

Vergaderjaar 1996–1997

**25 337**

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

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 april 1997 en het nader rapport d.d. 24 april 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 december 1996, no.96 006271, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake plannen op het terrein van het verkeer en het vervoer (Planwet verkeer en vervoer).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 december 1996, nr. 96 006271, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 april 1997, nr. W09.96 0592, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

Ondergetekende merkt het volgende op naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

*1. In artikel 1 van het voorstel van wet wordt een definitie gegeven van het begrip «essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan». In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting alsmede in de artikelsgewijze toelichting wordt uitvoerig op dit dragende begrip in het wetsvoorstel ingegaan. Een beschouwing over de vraag hoe het begrip «essentiële onderdelen» zich verhoudt tot het begrip «besluit» in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht ontbreekt echter in de toelichting. De Raad van State acht het van belang dat daarin alsnog wordt voorzien.*

1. De toelichting op artikel 1 is aangevuld met een beschouwing als door de Raad bedoeld.

*2. In artikel 3, tweede lid, van het voorstel van wet wordt bepaald dat in het nationaal verkeers- en vervoerplan (NVVP) rekening wordt gehouden met de mogelijke economische, milieu-, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. In paragraaf 2.2, zesde alinea, van de memorie van toelichting, komen deze ontwikkelingen voor in een opsomming, waarna wordt benadrukt dat*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*«deze elementen als zodanig in het wetsvoorstel niet zijn genoemd» vanwege «de noodzakelijk geachte flexibiliteit». Naar het oordeel van de Raad is artikel 3, tweede lid, terecht opgenomen. Hij beveelt derhalve aan de memorie van toelichting op de aangegeven plaats te herzien.*

*Het is de Raad opgevallen dat in artikel 3, derde lid, onder c, het beleids-terrein ruimtelijke ordening ontbreekt, terwijl dat wel voorkomt in de overigens identieke bepalingen die gelden voor provincie en gemeente (respectievelijk artikel 5, derde lid, onder b, en artikel 9, tweede lid, onder b). De Raad vermoedt een omissie en adviseert artikel 3, derde lid, onder c, in overeenstemming te brengen met de genoemde bepalingen voor provincie en gemeente.*

2. Paragraaf 2.2, zesde alinea, van de memorie van toelichting is in de door de Raad bedoelde zin aangepast. In artikel 3, derde lid, onder c, is het beleidsterrein ruimtelijke ordening bewust weggelaten, omdat het nationaal verkeers- en vervoerplan een planologische kernbeslissing (pkb) is, en het daarmee tevens een ruimtelijk plan is. Dit is verduidelijkt in de memorie van toelichting op artikel 1.

*3. In artikel 9 is de bevoegdheid neergelegd voor het provinciaal bestuur om het gemeentebestuur een verplichting op te leggen indien het gemeentebestuur «aantoonbaar nalatig is in de uitoefening van de hem in artikel 8 opgedragen taak». De Raad acht het wenselijk in artikel 9 tevens te bepalen dat de verplichting niet zal worden opgelegd dan nadat het gemeentebestuur de gelegenheid tot overleg is geboden.*

3. De in artikel 9 bedoelde bevoegdheid van het provinciaal bestuur om een gemeente bij gebleken nalatigheid een verplichting tot het opstellen van een verkeers- en vervoerplan op te leggen moet worden gezien in het licht van het met het onderhavige wetsvoorstel in het leven geroepen planstelsel. In dat stelsel is voorzien in intensief overleg tussen alle betrokken partijen ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid.

In een dergelijk stelsel kan het niet voorkomen dat een gemeente onverwacht met een aanwijzing van of een oplegging van een planverplichting door de provincie wordt geconfronteerd. In de memorie van toelichting is dat in paragraaf 3.4 ook benadrukt. Daarin is gewezen op het belang van voorafgaand overleg. En daarin is ook aangegeven dat dat overleg zich zeker zal uitstrekken tot het voornemen van een provincie een verplichting als bedoeld in artikel 9 op te leggen. Om die reden is een bepaling waarin een extra overlegverplichting wordt opgenomen overbodig en uit overwegingen die mede te maken hebben met de gewenste soberheid van de regelgeving achterwege gelaten. Aangenomen mag immers worden dat er ruim voldoende overleg voorafgaat aan een dergelijke uiterste stap.

*4. De minister is bevoegd het provinciaal bestuur een aanwijzing te geven (artikel 7) en het provinciaal bestuur is bevoegd het gemeentebestuur een aanwijzing te geven (artikel 11). De Raad plaatst enige kanttekeningen bij de wijze waarop de aanwijzingsbevoegdheid is vormgegeven.*

*a. De memorie van toelichting stelt dat een aanwijzing alleen gegeven kan worden op de essentiële onderdelen van het NVVP en voorzover 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 vervoerbeleid dat vordert (paragraaf 3.4, vijfde alinea). Deze laatste voorwaarde is, anders dan de eerste, niet in de vorengenoemde bepalingen opgenomen. Hoewel, zoals de toelichting stelt, tussen beide elementen een nauwe relatie bestaat, wordt niet duidelijk gemaakt dat de laatste beperking onvoldoende zelfstandige betekenis heeft om in het lichaam van het wetsvoorstel te worden opgenomen. Mede gelet op het feit dat bij de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening het «bovengemeentelijke belang» wel als zelfstandige voorwaarde wordt genoemd, en ook gezien de zwaarte van het aanwijzingsinstrument, meent de Raad dat het aanbeveling verdient deze voorwaarde op te nemen in het wetsvoorstel.*

*b. In het wetsvoorstel is geen voorziening getroffen voor het geval een aanwijzing niet wordt opgevolgd. Aangezien de sanctie van in de plaats treding door een hoger orgaan volgens de memorie van toelichting te ver voert, is hiervoor bewust gekozen (paragraaf 6.3, derde alinea). De Raad merkt op dat in deze passage eraan voorbij wordt gegaan dat in een sanctie dwingend is voorzien in artikel 124 van de Gemeentewet en beveelt aan bedoelde passage met het oog hierop te herzien.*

*c. In artikel 11, derde lid, wordt artikel 3:12 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. Laatstgenoemde bepaling heeft betrekking op de terinzagelegging van besluiten. Nu in artikel 11 de terinzagelegging van de aanwijzing niet is geregeld, hangt de van toepassing-verklaring in de lucht. De Raad adviseert artikel 11, derde lid, aan te passen.*

4.a. De in het wetsvoorstel opgenomen aanwijzingsbevoegdheid is in de huidige bestuurspraktijk een zwaar instrument. Om die reden is het gebruik daarvan met een aantal waarborgen omkleed. Een van de belangrijkste daarvan is dat een aanwijzing alleen kan worden gegeven als de uitwerking van een essentieel onderdeel van het nationale verkeers- en vervoerplan in het geding is. De verwezenlijking van het boven-provinciale of bovengemeentelijke beleid of het gebrek aan samenhang tussen het door de provincies en gemeenten gevoerde beleid is geen zelfstandige grond voor het geven van een aanwijzing. De passage in de memorie van toelichting is in deze zin aangescherpt.

4.b. Artikel 124 van de Gemeentewet geeft inderdaad een sanctie voor het geval het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester in gebreke blijft ten aanzien van taken waarvoor zij in medebewind zijn geroepen. De in artikel 11 van het wetsvoorstel neergelegde aanwijzingsbevoegdheid van het provinciaal bestuur richt zich echter tot het gemeentebestuur. Uit artikel 147, tweede lid, van de Gemeentewet vloeit voort dat de aanwijzing in dat geval in de regel geacht wordt te zijn gericht tot de gemeenteraad. Daarop is in beginsel artikel 123 van de Gemeentewet van toepassing, dat het college van burgemeester en wethouders verplicht om bij ingebreke blijven van de raad zelf een besluit te nemen. De taakverwaarlozingsregeling voorziet niet in ingrijpen door een hoger bestuursorgaan. In die zin is er geen sprake van een sanctie op het niet opvolgen van de aanwijzing.

4.c. Artikel 11, derde lid, is aangepast.

*5. In artikel 12, eerste lid, is bepaald dat met het oog op de uitvoering van de plannen en het beleid bestuurscontracten kunnen worden gesloten. Het wetsvoorstel introduceert hiermee een nieuw begrip in de regelgeving. De memorie van toelichting stelt dat gekozen is voor het begrip contract in plaats van convenant om daarmee tot uitdrukking te brengen dat het de bedoeling is dat partijen zich binden aan de daarin opgenomen afspraken. De term convenant wordt vaak gebruikt voor meer vrijblijvende vormen van overeenkomsten (paragraaf 3.7, tweede alinea). Nog afgezien van de vraag of deze stelling juist is, acht de Raad de wenselijkheid van een nieuw begrip voor afspraken tussen bestuursorganen, naast het begrip convenant, onvoldoende aangetoond.*

*Aan het niet hanteren van het begrip convenant kleeft voorts in ieder geval het bezwaar dat ten onrechte de indruk kan ontstaan dat de Aanwijzingen voor convenanten (Besluit van 18 december 1995 (Stcrt.249)) niet van toepassing zijn op afspraken die op grond van artikel 12 mede worden gesloten door het Rijk.*

*De Raad beveelt aan af te zien van het introduceren van het begrip «bestuurscontracten».*

5. In de tekst van de wet en in de memorie van toelichting is het begrip bestuurscontracten vervangen door het begrip bestuurlijke overeenkomst. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Raad in deze wet geen nieuw begrip te introduceren, terwijl tegelijk gehandhaafd blijft dat het om overeenkomsten gaat waarin partijen met elkaar harde afspraken maken. Vanzelfsprekend zijn de Aanwijzingen voor convenanten (Besluit van 18 december 1995, Stcrt. 249) ook op deze overeenkomsten van toepassing, voor zover het Rijk daarbij betrokken is.

*6. De taak en samenstelling van de commissie, bedoeld in artikel 12, tweede lid, is onduidelijk. Een uitspraak van de commissie heeft kennelijk het karakter van een advies (paragraaf 6.4, derde alinea) en heeft tot doel vastgelopen overleg tussen de bestuursorganen een nieuwe impuls te geven (paragraaf 3.7, vierde alinea). Uit de uitspraak van de commissie vloeit in het geheel geen verplichting voort voor een bestuursorgaan dat niet meewerkt aan de totstandkoming van een contract.*

*Ook de samenstelling van de commissie komt niet uit de verf. De Raad adviseert in ieder geval een duidelijke taakomschrijving en een bepaling omtrent de samenstelling van de commissie op te nemen.*

6. Gegeven het feit dat de in artikel 12, tweede lid, bedoelde commissie niet een permanente commissie is, maar een commissie die ad-hoc wordt ingesteld, wordt de taakopdracht van die commissie geregeld in de beschikking waarbij de commissie wordt ingesteld. Daarmee kan de taakopdracht ook specifiek gericht worden op de omstandigheden waarvoor de commissie in het leven wordt geroepen. Wat de samenstelling van de commissie betreft moet om dezelfde reden worden volstaan met de bepaling dat die leden worden benoemd op voordracht van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Het is aan de drie 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 onafhankelijke leden. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

*7. De Raad adviseert in de bepalingen waarin concrete taken worden toebedeeld te preciseren aan welke bestuursorganen deze taken worden toebedeeld.*

7. In dit wetsvoorstel zijn de verschillende taken bewust toebedeeld aan het provinciaal bestuur en het gemeentebestuur, waarmee het aan provinciale staten, respectievelijk aan de gemeenteraad wordt overgelaten in hoeverre zij deze taken willen delegeren aan gedeputeerde staten of het college van burgemeester en wethouders.

*8. Artikel 16 regelt de afstemming met de Kaderwet bestuur in verandering. Het wetsvoorstel zal, met enkele aanpassingen, van overeenkomstige toepassing zijn op regionale openbare lichamen. In artikel 16, aanhef en onder b, wordt voorgesteld om bij de toepassing van artikel 3, derde lid, onder a en b, de woorden «provinciale plannen» te vervangen. Deze woorden komen evenwel niet voor in het genoemde artikel. De Raad adviseert deze bepaling nader te bezien.*

8. De bepaling van artikel 16, aanhef en onder b, is aangepast.

*9. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. De door de Raad voorgestelde redactionele kanttekeningen zijn in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting verwerkt.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om paragraaf 5 (Financiële en personele aspecten) aan te passen aan de actuele stand van zaken.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 2 april 1997, no. W09.96.0592, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft**

*Wetsvoorstel*

- In het wetsvoorstel «rijk» steeds vervangen door: Rijk (aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de artikelen 6, derde lid, 10, tweede lid, en 11, derde lid, «Artikel 3.12 van de Algemene wet bestuursrecht» vervangen door: Artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel 16, aanhef en onder a, «3, derde lid onder c» vervangen door: 3, derde lid, onder b.
- In artikel 16, onder d, «, alsmede het algemeen bestuur van het in de provincie bestaand openbaar lichaam» vervangen door: , alsmede het algemeen bestuur van het in de provincie bestaand regionaal openbaar lichaam.
- In artikel 16, onder e, «'het algemeen bestuur van een regionaal lichaam'» vervangen door: 'het algemeen bestuur van een regionaal openbaar lichaam'.
- In artikel 17, derde lid, «artikel 9, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding» vervangen door: artikel 7, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding.

*Memorie van toelichting*

- In de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, tweede alinea, en hoofdstuk 1, vierde alinea, de vindplaatsen van de daargenoemde parlementaire stukken vermelden (aanwijzing 219 Ar).
- In de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, tiende alinea, «Besluit infrastructuurfonds» vervangen door: Besluit Infrastructuurfonds.
- In de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, tiende alinea, «(Stb.1995, 660)» vervangen door: (Stb.1994, 660).
- In de memorie van toelichting de woorden «probleemhebber» (paragraaf 2.1, eerste alinea), «bottom-up benadering» (paragraaf 3.2, zesde alinea), «doorvertaling» (paragraaf 3.2, elfde alinea), «input» (paragraaf 3.2, laatste alinea), «monitoring» (bijvoorbeeld paragraaf 3.5, tweede alinea), en «volgtijdelijk» (paragraaf 6.3, laatste alinea) vermijden.
- In de memorie van toelichting, bijvoorbeeld in paragraaf 3.4, eerste alinea, bij de term «Minister», aanwijzing 93 Ar in acht nemen.
- In de gehele memorie van toelichting, bij de verwijzing naar kamerstukken aanwijzing 219 Ar in acht nemen.