onderstreept het belang van de uitvoering van het provinciale plan doordat in het plan de fasering en de prioriteitsstelling moeten worden aangegeven. Daarnaast moet een

indicatie van de bekostiging worden opgenomen en wordt inzicht gegeven in de voor gemeenten beschikbare middelen.

Op dezelfde wijze als het nationale plan bevat het provinciale plan zelf de termijn waarvoor het geldt (onderdeel d). Dit maakt enige flexibiliteit mogelijk. Hetzelfde geldt voor de termijn waarbinnen het gemeentelijk beleid in overeenstemming dient te zijn gebracht met het provinciale plan (onderdeel e). Hierbij kan worden gedacht aan een termijn van maximaal twee jaar.

Uiteraard staat het de provincie vrij om naast deze onderwerpen andere zaken in het plan op te nemen.

Het bepaalde in het vierde lid is noodzakelijk omdat de artikel 108 van de Provinciewet bepaalt, dat een verplichting om een provinciaal plan vast te stellen slechts voor ten hoogste vier jaar geldt, tenzij de wet anders bepaalt.

In het vijfde lid wordt extra aandacht besteed aan de concretisering van afstemming tussen het provinciale verkeers- en vervoerbeleid en het provinciale ruimtelijke, milieu- en waterhuishoudingbeleid. Een goede afstemming met het ruimtelijke beleid is in het bijzonder van belang voor het welslagen van het verkeers- en vervoerbeleid. Uiteraard zal slechts een deel van het verkeers- en vervoerbeleid ruimtelijke consequenties hebben, maar wij achten het van groot belang dat waar dat het geval is, dit ook daadwerkelijk tot aanpassing van het ruimtelijk beleid leidt. Dit geldt eveneens voor het provinciale milieubeleid en, zij het in mindere mate, voor het provinciale waterhuishoudingsbeleid. Dit heeft gestalte gekregen in de zogenaamde haasje-over bepaling, waarbij in het provinciale verkeers- en vervoerplan moet worden aangegeven welke wijzigingen dit meebrengt voor het streekplan, het provinciale milieubeleidsplan en het provinciale plan voor de waterhuishouding. In artikel 17 van deze wet wordt voorzien in een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding, met het oog op de gewenste wederkerigheid.

## **Artikel 6**

Omdat ook voor het provinciaal niveau grote waarde gehecht wordt aan een gezamenlijke voorbereiding van het plan met andere bestuursorganen, is het bepaalde in het eerste lid opgenomen.

Het tweede lid verwijst naar de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt onder meer in dat het ontwerp-plan ter inzage gelegd moet worden en dat belanghebbenden hun zienswijze over het ontwerp-plan naar voren kunnen brengen.

De verplichting voor het provinciebestuur tot bekendmaking van het plan volgt uit afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht. Zonder bekendmaking treedt het plan niet in werking. De Algemene wet bestuursrecht bevat geen regeling voor de terinzagelegging van het vastgestelde plan. Aangezien wij het van belang achten dat geïnteresseerden van het plan kennis kunnen nemen, is dat in het derde lid geregeld. Uit de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat, voorzover het provinciale plan een besluit is in de zin van artikel 1:3 van die wet, daartegen bezwaar en beroep openstaat.

## **Artikel 7**

Dit artikel bevat de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om het provinciaal bestuur een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van het provinciale verkeers- en vervoerplan. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft deze bevoegdheid uitsluitend voor het geval het provinciebestuur in gebreke blijft aan een of meer essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan uitwerking te geven in het provinciale plan.

Omdat de aanwijzing een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht staat daartegen bezwaar en beroep open, zowel voor het provinciebestuur als voor eventuele andere belanghebbenden.

Voor een uitgebreide motivering van de keuze voor dit bestuursinstrument wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie.

### **Artikel 8**

Anders dan rijk en provincie is de gemeente niet verplicht zijn verkeers- en vervoerbeleid vast te leggen in een plan. In het algemeen deel van deze memorie is reeds uitgebreid ingegaan op de reden en de reikwijdte van dit onderscheid. Dit betekent uiteraard niet, dat geen eisen gesteld worden aan het verkeers- en vervoerbeleid van gemeenten: in beginsel worden daaraan, afgezien van de planverplichting, dezelfde eisen gesteld als aan het verkeers- en vervoerbeleid van rijk en provincie. Dit is ook noodzakelijk, want wil het nationaal verkeers- en vervoerbeleid kans van slagen hebben, dan zal de doorwerking van de essentiële onderdelen van het nationale plan op alle drie niveau's gewaarborgd moeten zijn, en zal er met dezelfde inzet en betrokkenheid aan gewerkt moeten worden.

Het belang dat het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid heeft voor het geheel moet niet worden onderschat, omdat naar alle waarschijnlijkheid vele aspecten van het nationale verkeers- en vervoerbeleid op gemeentelijk niveau geconcretiseerd zullen worden.

In dit artikel krijgt het gemeentebestuur de verantwoordelijkheid om zichtbaar een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid te voeren. De tweede volzin bepaalt dat hierbij de essentiële onderdelen uit het nationale verkeers- en vervoerplan en de uitwerking daarvan in het provinciale plan, in acht genomen moeten worden. Verder moet het beleid uiteraard worden afgestemd op het beleid van naburige gemeenten.

### **Artikel 9**

Het eerste lid van dit artikel geeft het provinciaal bestuur de mogelijkheid een gemeentebestuur de verplichting op te leggen tot het vaststellen van een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan. Dit is een afwijking van artikel 110, vierde lid, van de Gemeentewet, dat er van uitgaat, dat het vaststellen van een gemeentelijk plan vanwege het Rijk gevorderd wordt. Deze bepaling vloeit rechtstreeks uit het convenant-VERDI voort. Indien de gemeenten nalatig zijn bij het vervullen van de hen in artikel 8 opgedragen taak, wordt de provincie het best in staat geacht om te beoordelen of het verplichten tot het maken van een plan al dan niet de beste oplossing is.

Het tweede lid geeft een overzicht van de eisen waaraan het door het gemeentebestuur vast te stellen plan in dat geval moet voldoen. Onderdeel a bepaalt dat het plan een uitwerking moet bevatten van de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan en van de essentiële onderdelen van het provinciale verkeers- en vervoerplan. Deze laatste vormen een uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale plan, hetgeen uit de definitie in artikel 1 volgt.

Voor het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan geldt, op dezelfde wijze als voor het provinciale plan, dat daartegen bezwaar en beroep mogelijk is voorzover het plan een besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Aangezien het opleggen van de verplichting een plan vast te stellen een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht staat hiertegen bezwaar en beroep open, evenals dat tegen de aanwijzing het geval is.

## **Artikel 10**

Het eerste lid benadrukt dat ook voor een zorgvuldige voorbereiding van het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid of van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan bestuurlijk overleg geboden is.

In het tweede lid zijn enkele voorschriften opgenomen die in het bijzonder betrekking hebben op de voorbereiding van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan en de terinzagelegging na de bekendmaking.

Het derde lid legt extra nadruk op de afstemming van het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid en het gemeentelijke ruimtelijke beleid, gezien het specifieke belang dat het ruimtelijk beleid heeft voor het welslagen van het verkeers- en vervoerbeleid.

Uiteraard zal slechts een deel van het verkeers- en vervoerbeleid ruimtelijke consequenties hebben, maar in die gevallen zal het gemeentebestuur zich daarvan bij het vaststellen van het verkeers- en vervoerbeleid rekenschap moeten geven, zodat het verkeers- en vervoerbeleid geen beleidsvoornemens bevat, die niet te realiseren zijn. Dit laat onverlet de zelfstandige afweging in het kader van het ruimtelijk beleid.

## **Artikel 11**

Indien het gemeentebestuur zijn beleid neergelegd heeft in een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan, maar daarin onvoldoende rekening houdt met de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan of de uitwerking daarvan in het provinciale plan, heeft het provinciaal bestuur de bevoegdheid het gemeentebestuur een aanwijzing te geven. Hierbij wordt er vanuit gegaan, dat deze essentiële onderdelen nodig zijn voor de verwezenlijking van het bovengemeentelijke verkeers- en vervoerbeleid of noodzakelijk zijn voor de samenhang van het nationale verkeers- en vervoerbeleid. In dat geval heeft het provinciale bestuur de bevoegdheid het gemeentebestuur een aanwijzing te geven, op dezelfde wijze als de Minister van Verkeer en Waterstaat op basis van artikel 7 aan het provinciale bestuur een aanwijzing kan geven.

Met de formulering «omtrent de inhoud van het gemeentelijk verkeers- en vervoerplan» wordt bedoeld dat het gemeentebestuur verplicht kan worden in het plan aan te geven welke maatregelen het voornemens is te treffen ter uitwerking van de essentiële onderdelen van het nationale of provinciale verkeers- en vervoerplan. Hiermee wordt niet bedoeld, dat de provincie de gemeente een concrete uitvoeringsmaatregel kan opdragen. De mate van concreetheid van de aanwijzing is afhankelijk van de mate waarin de essentiële onderdelen in het nationale of provinciale plan concreet geformuleerd zijn.

## **Artikel 12**

Voor een uitgebreide toelichting op deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Hier zij opgemerkt, dat deze bestuurlijke overeenkomsten waarschijnlijk in hoofdzaak betrekking zullen hebben op de uitvoering van specifieke projecten en een privaatrechtelijk karakter zullen dragen, doch dat een bredere reikwijdte niet uitgesloten is.

## **Artikel 13**

Voor de realisatie van het nationale verkeers- en vervoerbeleid is het van groot belang dat op de verschillende niveau's onderlinge afstemming van het beleid en van de uitvoering daarvan plaatsvindt.

Op nationaal niveau kan deze afstemming plaatsvinden in het Landelijk Overleg Verkeer en Vervoer (LOVV). Op provinciaal niveau draagt het provinciaal bestuur zorg voor het overleg. Gezien de schakelfunctie van de

provincie in het geheel is dat een voor de hand liggende keuze. Naast de voorbereiding van de verschillende plannen en de onderlinge afstemming daarvan, alsmede de afstemming van de uitvoering, zullen zaken als monitoring en evaluatie aan de orde kunnen komen.

#### **Artikel 14**

Dit artikel regelt de monitoring van het nationale verkeers- en vervoerbeleid. Hiervoor zij verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

#### **Artikel 15**

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling.

#### **Artikel 16**

Dit artikel regelt de afstemming met de Kaderwet bestuur in verandering. Ingevolge de Kaderwet bestaat voor zeven stedelijke gebieden tijdelijk een bijzonder bestuurlijk regime. Op grond van die wet zijn de besturen van deze samenwerkingsgebieden of kaderwetgebieden, de regionale openbare lichamen, onder meer gehouden tot het vaststellen van een regionaal verkeers- en vervoerplan.

Gezien het feit, dat de kaderwetgebieden de belangrijkste stedelijke gebieden omvatten, is het van groot belang dat de kaderwetgebieden hun verkeers- en vervoerbeleid afstemmen op het nationale verkeers- en vervoerbeleid en de essentiële onderdelen laten doorwerken in de regionale verkeers- en vervoerplannen.

Om dit te bewerkstelligen is de keus gemaakt om de kaderwetgebieden waar mogelijk dezelfde positie te geven als de provincies. Zo is in onderdeel a onder meer de betrokkenheid bij de voorbereiding van het nationale verkeers- en vervoerplan (artikel 2, tweede lid) en bij het verkeers- en vervoerberaad ter afstemming van het beleid (artikel 13, eerste lid) gewaarborgd, en is in onderdeel b de doorwerking van de essentiële onderdelen geregeld.

Onderdeel c bepaalt dat het provinciale verkeers- en vervoerplan geen betrekking heeft op het kaderwetgebied, aangezien daarvoor het regionaal verkeers- en vervoerplan geldt, en onderdeel d waarborgt de positie van het kaderwetgebied bij de voorbereiding van het provinciale plan.

Als sluitstuk van de doorwerking van de essentiële onderdelen bevat onderdeel e de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat en is in onderdeel f geregeld dat de bepalingen met betrekking tot het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid niet van toepassing zijn.

In verband met het tijdelijke karakter van de Kaderwet is er voor gekozen om de betrokkenheid van de kaderwetgebieden in een afzonderlijk artikel te regelen.

#### **Artikel 17**

Met dit artikel wordt bewerkstelligd, dat de in artikel 5, vijfde lid, van deze wet neergelegde haasje-over bepaling eveneens wordt opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink