

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding briefadvies	2
1.2 Interpretatie adviesaanvraag	2
2. Overwegingen	3
2.1 Kernvraag van de Minister	3
2.2 Koppeling tussen bestuurlijke en financiële besluitvorming?	4
2.3 Kader voor bestuurlijke afspraken?	9
2.4 Overwegingen ten overvloede	10
3. Conclusie	12
Bijlage 1 Adviesaanvraag	13
Bijlage 2 Samenstelling Commissie	15

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding briefadvies

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 7 januari j.l. een adviesaanvraag gestuurd aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie). Zij vraagt daarin om advies over het kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur,¹ zoals dat op 22 december 2003 aan de Staten-Generaal is toegezonden. In het voorliggende document bespreekt de Commissie de door de Minister aan haar voorgelegde vragen.

1.2 Interpretatie adviesaanvraag

De Minister verzoekt de Commissie om haar te adviseren over de vraag of de voornemens uit het kabinetsstandpunt voldoende tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan een snelle en zorgvuldige besluitvormingsprocedure voor infrastructuur. Deze kernvraag wordt toegespitst op enerzijds de noodzakelijke verbeteringen in het proces van politieke, bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming en anderzijds de (gedeeltelijke) juridische uitwerking hiervan in de komende structurele wijziging van de Tracéwet.

In de adviesaanvraag geeft de Minister tevens aan dat het ontbreken van financiering een belangrijke oorzaak is voor het niet tijdig vaststellen van tracébesluiten. Daarom vraagt zij specifieke aandacht voor de volgende vragen:

- a. Ziet de Commissie noodzaak om een koppeling aan te brengen tussen de juridische procedures van de Tracéwet en de financiële besluitvorming, en zo ja welke mogelijkheden bestaan daartoe?
- b. kunnen wetgeving of beleidsregels behulpzaam zijn bij het inrichten van het bestuurlijke besluitvormingsproces, zodanig dat ook bestuurlijke afspraken meer gekoppeld worden aan tijdige beschikbaarheid van voldoende financieringsruimte?

De Commissie concentreert zich – gezien haar taak om te adviseren over de inhoud en structuur van de waterstaatswetgeving – op wetgevingsvraagstukken. Politieke, ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen worden slechts meegenomen in de advisering, voorzover dit door wetgeving kan worden verbeterd c.q. de wetgeving gevolgen daarvan ondervindt. Vanuit een wetgevingsperspectief reflecteert de Commissie in dit briefadvies allereerst kort op de kernvraag van de Minister. Vervolgens geeft zij haar overwegingen bij de beantwoording van beide bovenstaande juridische uitwerkingsvragen weer. Het advies wordt afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen.

¹ TK 2003-2004, 29385, nr. 1.

2. OVERWEGINGEN

2.1 Kernvraag van de Minister

Komen de voornemens van de regering voldoende tegemoet aan de maatschappelijke behoefte aan snelle en zorgvuldige besluitvorming voor infrastructuur? Deze vraag beantwoordt de Commissie bevestigend. Zij deelt de conclusies die de regering heeft verbonden aan het rapport van de Universiteit Utrecht getiteld “Op de goede weg”² en kan zich vinden in de voorgestelde verkorte Tracéwetprocedure voor aanpassingen van bestaande infrastructuur. De Commissie meent overigens dat voorlopig niet veel verder zou moeten worden gegaan op de weg van bespoediging van de wettelijke besluitvormingsprocedures over infrastructuur. Argumenten voor dit standpunt:

- Er is recent op dit punt al het een en ander gebeurd (koppeling ruimtelijke en infrastructurele besluitvorming in Tracéwet, Spoedwet wegverbreding, Rijksprojectenprocedure etc.); deze wetgeving dient zich eerst in de praktijk te bewijzen. Bovendien is er nog wetgeving in ontwikkeling, die op dit terrein ook de nodige consequenties zal hebben. Naast de nu in voorbereiding zijnde wijziging van de Tracéwet kan ook gedacht worden aan de nieuwe Wro en de wijziging van de Awb op punt van uniforme openbare voorbereidingsprocedures. Aangenomen mag worden dat de implementatie van deze wetgeving een positief effect zal hebben op de versnelling van besluitvorming over infrastructuur. Vanuit een oogpunt van zorgvuldig wetgevingsbeleid acht de Commissie het verstandig om deze wetgeving zich eerst te laten bewijzen;
- Verdere daadwerkelijke bespoediging zou naar het zich nu laat aanzien alleen bereikt kunnen worden door ingrijpende stappen in de richting van geïntegreerde besluitvormingsmodellen zoals bijvoorbeeld toegepast in de Deltawet grote rivieren. Een dergelijke stap lijkt voor normale situaties echter te vergaand en zal maatschappelijk op grote weerstand stuiten gelet op de inbreuken op de bestaande vormen van inspraak en rechtsbescherming die dit met zich meebrengt.

² Op de goede weg, Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet, door: Universiteit Utrecht in opdracht van Ministerie van V&W, Publicatierreeks Hoofddirectie Juridische Zaken, 2002.

2.2 Koppeling tussen bestuurlijke en financiële besluitvorming?

De Minister verzoekt de Commissie zich uit te spreken over de wenselijkheid van het aanbrengen van een wettelijke koppeling tussen de juridische en de financiële besluitvorming. Gedacht kan daarbij worden aan het opnemen in de Tracéwet van een bepaling conform art. 9 lid 2 BRO. Dit artikel bepaalt dat burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een ontwerp voor een bestemmingsplan vanaf het begin rekening houden met de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan moet in zijn totaliteit uitvoerbaar zijn en het realiteitsgehalte moet vanaf het begin meegenomen worden. De Nota van Toelichting bij het BRO 1985³ benadrukt dat de financiële uitvoerbaarheid een belangrijke toetssteen is bij zowel totstandkoming als verwerkelijking van het bestemmingsplan. Het gaat echter niet alleen om financiële uitvoerbaarheid, maar ook om de sociaal-economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid. Aandacht dient tevens besteed te worden aan mogelijke planschade en/of onteigening die op voorhand voorzien zijn.

Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) valt op te maken dat zij in concrete gevallen beziet of het onderzoek naar de uitvoerbaarheid van het plan heeft plaatsgevonden en of de resultaten hiervan in de plantoelichting zijn neergelegd. Zie ook art. 12, lid 2, aanhef en sub a Bro 1985. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de exploitatieopzet in de plantoelichting, onderzoek door externen naar de economische haalbaarheid van het plan, (aanvullende) financiering door middel van overeenkomsten met private partijen of subsidietoezeggingen van het rijk.⁴

Het is denkbaar om een constructie vergelijkbaar met art. 9 lid 2 Bro 1985 in de Tracéwet toe te passen. Hierin zou bepaald kunnen worden dat de minister reeds in een vroegtijdig stadium van de besluitvormingsprocedure rekening dient te houden met de financiële uitvoerbaarheid van het project. Het meest logische moment hiervoor is volgens de Commissie de bepaling van het standpunt van de minister over het al dan niet in overweging nemen van de aanleg of wijziging van een hoofdweg of hoofdvaarweg of de medewerking aan de aanleg of wijziging van een landelijke railweg (art. 9 Tracéwet). Dit standpunt markeert de overgang tussen het verkennen van alternatieven naar een voorkeurstracé. De Commissie acht het maatschappelijk ongewenst om op dat moment in de besluitvormingsprocedure door te gaan met de uitwerking van een project terwijl

³ Losbladige Ruimtelijk Bestuursrecht, RO – Suppl. 154 (mei 1986), p. 83-85.

⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS, 02-04-03, LJN-nr. AF6738, Zaaknr. 200201189/1; ABRvS, 12-02-03; ABRvS, 29-01-03, LJN-nr. AF3542, Zaaknr. 200202644/1; ABRvS, 04-09-02, LJN-nr. AE 7172, Zaaknr. 200105501/1; ABRvS, 17-07-02, LJN-nr. AE5466, Zaaknr. 199900464/1, 200101478/1 en 200104033/1.

nog onzeker is of het project ooit tot uitvoering zal komen omdat niet voldoende is onderzocht of er te zijner tijd voldoende financiën beschikbaar zullen komen.

Art. 9 Tracéwet zou bijvoorbeeld aanvullend kunnen bepalen dat een zodanige beslissing slechts wordt genomen door de minister nadat de financiële uitvoerbaarheid van het project is onderzocht en redelijkerwijs aannemelijk is gemaakt dat de voor dit project benodigde financiën op afzienbare termijn beschikbaar zullen komen (of woorden van gelijke strekking). Consequentie hiervan is dat de minister bij het bepalen van het voorkeurstracé reeds expliciet aandacht dient te besteden aan de financiële uitvoerbaarheid van het project en dat dit ook kenbaar wordt gemaakt aan de Staten-Generaal, eventueel betrokken partijen en wellicht zelfs aan een breder publiek als gevolg van de wijziging van de Awb op punt van uniforme openbare voorbereidingsprocedures. Dit zou in de Memorie van Toelichting bij het te wijzigen art. 9 Tracéwet kunnen worden toegelicht.⁵

De Commissie is van mening dat op deze wijze al in een vroegtijdig stadium getracht kan worden het bestuurlijk-juridische traject beter af te stemmen op de besluitvorming rond de beschikbare financiële middelen. Overigens realiseert de Commissie zich dat deze verbetering op het punt van de koppeling tussen de bestuurlijke en financiële besluitvorming niet hoeft te betekenen dat er ook een daadwerkelijke versnelling in de algehele procedure plaats zal vinden. Het is zelfs mogelijk dat hierdoor een verlenging van de aan het tracébesluit voorafgaande planstudiefase zal plaatsvinden. Daar staat echter tegenover dat een bekorting te verwachten is van de periode tussen het van kracht worden van het tracébesluit en de (start van de) realisatie van het project, juist omdat reeds vanaf het begin van de besluitvormingsprocedure rekening is gehouden met de financiële uitvoerbaarheid van het infrastructuurproject. Bovendien kan op deze wijze voorkomen worden dat tracébesluiten worden vastgesteld waarvan het onzeker is of deze ooit tot uitvoering zullen komen. Dit betekent voor de burger en de medeoverheden langdurige onzekerheid en zelfs beperkingen die wellicht geheel onnodig blijken te zijn. Dit kan maatschappelijk ongewenst worden geacht.

De Commissie constateert overigens dat voor het tracébesluit in zekere zin reeds in een indirecte koppeling tussen de bestuurlijke en de financiële besluitvormingsprocedures bedoeld is te voorzien via de horizonbepaling van art. 18 Tracéwet.⁶ Deze waarborgbepaling houdt onder meer in dat indien een

⁵ Ook het MIT Spelregelkader zal hierop aangepast moeten worden.

⁶ Art. 18 Tracéwet: “Indien de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg niet is opgenomen in een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma voor hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen, dat bij besluit van Onze Minister is vastgesteld voor het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit van kracht is geworden, vervalt het tracébesluit van rechtswege. Het

tracébesluit niet binnen drie jaar in een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma is opgenomen dit van rechtswege vervalft. De Commissie constateert echter dat dit artikel feitelijk niet meer geheel aan haar oorspronkelijke strekking beantwoordt. In de Tracéwet wordt namelijk niet gesproken over het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) maar over een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma. Uit de Memorie van Toelichting bij de wet en de verdere parlementaire geschiedenis blijkt dat destijds uitgegaan werd van een uitvoeringsprogramma in de ware zin van het woord: een programma met projecten die gerealiseerd worden.⁷

Sedert 1998 doet zich echter de situatie voor dat het MIT niet meer integraal als uitvoeringsprogramma kan worden aangemerkt. Dit is het gevolg van de invoering van de financiële categorisering van projecten in het MIT. Hierdoor staan nu ook projecten in het MIT waarvoor tot en met 2010 geen of onvoldoende rijksmiddelen zijn gereserveerd en waarvan geldt dat onzeker is of deze ooit in uitvoering komen, te weten projecten in categorieën 2 en 3 (en gedeeltelijk in 1a).⁸ Voor die projecten geldt overigens wel, dat de tracébesluiten van rechtswege vervallen als zij niet binnen tien jaar nadat de besluiten onherroepelijk zijn geworden ten uitvoer worden gebracht (tweede volzin van art. 18 Tracéwet). Het voorgaande betekent dat zich daardoor de situatie kan voordoen dat tracébesluiten in procedure worden gebracht en vastgesteld, waarvan onzeker is of deze ooit zullen worden uitgevoerd (maatschappelijk argument).

tracébesluit vervalt eveneens van rechtswege indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen.”

⁷ Zie voor de parlementaire geschiedenis ook de toelichting op art. 18 Tracéwet in de losbladige Vermande. Relevant zijn de volgende Kamerstukken:

- Memorie van Toelichting bij art. 18 (toen nog art. 22) Tracéwet (TK II 1991-1992, 22500, nr. 3);
- Verslag van het schriftelijk overleg van 18-03-1993 (TK II 1992-1993, nr. 14);
- Zesde nota van wijziging van het wetsvoorstel voor de Tracéwet (TK II 1992-1993, 22500, nr. 28).

⁸ Categorisering voor de financiële status van infrastructuurprojecten (overgenomen uit MIT/SNIP-projectenboek, stand van zaken 2004, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, pag. 20):

- Categorie 0: projecten die in uitvoering zijn (realisatiefase) en waarvoor middelen zijn gereserveerd tot en met 2010;
- Categorie 1: projecten in de planstudiefase, die volgens planning uiterlijk in 2010 in uitvoering worden genomen en waar dus tot en met 2010 taakstellende financiële middelen voor zijn gereserveerd (inclusief evt. bijdragen van derden);
- Categorie 1a: grootschalige projecten, waarvoor de studies worden afgerond. De financiering van deze projecten is of moet nog worden vastgesteld;
- Categorie 2: projecten in de planstudiefase, waarvoor geen uitvoeringsmiddelen zijn gereserveerd in het programma tot en met 2010;
- Categorie 3: projecten in de planstudiefase, waarvoor de financiële middelen eventueel deels beschikbaar zijn en waarbij de optie van de inzet van middelen van derden via PPS nog wordt uitgewerkt.

Geconcludeerd kan worden dat de beleidspraktijk sinds 1998 niet meer geheel rijmt met de formulering van art. 18 Tracéwet. Immers, de wet heeft bedoeld dat binnen drie jaar nadat het tracébesluit van kracht is geworden concreet zicht moet zijn op de uitvoerbaarheid van het project, hetgeen ook inhoudt dat de financiering binnen drie jaar moet zijn geregeld.⁹

Er zijn in principe twee mogelijke oplossingen die de discrepantie tussen wetgeving en beleidspraktijk op dit punt kunnen opheffen en de bedoelde koppeling tussen de financiële en bestuurlijke besluitvormingstrajecten weer in ere kunnen herstellen:

- 1) Aanpassing van de formulering van de wettekst aan de beleidspraktijk. De eerste volzin uit artikel 18 Tracéwet zou wellicht gewijzigd en aangevuld kunnen worden met de woorden (cursief): “Indien de aanleg of wijziging van een hoofdweg, landelijke railweg of hoofdvaarweg niet is opgenomen in *categorie 0 of 1 uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, dat bij besluit van Onze Minister is vastgesteld voor het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit van kracht is geworden, vervalt het tracébesluit van rechtswege”. Weliswaar neemt deze constructie de maatschappelijk ongewenste onzekerheid over het al dan niet binnen afzienbare termijn in uitvoering nemen van infrastructuurprojecten voor een belangrijk deel weg, doordat alleen tracébesluiten worden genomen voor projecten waarbij voldoende zicht bestaat op financiering. Desondanks raadt de Commissie het af om de formulering van de wettekst op deze wijze aan te passen aan de beleidspraktijk. Immers, vanuit wetstechnisch oogpunt gezien is de voorgestelde formulering geen wenselijke oplossing. Op deze wijze zou in de tekst van de wet namelijk aangesloten worden bij een beleidsmatige systematiek die in de politiek-bestuurlijke praktijk aan wijziging onderhevig is.
- 2) Aanpassen van de huidige beleidspraktijk aan de bedoeling van de wet. Uitgaande van de tekst van de wet, ziet de Commissie twee opties.
 - a) De meest vergaande mogelijkheid om de beleidspraktijk aan te passen aan de wettekst is om het MIT weer de functie te geven van een echt uitvoeringsprogramma. Dit vergt een aanpassing in de MIT-systematiek, inhoudende dat projecten in categorie 2 en 3 (en een gedeelte uit 1a) niet

⁹ De parlementaire geschiedenis laat zien dat dit niet betekent dat binnen drie jaar nadat het tracébesluit van kracht is geworden met de uitvoering van het project moet zijn begonnen. Beoogd wordt veilig te stellen dat de financiën die nodig zijn om het project te kunnen realiseren, in beginsel binnen drie jaar na het jaar waarin het tracébesluit wordt vastgesteld beschikbaar zijn of komen. Het gaat er om dat op redelijk korte termijn, de genoemde drie jaar, komt vast te staan dat er geen financiële belemmeringen zijn om het project te kunnen realiseren. Wel zal binnen tien jaar na het tijdstip waarop het tracébesluit onherroepelijk is geworden met de uitvoering een aanvang moeten zijn gemaakt. (TK 1992-1993, 22500, nr. 6, p. 47).

langer deel uitmaken van het MIT.¹⁰ Hierbij moet echter worden aangetekend, dat het in de politiek-bestuurlijke praktijk wenselijk is gebleken om een aantal reserveprojecten ‘op de plank’ te hebben liggen, die betrekkelijk snel aan snee kunnen komen in geval er ruimte ontstaat in het jaarlijks beschikbare uitvoeringsbudget. Men kan zich zelfs afvragen, of dit soort onzekerheden niet inherent zijn aan ons politieke besluitvormingsproces.

- b) Een minder rigoureuze mogelijkheid die de Commissie zich bovendien goed kan voorstellen is om in de inleiding bij het MIT expliciet op te nemen dat het uitvoeringsprogramma – zoals bedoeld in art. 18 van de Tracewet – slechts bestaat uit de categorieën 0 en 1 uit het MIT (of bijvoorbeeld: de geel gemarkeerde delen uit het MIT). De consequentie van een dergelijke opmerking in het MIT is dat in de categorieën 1a, 2 en 3 nog steeds tracébesluiten genomen kunnen worden, maar dat deze zullen vervallen indien zij binnen drie jaar niet zijn opgenomen in categorie 0 of 1. Een mogelijk neveneffect van deze optie kan zijn dat in de beleidspraktijk langer gewacht wordt met het nemen van een tracébesluit omdat het zicht op financiering vooralsnog ontbreekt. Enerzijds betekent dit dat de planstudiefase langer kan gaan duren, hetgeen waarschijnlijk geen bespoediging van de totale besluitvormingsprocedures oplevert.¹¹ Anderzijds staat daar tegenover dat die projecten waarvoor uiteindelijk een tracébesluit genomen is, sneller tot realisatie zullen komen en er meer rechtszekerheid voor burgers zal ontstaan.

De Commissie beveelt aan de sinds 1998 ontstane beleidspraktijk aan te passen aan de bedoeling van de bestaande wetgeving en geeft daarbij de voorkeur aan laatstgenoemde optie (2b). Zie onderstaande tabel voor een samenvatting van de voorgaande argumenten.

¹⁰ In dit geval zal ook het Spelregelkader hierop aangepast moeten worden.

¹¹ Gedurende een groot gedeelte van de planstudiefase bestaat bij burgers nog onzekerheid over de realisatie van het project. Aldus doet zich het verschijnsel voor van niet voor vergoeding in aanmerking komende schaduw schade. Echter, juridisch gezien staat het burgers in deze fase nog geheel vrij om bouw- of aanlegvergunningen aan te vragen. Immers, er bestaat in deze situatie geen planologische aanhoudingsplicht voor vergunningverlening. Burgers worden gedurende de planstudiefase voor een infrastructureel project feitelijk gezien dus niet beperkt in hun gebruiksmogelijkheden.

Schematisch overzicht van mogelijke varianten voor wegnemen van discrepantie tussen wetgeving en beleidspraktijk met betrekking tot artikel 18 Tracéwet.

Mogelijke oplossingen	Voordelen	Nadelen	Conclusie
1. Wetgeving aanpassen aan beleidspraktijk.	– Maatschappelijk ongewenste onzekerheid over uitvoering projecten wordt voor een belangrijk deel weggenomen.	– Beleidsmatige systematiek is in politiek-bestuurlijke praktijk voortdurend aan verandering onderhevig.	De Commissie raadt vanuit wetstechnisch oogpunt sterk af om de formulering van de wettekst aan te passen aan de beleidspraktijk.
2. Beleidspraktijk aanpassen aan wetgeving;			
a) Categorieën 2, 3 en (deel van) 1a uit het MIT halen.	– MIT krijgt weer de functie van een echt uitvoeringsprogramma zoals bedoeld in art. 18 Tracéwet.	– Politiek-bestuurlijk wellicht onwenselijk omdat geen reserveprojecten klaar liggen voor uitvoering.	De Commissie raadt af om de MIT-systematiek op deze wijze aan te passen.
b) In MIT aangeven dat alleen projecten in categorieën 0 en 1 uitvoeringsprogramma vormen zoals bedoeld in art. 18 Tracéwet.	– Meer rechtszekerheid voor burgers, andere partijen en betrokken overheden. – Duidelijkheid voor alle betrokkenen over deel van MIT dat functie heeft van uitvoeringsprogramma. – Mogelijk snellere uitvoering tracébesluiten in cat. 2, 3 en (deel van) 1a.	– Alle tracébesluiten in cat. 1a, 2 en 3 (zowel bestaande als toekomstige) vervallen van rechtswege indien deze niet binnen drie jaar zijn opgenomen in cat. 0 of 1. – Mogelijk blijven projecten langer in de planstudiefase hangen totdat zicht op financiering bestaat.	De Commissie beveelt aan de beleidspraktijk aan te passen aan de bedoeling van art. 18 Tracéwet, waarbij in het MIT zelf wordt aangegeven dat alleen de categorieën 0 en 1 het uitvoeringsprogramma vormen zoals bedoeld in art. 18 Tracéwet.

2.3 Kader voor bestuurlijke afspraken?

De Minister verzoekt de Commissie tevens zich uit te spreken over de vraag of wetgeving of beleidsregels behulpzaam kunnen zijn bij het inrichten van het bestuurlijke besluitvormingsproces, in het licht van tijdige beschikbaarheid van voldoende financieringsruimte in het MIT. De Commissie is van mening dat het huidige beleidskader voor het opstellen van convenanten – zie Aanwijzingen voor convenanten¹² – helder is en voldoende houvast biedt voor de bestuurlijke praktijk. Zij ziet daarom geen aanleiding voor aanbevelingen op dit punt.

¹² Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 januari 2003, nr. 03M448108 tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten. Zie ook de toelichting bij deze regeling.

2.4 Overwegingen ten overvloede

De Commissie signaleert op twee punten de wenselijkheid van nadere bezinning op de wetgeving. Dat betreft in de eerste plaats de regelgeving over de zogenaamde publiek-private samenwerking (pps). Het is de vraag of de huidige regelgeving voldoende voorziet in de juridische vragen, die bij de uitvoering van pps-constructies rijzen en of dit ook niet een vertragende factor betekent bij de totstandkoming van pps-constructies. Een algemene wettelijke regeling van publiek-private samenwerking (pps) ontbreekt en de wenselijkheid daarvan is bovendien discutabel, gezien de grote variëteit aan pps-constructies in de praktijk.¹³ In de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp voor de nieuwe Wro wordt in dit verband opgemerkt dat beter gestreefd kan worden naar een pakket maatregelen ter bevordering van pps en beheersing van de risico's daarvan.¹⁴

Met De Haan¹⁵ en Noordanus is de Commissie echter van mening dat een bepaalde vorm van synchronisatie tussen het publieke en private besluitvormingstraject noodzakelijk is. Het bestemmingsplantraject loopt bijvoorbeeld veelal achter op het privaatrechtelijk onderhandelingstraject. Dit kan problemen opleveren in de sfeer van inspraak en rechtsbescherming ('rituele dans') en ook lopen private partijen, die mogelijk al voorinvesteringen hebben gedaan, tot het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden het risico dat het besluit wordt teruggedraaid. Verder vraagt de Commissie aandacht voor de afstemming van termijnen uit de Tracéwet en de Onteigeningswet in relatie tot aanbestedingsprocedures zodat alternatieve oplossingen uit de markt voldoende tot hun recht kunnen komen. Tenslotte kan het aanpassen van beleid en regelgeving gedurende de looptijd van infrastructurele projecten tot risico's en onzekerheden leiden bij marktpartijen. Wellicht is het mogelijk om deze via overgangsbepalingen in de betreffende regelingen ofwel op andere juridische wijzen¹⁶ te voorkomen of verminderen. Dit dient nader onderzocht te worden.

Indien het bevorderen van pps tot het overheidsbeleid behoort, zal ook de juridische vormgeving daarvan nader uitgewerkt moeten worden. De Commissie

¹³ P.G.A. Noordanus, De fundamentele herziening van de WRO en ontwikkelingsplanologie, Is de nieuwe Wro een goed instrument voor een meer uitvoeringsgericht ruimtelijk beleid?, in: *Natuurlijk van belang, Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.C.E. van Wijmen*, redactie: B.P.M. van Ravels, M.A. van Voorst van Beest, 2003, p. 211-219.

¹⁴ Voorontwerp nieuwe Wro, MvT, TK 2002-2003, 28916, nr. 3, p. 68-70.

¹⁵ P. De Haan, Coördinatie en harmonisatie binnen het bijzonder bestuursrecht, dan wel binnen de Awb, in: *De grootste gemene deler, Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th.G. Drupsteen, M. Lurks, W. den Ouden, J.E.M. Polak, A.E. Schilder (red.)*, 2002, pag. 3-17.

¹⁶ Onderzocht zou bijvoorbeeld kunnen worden in hoeverre de praktijk van het geven van zogenaamde 'rulings' aan bedrijven door de Belastingdienst parallel toegepast kan worden op infrastructurele projecten waarbij marktpartijen betrokken zijn.

beveelt aan de mogelijkheden hiertoe nader te onderzoeken, maar gezien het feit, dat hierbij meer aan de orde is dan alleen de waterstaatswetgeving heeft de Commissie er van afgezien om op dit punt met concrete adviezen te komen. Dit onderwerp behoort ook niet tot de adviesaanvraag.

In de tweede plaats, wijst de Commissie erop dat in de praktijk blijkt dat juist in de fase van inpassing van infrastructurele projecten in de omgeving grote vertragingen (en kostenoverschrijdingen) ontstaan. De Commissie adviseert deze fase in het licht van bespoediging van infrastructuurprocedures nader te onderzoeken. Omdat het hierbij niet – en zeker niet in de eerste plaats – om wetgevende aspecten gaat onthoudt de Commissie zich ook op dit punt thans van nadere beschouwing van dit onderwerp.

3. CONCLUSIE

De Commissie kan zich allereerst vinden in de kabinetsvoornemens naar aanleiding van de evaluatie van de Tracéwet. Zij is voorts wel van oordeel, dat het in het licht van recent tot stand gekomen en reeds in voorbereiding zijnde wetgeving op dit moment geen aanbeveling verdient verdere stappen te zetten op weg naar verdere bespoediging van wettelijke besluitvormingsprocedures voor de aanleg van infrastructuur.


Ten tweede beveelt de Commissie aan in art. 9 Tracéwet aanvullend op te nemen dat de minister slechts een standpunt bepaalt omtrent het al dan niet in overweging nemen van de aanleg of wijziging van een hoofdweg of hoofdvaarweg of de medewerking aan de aanleg of wijziging van een landelijke railweg nadat de financiële uitvoerbaarheid van het project is onderzocht en redelijkerwijs aannemelijk is gemaakt dat de voor dit project benodigde financiën op afzienbare termijn beschikbaar zullen komen (of woorden van gelijke strekking).

Ten derde constateert de Commissie, dat in de huidige situatie met betrekking tot de opzet van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), art. 18 lid 1 van de Tracéwet niet meer volledig aan haar oorspronkelijke bedoeling beantwoordt. Zij adviseert om aan deze discrepantie tussen wetgeving en beleidspraktijk een einde te maken door expliciet in het MIT op te nemen dat slechts de categorieën 0 en 1 gezamenlijk het uitvoeringsprogramma vormen zoals bedoeld in art. 18 Tracéwet.

Tenslotte geeft de Commissie in overweging nader te bezien hoe een aantal andere factoren, die bijdragen aan de vertraging in de totstandkoming van infrastructuurprojecten, kunnen worden ondervangen. Zij denkt in dit verband in het bijzonder aan de juridische aspecten van publiek-private samenwerking en aan discussies rond inpassing van infrastructurele projecten in de omgeving.

BIJLAGE 1 ADVIESAANVRAAG

CAW/2004-002


Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de Commissie van Advies inzake de
Waterstaatswetgeving
t.a.v. de heer prof mr A. van Hall
Postbus 90653
2509 LR DEN HAAG

Contactpersoon

Datum
7 januari 2004
Ons kenmerk
HDJZ/BIM/2003-3001
Onderwerp
bespoediging besluitvormingsprocedures

Doorkiesnummer
351 83 96
Bijlage(n)
1
Uw kenmerk

Geachte heer Van Hall,

Hierbij zend ik u het kabinetsstandpunt inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur, zoals dat op 19 december 2003 aan de Staten-Generaal is toegezonden. Ik wil u in het bijzonder dankzeggen voor het advies dat uw Commissie in dit verband heeft gegeven over de regeling inzake schadevergoeding en nadeelcompensatie in de Tracéwet.

In het gesprek dat wij hadden rond de vaststelling van het werkprogramma van uw Commissie voor 2004 heb ik u gevraagd om na het verschijnen van het kabinetsstandpunt mij te adviseren over de vraag of de voornemens uit het kabinetsstandpunt voldoende tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan een snelle en zorgvuldige besluitvormingsprocedure voor infrastructuur. Het gaat daarbij zowel om de voornemens die zullen neerslaan in een structurele wijziging van de Tracéwet, als om overige voornemens die zien op de noodzakelijke verbeteringen in het proces van politieke, bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming.

Reeds enige tijd is een ontwikkeling gaande richting bespoediging van besluitvormingsprocedures; te denken valt aan de Spoedwet wegverbreding, de rijksprojectenprocedure in de bestaande Wet op de Ruimtelijke Ordening, de ontwikkeling van een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de in voorbereiding zijnde wijziging van de Wet op de waterkering en ook de aangekondigde herziening van de Tracéwet. Meer nog dan wetswijziging is daarbij van belang dat procedures binnen de overheid en bestuurlijk overleg daadwerkelijk kunnen worden versneld.

Postadres Postbus 20901 2500 EX Den Haag
Bezoekadres Plesmanweg 1-6 DEN HAAG

Telefoon +31 70 351 6171
Telefax +31 70 351 7895

Bereikbaar met tram 9 (station hs en cs) en bus 22 (station cs)



HDJZ/BIM/2003-3001

Ik vraag in het bijzonder uw aandacht voor dit laatste aspect. Het is immers weinig zinvol om de wettelijke procedure te bekorten, terwijl tegelijkertijd de feitelijk bestaande processen en procedures binnen en rond de overheid ongemoeid worden gelaten. Dat zou enerzijds afdoen aan de betekenis van wetgeving in onze samenleving en zou anderzijds niet tegemoet komen aan de breed levende wensen om te komen tot een daadwerkelijk snellere realisering van nieuwe infrastructuur in ons land.

Tot slot vraag ik in dit verband nog uw aandacht voor twee aspecten.

- a. In het kabinetsstandpunt wordt geconstateerd dat het ontbreken van financiering een belangrijke oorzaak is voor het niet tijdig vaststellen van een tracébesluit. Opgemerkt dient te worden dat de Tracéwet geen financiële voorwaarden stelt aan de vaststelling van het tracébesluit. Evenmin kent de wet een bepaling als artikel 9, tweede lid van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, los van de juridische interessante vraag of het ontbreken van financiële dekking niet in elk geval in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht moet worden geacht.
Zo kan het voorkomen dat een (door de rechter in stand gelaten) tracébesluit niet, nog niet of eerst vele jaren later kan worden uitgevoerd, omdat er (nog) geen geld is. De financiële besluitvorming is nu neergelegd in het Spelregelkader MIT (buitenwettelijke procedure) en de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. Artikel 18 van de Tracéwet bevat slechts de (horizon)bepaling, dat een tracébesluit van rechtswege vervalt als het project niet is opgenomen in een jaarlijks voortschrijdend meerjarig uitvoeringsprogramma (bedoeld is het MIT), dat bij besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat is vastgesteld voor het derde jaar na het jaar waarin het tracébesluit van kracht is geworden.
De vraag die ik aan uw Commissie wil voorleggen is of aanscherping op dit punt respectievelijk het aanbrengen van een koppeling tussen de juridische en de financiële besluitvorming is aangewezen.
- b. De lijst van mogelijke infrastructuurprojecten is altijd langer dan de lijst van te realiseren respectievelijk gerealiseerde projecten. Voorafgaand aan de wettelijke besluitvormingsprocedure worden convenanten tussen het Rijk en regionale partners gesloten over de aanleg van nieuwe infrastructuur, terwijl nog onzeker is of in de toekomst (voldoende) financiering voorhanden zal. Beide omstandigheden kunnen tot onheldere voorwaardelijke of niet juridisch-bindende convenantsteksten leiden, terwijl er tegelijkertijd wellicht andere verwachtingen leven in de betrokken regio's. De vraag rijst of wetgeving of beleidsregels behulpzaam kunnen zijn bij het inrichten van het bestuurlijk besluitvormingsproces. Welke geschikte mogelijkheden zijn er om bij voorbeeld bestuurlijke afspraken meer te koppelen aan tijdige beschikbaarheid van voldoende financieringsruimte in het MIT?

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

BIJLAGE 2 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Mw. prof. dr. E. (Ellen) Hey

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Mw. mr. dr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk

Mw. mr. drs. A.M. (Annelieke) Laninga (secretaris)

Mw. M.S. (Marije) Walenkamp (assistente)