

Vergaderjaar 2003–2004

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2003

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het kabinetsstandpunt aan inzake de bespoediging van besluitvormingsprocedures voor de aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur.

1 Algemene inleiding

Dit kabinetsstandpunt is een uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord en is voor een groot deel gewijd aan het recente evaluatieonderzoek van de Universiteit Utrecht naar de werking van de Tracéwet.

Deze – wettelijke verplichte (artikel 29 van de Tracéwet) – evaluatie, getiteld «Op de goede weg», is opgesteld door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS (Universiteit Utrecht) en bij brief van 17 januari 2003 (kenmerk vw0 300 021) aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden. Een eerste evaluatie van de Tracéwet is de Staten-Generaal begin 1997 toegezonden en heeft een belangrijke wijziging van de Tracéwet tot gevolg gehad.

In het onderzoek wordt aan de hand van een viertal hoofdvragen ingegaan op zowel de wijze van totstandkoming van het tracébesluit als de uitvoering van dat besluit. Voor een uitvoerige beschrijving van de onderzoeksvragen, de -methodiek en alle conclusies en aanbevelingen, wordt verwezen naar het evaluatierapport van de Universiteit Utrecht zelf.

In algemene zin wordt geconcludeerd dat de Tracéwet voldoet, maar dat op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Belangrijker voor de toepassing van de Tracéwet dan wetswijziging, aldus het rapport, is een verbetering van de interne werkwijze bij de overheid.

In het kabinetsstandpunt wordt op beide aspecten ingegaan. Het kabinet meent dat de invoering van een verkorte tracéwetprocedure een aanmerkelijke bijdrage kan leveren aan bespoediging van de besluitvorming. De

conclusie van de Universiteit Utrecht dat vooral verbetering van de interne werkwijze een aanzienlijke winst kan opleveren voor de duur van de tracéwetprocedure wordt bovendien deels onderschreven.

In paragraaf 2 worden de bevindingen van de Universiteit Utrecht kort samengevat. Paragraaf 3.2 bevat voorstellen om de procesgang rond planstudies te verbeteren, inclusief de mogelijkheden die er zijn om de interne procedures bij de overheid te versnellen, uiteraard met inachtneming van de vereisten van een zorgvuldige voorbereiding. Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan de in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen doelstelling tot ontbureaucratisering.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op het voornemen van het kabinet om te komen tot invoering van een verkorte tracéwetprocedure, die de gangbare zal worden voor het grootste deel van de hoofdinfrastructuur-projecten. Deze procedure zal ook van toepassing zal zijn voor de zogenaamde benuttingsprojecten. Een tweede spoedwet voor wegaanpassingen kan dan ook achterwege blijven. Paragraaf 3.3 bevat de voornemens van het kabinet tot structurele aanpassing van de Tracéwet, die hun grond vinden in de evaluatie. Bij de opzet van de wijziging van de Tracéwet zal worden aangesloten bij het voorstel inzake de Wet ruimtelijke ordening, die thans aanhangig is bij de Tweede Kamer. De voorgestane wijziging van de Tracéwet – met name de verkorte tracéwetprocedure – past in het streven van het kabinet om te komen tot minder, maar meer doeltreffende regelgeving.

Het evaluatierapport is om commentaar toegezonden aan het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur (OVI)¹, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Stichting Natuur en Milieu en VNO/NCW. De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) is verzocht om in het bijzonder in te gaan op de regeling van de nadeelcompensatie en de planschade in de Tracéwet. Daarnaast is een reactie ontvangen van het AVBB. In de bijlage² wordt ingegaan op de ontvangen reacties. In het vervolg van dit kabinetsstandpunt wordt per onderwerp ingegaan op de waardevolle commentaren die zijn ontvangen.

2 Het evaluatierapport «Op de goede weg»

In paragraaf 2.1 komen de bevindingen ten aanzien van de interne werkwijze binnen de overheid aan de orde. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van de Universiteit Utrecht met betrekking tot de wijziging van de Tracéwet.

2.1 Aanbevelingen met betrekking tot verbetering en versnelling interne werkwijze

De Universiteit Utrecht heeft geconstateerd dat er met name in de fase tussen standpunt en ontwerp-tracébesluit (OTB) een verschil bestaat tussen de feitelijke gehaalde en de wettelijke (in beginsel 6 maanden) doorlooptijd.

Voor de vertraging zijn diverse oorzaken aan te wijzen. De onderzoekers van de Universiteit Utrecht hebben de volgende oorzaken genoteerd:

- het door de Minister(s) ingenomen standpunt is onvoldoende duidelijk en kan aanvullende ontwerpeisen met zich meebrengen;
- de inhoudelijke breedte van de studie om tot een ontwerp-tracébesluit te komen en de gedetailleerdheid van de onderzoeksgegevens die daaraan ten grondslag liggen;
- onvoldoende tijdige afstemming met de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving;

¹ In het OVI nemen deel: ANWB, CNV BedrijvenBond, EVO Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport, Fietsersbond, Interprovinciaal Overleg, Koninklijk Nederlands Vervoer, Koninklijke «Schuttevaer», Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, Nederlands Instituut Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Nederlandse Spoorwegen, Schiphol Group, Stichting Natuur en Milieu, Transport en Logistiek Nederland, Verenigde Verkeers Veiligheids Organisatie 3VO, Vereniging van Kamers van Koophandel en Fabrieken in Nederland, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en VNO/NCW.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- onvoldoende capaciteit bij de regionale directies, mede omdat het moment waarop de OTB-fase ingaat niet altijd exact te voorspellen is;
- goedkeuring door bevoegd gezag (V&W en VROM) neemt soms maanden in beslag.

De onderzoekers merken op dat een langdurige procedure kan leiden tot extra vertraging als in de tussenliggende periode nieuwe regelgeving of beleidsregels van toepassing zijn geworden en onderzoeksgegevens verouderen.

De Universiteit Utrecht schrijft dat een aantal factoren rechtstreeks verband houdt met de samenwerking binnen en de organisatie van de werkzaamheden door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De onderzoekers zijn dan ook van mening dat een verlenging van de wettelijke termijn in de Tracéwet geen adequate oplossing voor deze problemen is maar dat de oplossing eerder binnen (de organisatie van) het ministerie gezocht moet worden.

Overigens is de Universiteit Utrecht wel van mening dat de voor de OTB-fase gestelde termijn niet alleen in de regel niet gehaald wordt, maar bovendien in veel gevallen ook niet haalbaar is, gelet op de complexiteit van de besluitvorming.

2.2 Aanbevelingen met betrekking tot voorstellen tot wijziging van de Tracéwet

Uit het rapport van de Universiteit Utrecht blijkt dat de Tracéwet in algemene zin voldoet als juridisch kader voor de besluitvormingsprocedure voor de aanleg en aanpassing van hoofdinfrastructuur. De onderzoekers doen in hun rapport wel een aantal voorstellen tot wijziging van de huidige wet.

Eenmalige verdagingsmogelijkheid

De huidige Tracéwet bevat de verplichting voor de minister om de Staten-Generaal schriftelijk en onder redengeving in te lichten over de vertraging van het standpunt, van het ontwerp-tracébesluit en van het tracébesluit. Onderzoekers stellen voor om in plaats van deze inlichtingenplicht te komen tot een eenmalige expliciete verdagingsmogelijkheid van ten hoogste 6 maanden voor het ontwerp-tracébesluit respectievelijk 3 maanden voor het tracébesluit.

Verkorting van de inspraaktermijn

Ingevolge de Tracéwet kan een ieder gedurende acht weken schriftelijk zijn bedenkingen tegen het ontwerp-tracébesluit naar voren brengen. Decentrale overheden hebben 12 weken de tijd om hun oordeel te geven. De onderzoekers stellen voor om beide termijnen met vier weken te verkorten.

Wijzigingsbevoegdheid?

Als in de bestuurspraktijk zich regelmatig problemen voordoen, die niet met behulp van de zogenaamde flexibiliteitsbepalingen kunnen worden opgelost, zou overwogen moeten worden om in de Tracéwet een bestuursbevoegdheid tot wijziging van (ondergeschikte onderdelen van) het tracébesluit op te nemen.

Verkorte procedure

Gebleken is dat niet zozeer de m.e.r.-procedure als wel de tracéwet-procedure voor sommige typen projecten te zwaar wordt bevonden. Aanbevolen wordt om na te gaan of voor bepaalde typen projecten van

eenvoudige aard niet een verkorte procedure moet worden ingevoerd, in afwijking van de huidige tracéwetprocedure.

Wijziging van artikel 4 van de Tracéwet

Aanbevolen wordt om ook de planologische implicaties voor de ruimere omgeving van het tracébesluit reeds in een vroeg stadium van de besluitvorming in beeld te brengen. Een wettelijke verplichting daartoe, toe te voegen aan artikel 4 Tracéwet, die betrekking heeft op de trajectnota en op de (toelichting op) het tracébesluit zou een verbetering betekenen.

Tracécommissies

De onderzoekers zijn van mening dat – om de betrokkenheid en uitvoering van het tracébesluit van in het bijzonder de gemeenten te vergroten, de idee van de instelling van (regionale) tracécommissies (opnieuw) overdacht zou moeten worden.

3 Reactie van het kabinet mede naar aanleiding van de bevindingen van de Universiteit Utrecht

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het evaluatierapport en beschouwt de conclusies en aanbevelingen als nuttige bouwstenen om te komen tot een verbetering van de interne werkwijzen. Tevens zal ook bij de reeds aangekondigde wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) dankbaar gebruik gemaakt worden van de bevindingen van de Universiteit Utrecht.

Evenzo heeft het kabinet met belangstelling kennis genomen van de binnengekomen reacties van het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Stichting Natuur en Milieu, VNO/NCW, AVBB en van het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving.

In paragraaf 3.1 besteedt het kabinet aandacht aan de verkorte tracéwetprocedure.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de mogelijke verbeteringen in de procesgang rond planstudies naar aanleiding van de door de Universiteit Utrecht geconstateerde tekortkomingen in de interne werkwijze. In paragraaf 3.3 zal aangegeven worden op welke punten in aanvulling op de verkorting van de procedure (paragraaf 3.1) het kabinet voornemens is de Tracéwet te wijzigen.

3.1 Verkorte procedure

Het kabinet heeft het voornemen om in het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) een verkorte procedure op te nemen voor aanpassingen van de bestaande hoofdinfrastructuur. Directe aanleiding, naast de evaluatie, voor het kabinet om te komen tot een verkorte procedure is daarnaast gelegen in de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Hoofdlijnenakkoord en de ervaringen met de Spoedwet wegverbreding. De huidige procedure zal dan alleen nog van toepassing zijn voor aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur.

De verkorte procedure houdt in de kern in dat de fasen van trajectnota en standpunt zullen komen te vervallen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat, anders dan bij de Spoedwet wegverbreding, bij deze structurele wijziging van de Tracéwet niet zal worden afgeweken van de ter zake geldende bepalingen inzake de geluidhinder. Hoewel de discussie met name – mede door de Spoedwet wegverbreding – wordt gevoerd naar aanleiding van procedures voor de eenvoudige wijziging van hoofdwegen, zal de verkorte procedure ook voor wijziging van landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen van toepassing zijn. Voor benuttingsmaatregelen aan

rijkswegen en voor wijziging van spoorwegen is daarmee sprake van een (beperkte) wijziging van het toepassingsbereik van de Tracéwet. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat de huidige tracéwetprocedure uitsluitend gehandhaafd moet blijven voor de aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur. Immers, anders dan bij aanpassingen aan reeds bestaande infrastructuur, wordt een zelfstandige trajectnota/MERen standpuntfase nuttig geacht, daar waar de, veelal zeer ingrijpende, tracékeuze nog moet worden gemaakt. Voor de overige ingrepen in het hoofdinfrastructuur zal als uitgangspunt gelden dat de verkorte procedure wordt gevolgd.

Nadere toelichting

Reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (Kamerstukken II 1998/99, 26 343 nr 3, p. 21) is aangegeven dat bij de tweede wijziging van de wet aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheden om te komen tot o.a. een verkorte procedure voor eenvoudige gevallen.

In het evaluatierapport wordt de aanbeveling gedaan te overwegen een verkorte procedure in te voeren voor eenvoudige gevallen, een dergelijke procedure wordt ondersteund door VNO-NCW, AVBB en VNG.

In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Spoedwet wegverbreding (Kamerstukken II 2002/2003, 28 679, nr. 3, p.2) is naar voren gebracht dat de huidige regelgeving voor aanpassingen aan het hoofdwegennet een procedure kent die veel tijd in beslag neemt. Aangekondigd worden structurele oplossingen voor de langere termijn: stroomlijning van de besluitvormingsprocedures in het algemeen ten aanzien van de hoofdinfrastructuur van ons land door een meer structurele wijziging van de Tracéwet, die mede voortvloeit uit de evaluatie van de wet. Ook in de brief van de vorige minister van Verkeer en Waterstaat, naar aanleiding van een tweetal moties, is reeds inzicht gegeven in de mogelijke inrichting van de Tracéwet, zoals ook dit kabinet die voor ogen staat (Kamerstukken II 2002–2003, 28 679, nr. 41).

3.2 Voorstellen met betrekking tot inhoud, proces en procedure van een (plan)studie

Algemeen

Alvorens in concreto op de voorstellen tot verbetering in te gaan, moet worden opgemerkt dat besluitvorming over hoofdinfrastructuur zeer complex is, waarbij vele overheden, instanties en belanghebbenden betrokken zijn. Er doen zich niet alleen vele afwegingsaspecten (tegengestelde belangen) voor, maar er zijn ook grote bedragen mee gemoeid. De complexiteit en de niet onuitputtelijke beschikbaarheid van financiële middelen zijn sterk bepalend voor de duur van de besluitvormingsprocedure.

In de Tweede Kamer is er ook diverse malen, recent nog bij de behandeling van de Spoedwet wegverbreding, op gewezen dat er bijvoorbeeld tijdverlies is door vertragingen binnen de Rijksdienst en gebrekkige afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en belangorganisaties. Oplossing van deze knelpunten zal op zichzelf al doelmatiger zijn dan het uitsluitend zoeken van oplossingen in de wetgevende sfeer. Daarenboven moet worden beseft dat naast de in de wet geregelde procedures in de bestuurspraktijk andere bestuurlijke en financiële processen en overlegvormen plaatsvinden. Deze processen en procedures gaan vooraf aan de eigenlijke tracébesluitvorming, zijn verweven in de tracébesluitvorming en worden vervolgd na afronding van een tracébesluit. Het is van belang dit te constateren. Het beleid is er dan ook op gericht om in samenhang te komen tot een meer efficiënte inrichting van de wettelijke procedure en de bijbehorende bestuurspraktijk.

De door de Universiteit Utrecht naar voren gebrachte constatering dat de grootste vertraging binnen de tracé/m.e.r.-procedure zich voordoet in de fase tussen standpuntbepaling en vaststelling van het ontwerp-tracébesluit wordt door het kabinet herkend. Het beeld dat in het rapport geschetst wordt, is genuanceerd: het is niet een beeld van bureaucratie en ellenlange ambtelijke procedures, maar van projectteams die hun best doen om zo goed mogelijk aan alle wettelijke verplichtingen te voldoen en tegelijkertijd de factoren tijd, kosten en risico's te blijven beheersen. Niettemin is het mogelijk om op een aantal punten de interne (zowel binnen het ministerie van V&W als binnen het Rijk) werkwijzen zodanig te stroomlijnen dat tijdwinst in deze fase kan worden behaald. Hieronder worden hiertoe voorstellen gepresenteerd. Daarnaast valt tijdwinst te behalen met betrekking tot de afstemming met andere bestuursorganen. Ook hiertoe worden voorstellen gedaan.

In paragraaf 3.1 is ingegaan op de verkorte procedure, die geen aparte standpuntfase kent. De met die fase gepaard gaande vertraging is dan niet meer aan de orde. De invoering van de verkorte procedure zal een behoorlijke tijdwinst met betrekking tot het totstandkomen van het OTB opleveren; immers ook de interne procedures rond trajectnota en standpunt komen te vervallen.

De start van een planstudie

De start van een planstudie (artikel 2a van de Tracéwet) is een belangrijk moment in relatie tot het onderwerp van dit standpunt. Immers met de start van een planstudie is de verkenningfase afgesloten en vangt de voorbereiding van een tracébesluit aan. In de huidige praktijk worden echter soms planstudies voor nieuwe infrastructuur gestart, terwijl nog onduidelijk is of, daarvoor op de langere termijn financiering beschikbaar komt (denk aan MIT-categorie-2 projecten).

Het ontbreken van financiering is een belangrijke oorzaak voor het niet tijdig vaststellen van een tracébesluit. Die situatie wordt onwenselijk geacht.

Om die reden zal eerst tot de start van een planstudie worden overgegaan als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- vooraf is een gedegen onderzoek verricht, bijvoorbeeld aan de hand van de werkwijzer MIT-Verkenningen Nieuwe Stijl¹;
- op basis van zo'n gedegen onderzoek wordt – zo veel mogelijk – een initiële voorkeur voor een alternatief geformuleerd;
- zicht op de financiering van dat alternatief.

Een afgeronde verkenning bevat dus niet enkel een beschrijving van mogelijke alternatieven, maar tevens wordt – zo veel mogelijk – aangegeven welk alternatief op basis van de dan voorhanden informatie het beste scoort. Hierbij vindt overleg plaats met regionale partners mede om alsnog (meer) financiële zekerheid te krijgen teneinde vertraging in de lopende planstudie zoveel mogelijk te beperken.

Inhoudelijke breedte van de studies

De onderzoekers van de Universiteit Utrecht geven aan dat er binnen de planstudiefase sprake is van een grote mate van detail. Het kabinet deelt dit kritiekpunt ten dele. Inderdaad zijn er gevallen bekend waarin de effecten van alternatieven in – een (te) grote – mate van detail zijn onderzocht. Maar ook stellen de wettelijke regelingen zoals bijvoorbeeld de Wet geluidhinder, het Besluit luchtkwaliteit en de Floraen faunawet (detail-)eisen aan het onderzoek waaraan voldaan zal moeten worden. Erkend moet worden dat, om na te gaan of aan deze eisen wordt voldaan, soms vergaand onderzoek nodig is, wat de indruk kan wekken dat wordt gestreefd naar grote mate van detaillering en perfectionisme. Het kabinet vindt het nodig dat slechts die informatie/detaillering zal worden

¹ De brochure verkenning nieuwe stijl is op 5 juli 2002 naar de Tweede Kamer gezonden.

vergaard/aangebracht, die nodig is om te komen tot zorgvuldige besluitvorming, waarbij uiteraard voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Zo zal ook bij het vervaardigen van de richtlijnen voor het MER per project niet méér informatie worden gevraagd dan strikt nodig is.

In de planstudiefase worden niet alleen de milieu- en verkeerskundige effecten onderzocht. Ook het ontwerp en de raming van kosten van de alternatieven vormen een belangrijk, maar een tijdrovend onderdeel van deze fase. Het kabinet is van mening dat de besluitvorming over infrastructuurprojecten gebaseerd moet zijn op betrouwbare kostenramingen. Het gaat immers om grote bedragen die over vele jaren financiële verplichtingen met zich meebrengen. Onderzocht zal worden of op een snellere wijze gekomen kan worden tot betrouwbare kostenramingen. In het komende MIT-projectenboek zal worden aangegeven wat dit onderzoek heeft opgeleverd.

Standpuntbepaling

De Tracéwet schrijft voor dat een standpunt wordt bepaald door de Minister van V&W in overeenstemming met de Minister van VROM binnen maximaal zes maanden na de terinzagelegging van de trajectnota. In deze fase is ook sprake van afstemming met andere departementen zoals Financiën, LNV en soms ook EZ, VWS en BZK, dat uiteindelijk na het doorlopen van de RPC en de RROM leidt tot een ministerraadsbeslissing. In veel tracéwetprojecten is er sprake van een overschrijding van deze wettelijke termijn. Het kabinet is voornemens om de interdepartementale afstemming te stroomlijnen en daarbij meer dan voorheen rekening te houden met de zwaarte van het project. Dat houdt in dat niet alle projecten als vanzelfsprekend een interdepartementale afstemming behoeven.

Het komt voor dat in het standpunt een alternatief wordt uitgewerkt dat niet één op één afkomstig is uit de trajectnota/MER. Soms wordt dit veroorzaakt doordat het standpunt een combinatie is geworden van alternatieven uit de trajectnota/MER met de grootste voordelen, soms doordat in de OTB-fase rekening gehouden moet worden met (vaak inpassings-)wensen vanuit de regio. Omdat een aantal effecten van het nieuwe alternatief niet bekend is, vindt nader onderzoek plaats in de OTB-fase, met als gevolg dat deze vaak langer duurt dan wettelijk is voorgeschreven. Ten aanzien van lopende projecten en toekomstige projecten waarop de verkorte procedure niet van toepassing is, zal in het standpunt alleen rekening worden gehouden met regionale wensen als ook overeenstemming wordt bereikt over de financiering en duidelijk is wat de gevolgen zijn voor de doorlooptijd van de procedure. Deze gevolgen zullen dan in het standpunt worden vermeld. Opgemerkt dient te worden dat het geschetste probleem zich niet meer voor zal doen in de (ver)korte procedure. Indien er sprake is van (inpassings)wensen – van bijvoorbeeld de regio –, zullen deze zo veel als mogelijk ten tijde van de besluitvorming over de start van de planstudie kenbaar moeten zijn gemaakt. Op dat moment moet ook helder zijn wat de regionale bijdrage hierin zal zijn. Immers bij het OTB zal inzicht gegeven worden in het budget voor het daarin opgenomen alternatief al dan niet aangevuld met wensen.

Betrokkenheid van de minister van VROM

De projecten tot aanpassing van de bestaande hoofdinfrastructuur zullen de verkorte tracéwetprocedure doorlopen. De Ministers van V&W en VROM vormen hierbij tezamen het bevoegd gezag. Omdat de ruimtelijke en/of milieuconsequenties per project kunnen verschillen, is denkbaar dat de rol van de Minister van VROM in deze verkorte procedure gedifferentieerd vorm zal krijgen.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) zal dit nader worden uitgewerkt en toegelicht.

Scheiding beleid en uitvoering

De interne procedures zijn mede gestempeld door de scheiding tussen uitvoering en beleid op het ministerie van V&W. Binnen tracéwetprojecten is dat in die zin vormgegeven, dat besluiten worden genomen door de bestuurskern (het Directoraat-Generaal Personenvervoer voor wegen en spoorwegen en het Directoraat-Generaal Goederenvervoer voor goederenspoorwegen en vaarwegen), terwijl de uitvoeringsorganisatie (RWS) beslisinformatie levert en besluiten uitwerkt. Activiteiten van de uitvoeringsorganisatie worden aangestuurd door opdrachten van de bestuurskern. In die opdrachten worden afspraken vastgelegd over het gevraagde produkt, de oplevertermijn en de (studie)kosten.

Binnen RWS worden de feitelijke werkzaamheden in de regel uitgevoerd door één van de 10 regionale directies van RWS. Vanuit het hoofdkantoor van RWS worden de activiteiten van de regionale directies aangestuurd. In de praktijk wordt goed samengewerkt tussen de betrokkenen van de bestuurskern, hoofdkantoor en regionale directie. In geval van spoorwegprojecten is bovendien sprake van een relatie met ProRail. Het voornemen om van Rijkswaterstaat een agentschap te maken, waarmee de scheiding tussen beleid en uitvoering verder wordt doorgevoerd, is inmiddels bekend. In het kader van de agentschapsvorming zullen zodanige werkafspraken worden gemaakt dat procedures sneller zullen gaan verlopen. Ik zal de Tweede Kamer hiervan op de hoogte stellen, uiterlijk ten tijde van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

3.3 Hoofdlijnen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (tweede tranche)

Op het terrein van de wetgeving zijn de afgelopen jaren tal van acties ondernomen om procedures te stroomlijnen en te verkorten. In 1994 is de Tracéwet in werking getreden. In dezelfde tijd trad een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) inzake «nimby» in werking. Het thema van stroomlijning en vereenvoudiging van procedures heeft de laatste jaren volop de aandacht gehad. Genoemd kunnen worden:

- de wijziging van de Ontgrondingenwet;
- de Deltawet grote rivieren;
- de Wet op de waterkering;
- de Wet procedures vijfde baan Schiphol;
- de wijziging van de Tracéwet, die in 2000 in werking is getreden;
- de Spoedwet wegverbreding;
- de wijziging van de WRO inzake een rijksprojectenprocedure.

Het thema komt verder aan de orde bij de fundamentele herziening van de WRO. Ook in het kader van de Algemene wet bestuursrecht wordt gewerkt aan wetgeving, gericht op coördinatie van besluitvorming. Eveneens in de in voorbereiding zijnde integrale herziening van de onteigeningswet is de vereenvoudiging van het stelsel een punt van aandacht.

Belangrijkste onderwerpen van de voorgenomen wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) zijn de invoering van de verkorte procedure en de uitbreiding van het toepassingsbereik van de tracéwetprocedure.

In paragraaf 3.1 is ingegaan op de verkorte procedure, zoals het kabinet die voor ogen staat. Aangegeven is dat de verkorte procedure ook van toepassing kan zijn voor de realisering van de zogenaamde benuttingsmaatregelen. Door een structurele wijziging van de Tracéwet op dit punt kan een (tweede) *lex specialis* (zoals de Spoedwet wegverbreding) achter-

wege blijven. Het ook onder de werking van de Tracéwet brengen van de zogenaamde benuttingsprojecten, die niet in alle gevallen m.e.r.-plichtig zijn, leidt ertoe dat niet langer sprake is van een automatische koppeling tussen tracéwetprocedure en die voor de m.e.r. Of sprake is van een m.e.r.-plichtige activiteit vloeit niet voort uit de sectorwet maar uit het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Voor spoorwegaanpassingen zal worden gezien of wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 noodzakelijk is in het licht van de EU-Richtlijnen (85/337/EEG, zoals gewijzigd in 1997, 97/11/EG). Voor wat betreft benuttingsprojecten is zulks reeds geconstateerd (Kamerstukken I vergaderjaar 2002–2003, 28 679, nr. 128b, p. 9).

Halfjaarlijkse voortgangsrapportage

Wat betreft de betrokkenheid van de Tweede Kamer, is in de Tracéwet op diverse plaatsen voorzien in een inlichtingenplicht aan de Staten-Generaal bij overschrijding van termijnen. In de praktijk, zo kan worden geconstateerd, wordt vrijwel altijd een uitstelbrief aan de Staten-Generaal verzonden. Overschrijding van de termijnen is hardnekkig en structureel. De ministeriële uitstelbrieven worden door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen zonder nadere politieke besluitvorming. Wel heeft besluitvorming in een enkel geval plaatsgevonden naar aanleiding van het standpunt. Het kabinet meent dat de Kamer beter geïnformeerd wordt door een halfjaarlijkse voortgangsrapportage over alle tracéwet-projecten dan door afzonderlijke, projectgebonden uitstelbrieven. Vooralsnog zal het kabinet dan ook niet de aanbeveling van de Universiteit Utrecht overnemen om te komen tot de introductie van een éénmalige verdagingsmogelijkheid, maar in plaats daarvan te voorzien in de wettelijke verplichting om halfjaarlijks de Tweede Kamer een voortgangsrapportage te zenden, waarmee een totaaloverzicht wordt gegeven van de stand van zaken, de voortgang en de redenen van eventuele vertraging. Eén van de halfjaarlijkse rapportages zal samen met het MIT-projectenboek worden uitgebracht.

Overige wetswijzigingen

Meer in het algemeen zal de wetswijziging rekening houden met het wetsvoorstel inzake de Wet ruimtelijke ordening, dat voor de zomer naar de Tweede Kamer is gestuurd. Daarnaast zal bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening uiteraard de Tracéwet worden afgestemd op deze wet. Het kabinet is verder voornemens om de aanvulling van artikel 4 – waarmee de planologische implicaties voor de bredere omgeving van het tracébesluit in beeld worden gebracht – van de Tracéwet onderdeel laten zijn van het wetsvoorstel. Zo ook zal in de Tracéwet mede naar aanleiding van het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving een schadevergoedingsbepaling opgenomen worden.

Wat betreft de bekorting van de inspraakmogelijkheden is het volgende van belang.

Naar verwachting zal nog voor 2004 de voorgestelde aanpassingswetgeving naar aanleiding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Staatsblad 2002, 54) naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Het ligt in de verwachting dat de Tracéwet gewijzigd zal worden in die zin dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ook van toepassing zal zijn op de totstandkoming van de tracébesluiten. Daarbij hoort een termijn van 6 weken voor het indienen van zienswijzen.

Geen wetswijziging

Vooralsnog ziet het kabinet geen noodzaak om de Tracéwet aan te vullen met een wijzigingsbevoegdheid in de zin van de WRO. Met de Universiteit

Utrecht is het kabinet van mening dat vooralsnog de ervaringen in de bestuurspraktijk daartoe geen aanleiding geven. Ook VNO-NCW, SNM en VNG zijn terughoudend. Uit gesprekken met het bedrijfsleven, zulks mede op verzoek van het AVBB, is gebleken dat de bouwwereld niet zozeer behoefte heeft aan een wijzigingsbevoegdheid, maar meer in het algemeen aan ruimte voor ontwerprijheid, die veelal niet aanwezig is door de onnodige detaillering van het tracébesluit. Verder kan vroegtijdige, veelvuldige en open marktconsultatie hulp bieden. Overigens kent het wetsvoorstel inzake de Wet ruimtelijke ordening wel een wijzigingsbevoegdheid voor (rijks)bestemmingsplannen.

Het kabinet ziet verder onvoldoende redenen om te komen tot een wettelijke basis voor tracécommissies en weet zich daarbij gesteund door de VNG. Het kabinet heeft niet zozeer bezwaar tegen tracécommissies als zodanig, maar wel tegen institutionalisering in de wetgeving daarvan.

4 Tot slot

Sommige van de voorstellen inzake de verbetering van de interne werkwijze zijn reeds in uitvoering gebracht, andere voorstellen zullen naar verwachting eerst op langere termijn hun vruchten afwerpen. Het kabinet verwacht het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Tracéwet (tweede tranche) in februari om advies aan de Raad van State te kunnen sturen, zodat het voor de zomer van 2004 aan de Tweede Kamer kan worden gezonden.

Het kabinet gaat ervan uit dat medio 2005 de wet het Staatsblad zal kunnen bereiken. Het kabinet acht het ook van groot belang dat zulks geschiedt omdat onder toepassing van de vernieuwde tracéwetprocedure versneld nieuwe wegaanpassingen kunnen worden gerealiseerd voor projecten die in voorbereiding zijn.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs