

Vergaderjaar 1997–1998

25 337

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 september 1997

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de **PvdA**-fractie ondersteunen de gedachte om op het gebied van verkeer en vervoer de verhoudingen en verantwoordelijkheden van drie bestuurslagen te regelen. Op die manier is een goede afstemming van plannen en maatregelen van de verschillende overheden (rijk, provincies en gemeenten) mogelijk.

De leden van de PvdA-fractie willen van deze gelegenheid gebruik maken nog enkele informatieve vragen te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af waarom het nationale beleid altijd in een PKB wordt vastgelegd. Naar het oordeel van deze leden is in een aantal gevallen een Lex Specialis gewenst om de besluitvorming te versnellen. Genoemde leden vragen zich af of een nieuwe Planwet nodig is. Zijn met het bestaande instrumentarium de bestuurlijke verhoudingen niet voldoende geregeld? Voegt deze Planwet niet enkel nieuwe bureaucratie toe?

De leden van de **VVD**-fractie kunnen in hoofdlijnen instemmen met deze vormgeving van de betreffende bepaling uit het convenant «Verkeer en vervoer: regionaal, centraal, integraal» (VERDI). Zoals zij reeds hebben aangegeven tijdens het op 13 maart 1996 gevoerde algemeen overleg over dit convenant, onderschrijven zij met name de keuze voor een lichte, sobere planstructuur.

De leden van de fractie van **D66** stellen vast dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt de verhoudingen tussen de drie bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten) te regelen op het gebied van verkeer en vervoer. Daarnaast is het de bedoeling dat dit wetsvoorstel de

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteijn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA), Luchtenveld (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Vacature CD, Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Te Veldhuis (VVD).

planverplichting van het verkeers- en vervoerbeleid bij wet regelt. Het wetsvoorstel is een uitwerking van een van de afspraken uit het convenant-VERDI. De leden van de D66 fractie hebben dit wetsvoorstel kritisch bekeken en hebben nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de **RPF**-fractie constateren dat met de voorliggende Planwet wordt beoogd een wettelijke basis te creëren van de samenwerkingsafspraken die zijn vastgelegd in het convenant-VERDI. Daarnaast stellen zij vast dat het wetsvoorstel vooral een procedureel karakter heeft en slechts een paar inhoudelijke randvoorwaarden kent.

Uitgangspunten bij de vormgeving van dit wetsvoorstel zijn soberheid en complementariteit. In dit kader dringt zich de vraag op welke meerwaarde het wetsvoorstel heeft. Verschillende adviesorganen hebben die vraag ook gesteld en komen tot de conclusie dat inderdaad sprake is van een meerwaarde. De leden van de RPF-fractie informeren welke concrete knelpunten zich voordoen of zouden kunnen voordoen, indien deze Planwet niet tot stand zou komen. Dit mede in het licht van het reeds bestaande instrumentarium in onder andere de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO).

De leden van de RPF-fractie merken op dat het streven naar soberheid ertoe leidt dat ten aanzien van een aantal belangrijke onderdelen nog geen duidelijkheid bestaat. Concreet denken zij bijvoorbeeld aan het afzien van een definiëring van het begrip «essentiële onderdelen», het achterwege laten van een voorziening voor conflicten over interpretaties en uitvoering van een bestuurlijke overeenkomst en het afzien van een regeling van de taken van beraden. Deze leden informeren of de Kamer zal worden betrokken bij een invulling van deze onderdelen en wanneer deze invulling naar verwachting gestalte zal krijgen.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat het convenant-VERDI in dit wetsvoorstel is uitgewerkt. Dit betekent dat aan de planstructuur een wettelijke basis wordt gegeven.

Deze leden zijn blij dat hiermee helderheid wordt geschapen in de bestuurlijke ordening op het terrein van verkeer en vervoer. Het verkeers- en vervoerbeleid wordt hiermee ingebed in de bestaande bestuurlijke organisatie. De vorming van een extra functionele bestuurslaag wordt hiermee voorkomen, althans formeel. Materieel wordt er wel een forse planmatige overlegstructuur gecreëerd, met veel horizontaal overleg en verticaal afstemmingsberaad.

Een tweede algemene constatering van de leden van de SGP-fractie is dat het wetsvoorstel zich beweegt tussen een minimum aan zekerheid en een maximum aan flexibiliteit door het opnemen van slechts de meest belangrijke basiselementen van de planstructuur in de wet. Dit heeft positieve en negatieve kanten.

In het vervolg van dit verslag plaatsen de leden van de SGP-fractie een aantal kanttekeningen en vragen bij deze en andere aspecten van het wetsvoorstel.

De leden van de **GPV**-fractie stellen vast dat het onderhavige wetsvoorstel als basis moet dienen voor de integrale verkeers- en vervoerplanning. Zij vragen de minister in te gaan op de relatie met andere wetten op het gebied van verkeer en vervoer, zoals de Tracéwet en de Wet personenvervoer, zodat duidelijker wordt welke plaats de nieuwe wet in het beleidsveld verkeer en vervoer zal hebben. Ook vragen de leden van de GPV-fractie naar de plaats van het Meerjarenplan Verkeersveiligheid in het voorgestelde planstelsel.

De leden van de **SP**-fractie zijn van mening dat het decentraliseren van bevoegdheden aan lagere overheden uitsluitend voordelen kan bieden, indien dit gepaard gaat met een landelijke sturing op de uitgangspunten

en randvoorwaarden. In veel gevallen is er bij verkeers- en vervoerbeleid immers sprake van gemeente- of provinciegrens overschrijdende effecten.

Zonder een centrale regie kunnen in aangrenzende regio's concurrerende of conflicterende ontwikkelingen plaatsvinden, waardoor per saldo landelijke doelstellingen in gevaar komen, rechtsongelijkheid ontstaat en kapitaalvernietiging kan optreden.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de Planwet verkeer en vervoer een stap in de goede richting kan zijn in een evenwichtige taakverdeling tussen de bestuurslagen, mits er niet uitsluitend sprake is van een afstemming op planniveau, maar er ook voor rijk respectievelijk provincie instrumenten zijn om op basis van de uitwerking van beleid van lagere overheden in te grijpen, indien strijdigheid bestaat met uitgangspunten en randvoorwaarden van hogere overheden. Volgens deze leden is die stok achter de deur in dit wetsvoorstel vrijwel afwezig.

De leden van de SP-fractie vragen wat de relatie is tussen het voorliggend wetsontwerp en andere verkeers- en vervoerwetgeving, onder meer de Tracéwet en de Wet personenvervoer? Dient deze niet meer expliciet te worden beschreven?

2. De basis van het wetsvoorstel

De leden van de GPV-fractie constateren dat, met het oog op de gewenste flexibiliteit, de elementen van een «integraal verkeers- en vervoerbeleid» niet in het wetsvoorstel genoemd zijn. Deze leden constateren echter ook dat in de wet wel degelijk beleidselementen worden aangeduid. In de bepalingen voor het nationale verkeers- en vervoerplan, het provinciale verkeers- en vervoerplan en het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid wordt immers gesproken van «de bevordering van de bereikbaarheid en leefbaarheid» (artikel 2, 5 en 8). Waarom is juist voor deze twee elementen gekozen, terwijl andere belangrijke elementen als verkeersveiligheid en mobiliteitsbeheersing achterwege blijven? Met andere woorden, waarom is er niet voor gekozen om in het geheel geen algemene doelen te noemen of om juist meer elementen te vermelden, zonder uitputtend te willen zijn? Is overigens te verwachten dat het in of bij wet noemen van algemene beleidsdoelen er aan bij zal dragen dat de meest relevante maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van de verkeers- en vervoerplannen worden betrokken?

3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.2. Planvorming

Planverplichting

De afstemming van het nationale verkeers- en vervoerplan door de drie bestuurslagen komt, in het onderhavige wetsvoorstel, op basis van vrijwilligheid tot stand. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom in dit kader is afgezien van een planverplichting voor de provincies en de gemeenten.

De zorgplicht schrijft voor dat ook gemeenten de opdracht krijgen tot het zichtbaar voeren van een uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of zorgplicht in de praktijk niet zal uitwerken als planplicht.

Ter vermijding van onnodige bureaucratie en het bieden van ruimte voor flexibiliteit zouden de leden van de VVD-fractie geen voorstander zijn geweest van het opleggen van een planverplichting aan gemeenten. De regering heeft in de plaats daarvan gekozen voor het opleggen van een zorgplicht aan gemeenten. Dit is een tamelijk vage term. Kunnen nadere

criteria worden gegeven om te bepalen of een gemeente wel of geen «zichtbaar integraal verkeers- en vervoerbeleid voert», zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De rol van de gemeenten is naar de mening van de leden van de fractie van D66 in dit wetsvoorstel ondergeschikt aan de provincie. De gemeente heeft geen planverplichting. Wel is er sprake van een zorgplicht. Artikel 8 onderkent het belang van een gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of er niet meer verplichting in deze wetstekst zou moeten worden opgenomen. De gemeenten hebben immers een belangrijke taak in het verkeers- en vervoerbeleid. Parkeerbeleid zal bijvoorbeeld zonder inzet van de gemeenten niet slagen.

Afstemming

In het wetsvoorstel is voor wat de provincies en de gemeenten betreft opgenomen dat afstemming plaats moet vinden met het ruimtelijk beleid. De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat ook op nationaal niveau afstemming plaatsvindt met het nationale ruimtelijk beleid.

In het wetsvoorstel is niet voorzien in een MER-plicht. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering de positieve en negatieve punten uiteen te zetten van het opnemen van een Milieu Effectenrapportage (MER) bij de strategische besluitvorming.

Om de ongewenste mobiliteitsgevolgen buiten de vervoersector in kaart te kunnen brengen en daarmee te voorkomen is het wenselijk hier gericht naar te kijken door middel van een «mobiliteitstoets». De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk en wenselijk is een mobiliteitstoets op het strategisch plan in te voeren.

Het wetsvoorstel wordt toegespitst op de totstandkoming van een nationaal verkeers- en vervoerplan (NVVP). Alle overheden zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van de nationale doelstellingen en met name de essentiële onderdelen. Het wetsvoorstel ligt voor; een nationaal verkeers- en vervoersplan (zoals in dit wetsvoorstel bedoeld) is nog niet aanwezig. De fractie van D66 vraagt zich af hoe de fasering van deze processen loopt en hoe zij op elkaar aan sluiten.

Bij de discussie in het algemeen overleg over het VERDI-convenant is door de Kamer erop aangedrongen dat reeds bestaande en door gemeenten geaccordeerde verkeers- en vervoersplannen hun vertaling zouden krijgen in het beleid en dat de provincies niet het hele proces weer over zouden doen. In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt uitgegaan van vrijwilligheid van de gemeenten; deze intergemeentelijke plannen hebben volgens de tekst slechts de status van gemeentelijke plannen. De leden van de fractie van D66 vinden in het onderhavige wetsvoorstel weinig terug van de intentie van de Kamer om deze plannen volwaardig te vertalen in het beleid en zouden graag een nadere toelichting van de minister krijgen op deze constatering.

Met betrekking tot de planvorming informeren de leden van de RPF-fractie of niet is te voorzien dat de praktijk enigszins diffuus zal worden. Kan bijvoorbeeld precies worden aangegeven in hoeverre een overlap is te verwachten tussen enerzijds de in de WRO neergelegde procedure voor een planologische kernbeslissing en de procedure van het NVVP?

De leden van de SGP-fractie hebben er – ondanks de constatering in de toelichting dat het plan een ruimtelijk plan is – voorkeur voor dat bij de afstemming met aangrenzende beleidsterreinen het beleidsterrein ruimtelijke ordening ook op rijksniveau expliciet wordt genoemd. Het is

immers weliswaar een ruimtelijk plan maar toch in de eerste plaats een (sectoraal) verkeer- en vervoersplan.

De leden van de SGP-fractie vragen de reactie van de regering op de suggestie in het commentaar van de Stichting Natuur en Milieu c.s. om een mobiliteitstoets te ontwikkelen en op te nemen in de Planwet verkeer en vervoer, om mobiliteitseffecten van beslissingen buiten de vervoerssector tijdig in beeld te brengen. In hoeverre kan de bedoeling van zo'n mobiliteitstoets ook worden gerealiseerd door de in het plan verplichte afstemming met andere beleidsterreinen?

Inspraak

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering uiteen te zetten waarom zij met betrekking tot de ter inzagelegging van het provinciale verkeers- en vervoerplan en het gemeentelijke verkeers- en vervoerbeleid ervoor gekozen heeft dat deze slechts betrekking heeft op «belanghebbenden» en niet op «een ieder».

Op de voorbereiding van het provinciale en het gemeentelijke vvp is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dat betekent dat inspraak c.a. mogelijk is voor «belanghebbenden». Bij de voorbereiding van het nationaal vvp geldt dat echter voor een ieder, op grond van art. 2a lid 2 WRO. De leden van de SGP-fractie vragen hoe ruim de regering in dit verband het begrip «belanghebbenden» ziet. Is dat niet iedereen? Is het derhalve, om onnodige discussies daarover te voorkomen, niet wenselijk om dat op voorhand ook duidelijk te maken voor wat betreft de provinciale en gemeentelijke vvp'en?

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel geen regeling voor een inspraaktermijn met betrekking tot de verkeers- en vervoerplannen is opgenomen. Wanneer over wordt gegaan tot het opnemen van een inspraaktermijn zou de minister dan uiteen kunnen zetten waarom dan gekozen zal worden voor een inspraaktermijn van vier weken of voor een inspraaktermijn van acht weken?

Wat betreft de inspraaktermijn vragen de leden van de SGP-fractie de reactie van de regering op de suggestie om deze te verlengen van vier naar acht weken, vergelijkbaar met de in het kader van de Tracéwet gemaakte keuze. Ook in dit geval kan immers de rechtsbescherming in het geding zijn, gezien de voor beroep vatbaarheid van essentiële onderdelen in de plannen.

3.3. Essentiële onderdelen van beleid

Binnen het wetsvoorstel 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 verkeers- en vervoerplan. De leden van de PvdA-fractie vragen of het, gezien het belang van deze onderdelen, mogelijk is om binnen de planverplichting de essentiële onderdelen op te nemen.

De leden van de SGP-fractie gaan in op de constatering: «Wat de verkeersveiligheid betreft moet de conclusie uiteraard zijn dat dat een onderdeel is van het integrale verkeers- en vervoerbeleid.» Merkwaaarderwijs is de volgende conclusie echter dat «het niet gewenst is om nu al in de wet vast te leggen dat het daarmee ook een essentieel onderdeel is». Deze leden achten de verkeersveiligheid te allen tijde een essentieel onderdeel van het verkeer. Om de verantwoordelijkheid van de overheid –

ook de decentrale overheden – daarvoor te onderstrepen, zouden zij benoeming van dit aspect in de wet als essentieel onderdeel op prijs stellen.

De leden van de GPV-fractie vragen een nadere onderbouwing van het begrip «essentieel onderdeel», met name in relatie tot het begrip «concrete beleidsbeslissing» volgens het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening (kamerstukken II, 1996/97, 25 311) en «besluit» in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht. Waarin verschillen bijvoorbeeld een «essentieel onderdeel» en een «concrete beleidsbeslissing» in een planologische kernbeslissing? En wat zijn de juridische implicaties van een «essentieel onderdeel» en zijn die in alle gevallen gelijk?

3.4. De aanwijzing

Essentiële onderdelen worden zo belangrijk geacht voor het bereiken van de nationale doelstellingen dat alle overheden deze onderdelen in hun plannen of beleidsvoornemens moeten uitwerken. Wanneer een provincie of gemeente nalatig blijkt kan het rijk of de provincie een aanwijzing geven welke verplicht tot het uitwerken van de betreffende onderdelen van het nationale plan. De regering geeft aan dat een aanwijzing alleen op planniveau kan worden gegeven. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor aanwijzing op planniveau en niet voor een aanwijzing op uitvoeringsniveau.

Bij het niet meewerken aan de totstandkoming van het nationale of provinciale verkeers- en vervoerplan of niet meewerken aan de uitvoering van het nationale of provinciale verkeers- en vervoerplan zijn sancties verbonden. In de memorie van toelichting wordt echter niet uiteengezet wat deze sancties inhouden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering uiteen te zetten welke deze sancties zijn.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de wettelijke basis voor het geven van aanwijzingen van het rijk aan provincies, respectievelijk van provincies aan gemeenten als ultimum remedium in het kader van een goede beleidscoördinatie. Om voldoende recht te doen aan de autonomie van provincies en gemeenten spreekt het voor de leden van de VVD-fractie overigens wel voor zich dat daarvan een terughoudend gebruik wordt gemaakt. De «partnership»-gedachte die ten grondslag ligt aan het convenant-VERDI gaat ook meer uit van overtuigen dan van commanderen. Ook willen deze leden in dit verband de wenselijkheid van regionale beleidsdifferentiatie en maatwerk benadrukken.

Met de Overlegorganen verkeer en waterstaat vragen zij zich overigens wel af wat er gebeurt indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd. De regering zegt bewust afgezien te hebben van een nadere regeling terzake. Dit komt op de leden van de VVD-fractie tamelijk halfslachtig over en zij zijn dan ook nog niet overtuigd door de daarvoor aangevoerde argumenten.

In de Wet personenvervoer krijgt de provincie, mits het de parlementaire behandeling goed doorloopt, een coördinerende rol toebedeeld ten aanzien van dienstregelingen. De provincie krijgt de bevoegdheid een dringende aanbeveling aan gemeenten te doen. De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe de verhouding is tussen deze dringende aanbeveling tot de in de Planwet neergelegde aanwijzingsbevoegdheid van de provincie en wat precies de verschillen zijn.

Het IPO wil 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 het plan gegeven moet kunnen worden. Artikel 9, derde lid, regelt deze mogelijkheid. Is de minister het met de leden van de

fractie van D66 eens dat hiermee de autonomie van de gemeente in het geding komt?

De leden van de RPF-fractie willen graag nader onderbouwd zien waarom is afgezien van het koppelen van een sanctie aan het niet opvolgen van een aanwijzing. Wat zal gebeuren als een gemeente een aanwijzing negeert? Is het overigens uitgesloten dat een gemeente zowel op grond van de WRO als op grond van het onderhavige wetsvoorstel een aanwijzing wordt gegeven?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er geen sancties worden geregeld voor het geval een aanwijzing niet wordt opgevolgd. Zij vragen of het ontbreken van een duidelijke sanctie, samen met de onduidelijkheid over wat de essentiële onderdelen zijn in provinciale en gemeentelijke vvp'en, niet bijdraagt aan de onzekerheid over de juridische binding van ruimtelijke plannen.

De leden van de SGP-fractie hebben ook kennis genomen van de discussie over de vraag of in de wet expliciet een bepaling moet worden opgenomen dat een aanwijzing niet wordt gegeven indien de aanwijzende overheid niet eerst in overleg is getreden met het bestuursorgaan tot wie de aanwijzing zich richt. Deze leden zijn het met de regering eens dat de gekozen structuur met zich meebrengt dat sowieso al (veel) overleg zal zijn gevoerd. Anderzijds achten zij de wettelijke vastlegging van de verplichting tot overleg vooraf een belangrijk rechtsbeginsel. Zij vragen welk bezwaar er tegen opname van deze overlegverplichting in de onderhavige Planwet bestaat, indien het reeds gevoerde overleg kan worden beschouwd als het hebben voldaan aan deze verplichting.

Het provinciaal bestuur heeft de mogelijkheid om het gemeentebestuur te verplichten tot het vaststellen van een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan en om de gemeente een aanwijzing te geven omtrent de inhoud van dat plan. De leden van de GPV-fractie constateren dat dit op gespannen voet kan staan met het feit dat in algemene zin voor gemeenten geen planverplichting geldt. Om welke reden wordt de vrijheid in de keuze voor de vorm waarin de gemeente haar beleid weergeeft niet in alle gevallen gehandhaafd?

De leden van de GPV-fractie vragen of een nadere toelichting kan worden gegeven op de aanwijzing volgens het onderhavige wetsvoorstel, daar waar de aard en de toepassing van die aanwijzing verschilt van de aanwijzing volgens de Wet op de ruimtelijke ordening. Op welke wijze kunnen deze verschillen in invulling worden gemotiveerd?

De leden van de GPV-fractie constateren dat het wetsvoorstel geen sanctiebepaling bevat voor gevallen waarin een aanwijzing niet wordt opgevolgd, aangezien dat niet in overeenstemming zou zijn met een belangrijke pijler van het wetsvoorstel, namelijk het onderling vertrouwen tussen overheden. Deze leden menen dat deze motivering op gespannen voet staat met het feit dat wel een aanwijzing kan worden gegeven. Verliest het aanwijzingsinstrument, dat reeds een ultimatum remedium is na de weg van overleg en overreding, niet aan kracht wanneer in plaats treding – vergelijk artikel 38 van de Wet op de ruimtelijke ordening – niet mogelijk is?

Onder verwijzing naar hun algemene opmerkingen in paragraaf 1 over het vrijwel ontbreken van instrumenten om in te grijpen in het beleid van lagere overheden, indien strijdigheid bestaat met uitgangspunten en randvoorwaarden van hogere overheden, duiden de leden van de SP-fractie op de suggestie van het IPO met betrekking tot artikel 9 van het wetsvoorstel, inzake een gecombineerde aanwijzing tot het opstellen van een plan met een bepaalde inhoud.

3.6. Inhoud van de plannen of de beleidsvoornemens

De leden van de GPV-fractie constateren dat in het nationale verkeers- en vervoerplan rekening gehouden moet worden met «in belang zijnde internationale ontwikkelingen» (artikel 3, lid 2). In de memorie van toelichting wordt ter verklaring gewezen op de invloed van internationale en Europese regelgeving (MvT, blz.13). Deze leden merken op dat de grensoverschrijdende beleidsafstemming hierbij niet genoemd wordt. Zou het niet gewenst zijn deze afstemming expliciet in de wetstekst op te nemen, zo vragen deze leden.

3.7. Uitvoeringsgerichtheid: de bestuurlijke overeenkomst

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die regelt dat bestuurlijke overeenkomsten gesloten kunnen worden. Indien afspraken uit deze bestuurlijke overeenkomsten niet worden nagekomen dan kan het probleem worden voorgelegd aan een onafhankelijke commissie. Onduidelijk voor de leden van de fractie van D66 is de status van deze commissie en of advies van de commissie bindend is. De Raad voor binnenlands bestuur stelt dat er geen voorziening is voor conflicten over interpretaties en uitvoering van een bestuurlijke overeenkomst. Zij stelt voor een voorziening bij de Raad van State te creëren. De minister wijst dit af. De leden van de fractie van D66 zouden graag een inhoudelijke onderbouwing van deze afwijzing krijgen.

Het wetsvoorstel haalt als belangrijkste uitvoeringsinstrument de «bestuurlijke overeenkomst» naar voren. Bij de leden van de SGP-fractie roept dat nogal wat vragen op. Waarom wordt gekozen voor dit begrip? Wat is het verschil met het begrip bestuursovereenkomst en het begrip convenant? Wat is precies de status van zo'n overeenkomst? Wat zijn de rechtsgevolgen? In hoeverre voegt een wettelijke bepaling dat bestuurlijke overeenkomsten kunnen worden gesloten iets toe aan wat sowieso mogelijk is? Indien een wettelijke bepaling terzake wordt opgenomen, moeten dan ook niet de rechtsgevolgen worden geregeld?

De leden van de SGP-fractie gaan hier nader op in naar aanleiding van het advies van de Rbb over de mate van binding in de verschillende fasen in het besluitvormingsproces. In de eerste fase van het besluitvormingsproces is de binding van politiek karakter, in de tweede fase bestuurlijk en in de derde fase juridisch. Vooral in de laatste fase zijn gedegen besluitvormingsprocedures, afstemming met publiekrechtelijke waarborgen (zoals bekendmakings- of meldingsplicht en bezwaar- en beroepsprocedures) en een passende bestuursstijl nodig, aldus de Rbb. De regering acht deze zaken ook van grote betekenis, maar vindt het geen zaken die in het wetsvoorstel moeten worden geregeld. Deze leden vragen naar aanleiding hiervan of vooral de afstemming met publiekrechtelijke procedures niet op voorhand duidelijk moet zijn en of dat in de gekozen constructie voldoende het geval zal zijn.

De Rbb legt ook de vinger bij het ontbreken van een voorziening voor conflicten over interpretaties en uitvoering van een bestuurlijke overeenkomst. De in te stellen (ad hoc) commissie is immers slechts bedoeld voor het onverhoopt niet tot stand komen van bestuurlijke overeenkomsten. De leden van de SGP-fractie vragen of hieruit de conclusie moet worden getrokken dat in die gevallen de burgerlijke rechter dient te worden geraadpleegd en wat de regering van zo'n rechtsgang tussen overheden vindt. Is een speciale bestuurlijke voorziening bij de Raad van State hier toch niet een passender oplossing?

3.8. Relatie met de Kaderwet bestuur in verandering

De leden van de fractie van D66 achten onvoldoende helder toegelicht

waarom gekozen wordt voor een aparte Planwet en niet wordt aangesloten bij de brede benadering van de Kaderwet bestuur in verandering.

4. Monitoring en evaluatie

Binnen het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen met betrekking tot het functioneren van de wet in de praktijk. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze de effecten van de output worden getoetst.

De minister spreekt de verwachting uit dat gemeenten op een goede en verantwoorde wijze vorm zullen geven aan het verkeers- en vervoerbeleid. De leden van de RPF-fractie vragen of de expertise van alle gemeenten momenteel toereikend is om dat te kunnen realiseren.

Om enerzijds willekeur bij het ingrijpen van bovenaf te voorkomen, anderzijds lagere overheden vooraf helderheid te bieden over de prestaties waarop ze zullen worden afgerekend, zou volgens de leden van de SP-fractie een concretere omschrijving in de wet van de meetbare resultaten en de eisen t.a.v. monitoring niet misstaan. Waarom is toch voor een abstracte formulering gekozen?

5. Financiële en personele aspecten

Met betrekking tot de vergoeding van de financiële gevolgen die toe wordt gevoegd aan het Provinciefonds en het Gemeentefonds merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op. Zij achten het wenselijk dat de provincies en de gemeenten niet iedere keer toestemming van het rijk of de provincie hoeven te vragen voor het financieren van wat in het plan is opgenomen.

Hiernaast achten de leden van de PvdA-fractie het wenselijk dat vast moet komen te staan dat het beschikbare budget enkel bedoeld is voor het uitvoeren van het provinciale verkeers- en vervoerplan of het gemeentelijke verkeers- en vervoerbeleid.

Wat is hierop de reactie van de regering?

In de afgelopen periode hebben provincies en gemeenten op experimentele basis regionale infrastructurele investeringen gefinancierd uit per provincie gestationeerde budgetten. Naar deze werkwijze is een evaluatieonderzoek door het bureau B&A verricht. De leden van de PvdA-fractie vragen tot welke conclusies deze evaluatie heeft geleid.

De leden van de CDA-fractie staan achter de decentralisatie van middelen, maar willen nog eens het belang van oormerking van deze middelen benadrukken.

In het convenant-VERDI is overeengekomen de financiële middelen voor kleine infrastructuurprojecten met ingang van 1998 over te hevelen naar het Provinciefonds en het Gemeentefonds op 50-50 basis, terwijl die middelen in 1996 en 1997 als overgangsregime nog in de vorm van een gebundelde doeluitkering worden uitgekeerd aan provincies en kaderwetgebieden.

Per brief van 14 april jongstleden aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat bevestigt de minister dit voornemen, op basis van een evaluatie van de B&A-groep. De leden van de VVD-fractie zijn nog bepaald niet overtuigd van de juistheid van dit voornemen. Zij vrezen een versnippering van financiële middelen, waar een optimale prioriteitsstelling in het kader van het mobiliteitsbeleid niet mee gediend is.

Zij onderschrijven ook de kritiek van de Raad voor de financiële verhoudingen, die aandringt op een betere en meer structurele verdeling van de middelen, zowel tussen als binnen beide fondsen op basis van een

kostengeoriënteerd onderzoek naar de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies.

Ook signaleren zij in gemeentelijke kring een zekere gedachtevorming die zich ontwikkeld in de richting van regionale mobiliteitsfondsen, gevoed door provincies en gemeenten. Deze ontwikkelingen roept bij hen herinneringen op aan de vervoerregio, waar zij nooit een warm voorstander van zijn geweest, hetgeen ook in strijd kan komen met het uitgangspunt van de drie volwaardige bestuurslagen, waaraan ook in de memorie van toelichting wordt gerefereerd.

De leden van de VVD-fractie zouden er een voorkeur voor hebben dat de huidige systematiek van de gebundelde doeluitkering voorlopig wordt gehandhaafd, in afwachting van de resultaten van het onderzoek waar de Raad voor de financiële verhoudingen op aandringt. Zij vragen de regering om een duidelijk standpunt ter zake. Mocht de regering alsnog tot dezelfde conclusie komen, dan zouden de leden van de VVD-fractie zich voor kunnen stellen dat in onderhavig voorstel een bepaling wordt opgenomen dat de provincies de middelen verdelen op basis van een prioriteitenlijst die de provincie opstelt na uitdrukkelijke consultatie van de in hun gebied gelegen gemeentebesturen. Daarbij zou dan ook de VNG-suggestie betrokken kunnen worden om een artikel 5.6 in de wet op te nemen inzake de verdeling van de financiële middelen over gemeentelijke en provinciale infrastructuurprojecten.

De VNG en Rbb pleiten voor een verplichting voor opname in de provinciale plannen op welke wijze de provincie de investeringen voor kleine infrastructuur verdeelt over gemeentelijke en provinciale projecten. De leden van de fractie van D66 achten een indicatie van de beschikbare middelen voor de gemeenten van belang voor de voorbereiding van hun begroting. Het is deze leden niet duidelijk of dit nu gebeurt omdat aan de ene kant wordt gepleit voor terughoudendheid en het decentraliseren naar algemene fondsen en aan de andere kant de positie van de gemeenten wordt erkend. Graag ontvangen zij een nadere toelichting.

De leden van de RPF-fractie vragen of de minister in de schriftelijke gedachtenwisseling bij dit wetsvoorstel meer concreet inzicht kan geven in de te verwachten gevolgen voor het betrokken personeel.

De leden van de SGP-fractie ondersteunen de pleidooien voor overheveling van de gebundelde doeluitkering voor kleine infrastructuur naar het Provinciefonds en het Gemeentefonds met ingang van 1998.

De uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid kost geld. De SP-fractie is van mening dat verkeers- en vervoerplannen voor alle bestuurslagen een financiële paragraaf dienen te bevatten, waarin duidelijkheid geboden wordt over de wijze van financiering. Ook wanneer een hogere bestuurslaag uitgangspunten of randvoorwaarden formuleert voor een lagere bestuurslaag die kosten met zich meebrengen, dient in de financiële paragraaf te worden aangegeven hoe de dekking geregeld is.

Artikelen

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het beroep op concrete beslissingen nader uit kan leggen.

De leden van de SGP-fractie concluderen dat de voorgestelde wijziging van de WRO ter zake van de introductie van het begrip concrete beleidsbeslissing tot gevolg heeft dat ook essentiële onderdelen in het nationaal verkeers- en vervoerplan slechts voor beroep vatbaar zijn indien ze zijn

aangemerkt als concrete beleidsbeslissing. Zij vragen echter of en zo ja waarom dit beperkt is tot het nationaal vvp. Dient dit, om onduidelijkheid over beroepsmogelijkheden te voorkomen, ook niet zo te worden geregeld voor het provinciaal vvp?

Artikel 3

De leden van de RPF-fractie hebben kennis genomen van de in artikel 3 geformuleerde voorwaarden waaraan het nationaal verkeers- en vervoerplan moet voldoen. Zij verzoeken de minister toe te lichten wat de relatie is tussen het tweede en derde lid van dit artikel. Is het tweede lid in het licht van het derde lid niet min of meer overbodig of zou het niet vrij simpel zijn te integreren in onderdeel c van het derde lid?

De leden van de SP-fractie zijn er voorstander van dat in artikel 3 lid 3c de afstemming met ruimtelijke ordening expliciet genoemd wordt.

Artikel 4

Naar aanleiding van het in lid 2 van artikel 4 noemen van het MIT als uitvoeringsprogramma van het rijksbeleid in het nationale vvp vragen de leden van de SGP-fractie of zij dit zo moeten verstaan dat het MIT in feite als onderdeel van het hoofdstuk over het rijksbeleid moet worden beschouwd en dat alle andere onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid (zoals bereikbaarheid, voorzieningen openbaar vervoer, verkeersveiligheid) in het betreffende hoofdstuk worden uitgewerkt.

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie vragen of niet in elk geval op provinciaal niveau ook de waterschappen die tevens wegbeheerder zijn in de wet moeten worden genoemd bij de bij de voorbereiding van het plan in elk geval te betrekken meest belanghebbende bestuursorganen, dus in artikel 6 lid 1.

De leden van de SP-fractie vragen een nadere toelichting op de rijkswijdte van de inspraak- en bezwaarmogelijkheden bij provinciale en gemeentelijke plannen. Wat zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden voor landelijk werkende organisaties in de procedure? Wat is de positie van inwoners van het gebied waarop een plan betrekking heeft, ook als deze niet belanghebbend zijn in de enge zin van het woord?

De leden van de SP-fractie steunen de suggestie van de Stichting Natuur en Milieu om de inspraaktermijn voor verkeers- en vervoerplannen te verlengen tot acht weken.

Artikel 10

De leden van de RPF-fractie verzoeken de minister te reageren op het standpunt van de VNG dat het derde lid van artikel 10 volstrekt overbodig is, mede in het licht van de inhoud van de artikelen 8 en 9.

Artikel 12

De leden van de RPF-fractie informeren wanneer de taakopdracht en de samenstelling van de in dit artikel genoemde commissie bekend zal zijn.

Artikel 13

De leden van de SGP-fractie vragen of meer toelichting kan worden gegeven over het LOVV (Landelijk Overleg Verkeer en Vervoer): met name

wat de taak is en wie de deelnemers zijn. Verder vragen deze leden, in het verlengde van hun opmerking bij artikel 6, of bij het door de provincies in te stellen verkeers- en vervoerberaad niet ook de waterschappen die tevens wegbeheerder zijn dienen te worden betrokken.

Artikel 18

De leden van de RPF-fractie vragen of het streven is gericht op inwerkingtreding van de wet per 1 januari 1998.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Roovers