

2-ONDERZOEK NAAR DE BESTUURLIJKE EFFECTEN VAN DE INVOERING VAN REKENINGRIJDEN IN DE REGIO UTRECHT

Opdracht	3
Aard van het onderzoek	3
Opzet van het onderzoek	4
Voortschrijdend inzicht tijdens het onderzoek	4
Wat is de bestuurlijke situatie van dit moment?	4
Heldere toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden via de Planwet	6
De Planwet verkeer en vervoer en zijn bestuurlijke consequenties voor de regio	7
Wat zijn de consequenties voor provincies?	7
Wat zijn de consequenties voor de gemeenten?	7
De Planwet derogeert aan de Wet RO	8
Wat zijn de consequenties voor het kaderwetgebied BRU?	9
Extra complicerende factoren	10
Drievoudige bestuurlijke gespletenheid in de regio Utrecht	11
Dus provincie Utrecht én BRU zijn beide bevoegde organen t.a.v. rekening rijden	12
Artikel 12 van de Planwet – de bestuursovereenkomst - biedt geen ontsnappingsmogelijkheid	13
Men bevindt zich in een juridisch doolhof	13
Standpunten van diverse actoren in de regio Utrecht	14
De regionale partners van de RWS zijn tegen rekeningrijden	14
De minister heeft het beleid moeten ombuigen	15
De provincie Utrecht hanteert een principiële opstelling	15
De gemeente vormen niet samen één front	17
Conclusies en adviezen	19
Conclusie en advies 1	19
Conclusie en advies 2	19
Conclusie en advies 3	19
Conclusie en advies 4	21

Opdracht

Het bestuurskundig adviesbureau Klinkers Public Policy Consultants BVBA¹ is verzocht een studie te verrichten naar de bestuurlijke effecten van de invoering van rekeningrijden in de regio Utrecht. Het gaat daarbij met name om het vraagstuk in hoeverre de invoering van rekeningrijden bestaande bestuurlijke samenwerkingsvormen, en bevoegdheden van afzonderlijke bestuursorganen, op het terrein van mobiliteit, infrastructuur, exploitatie en bestuursovereenkomsten op gelieerde terreinen doorkruist, versterkt of anderszins verandert.

Het onderzoek is niet in zijn geheel afgerond omdat tijdens de werkzaamheden het afnemen van interviews is stopgezet in verband met de politieke gevoeligheid van rekeningrijden. Het is niettemin mogelijk gebleken een aantal conclusies te trekken, inclusief aanbevelingen.

Aard van het onderzoek

De invoering van rekeningrijden heeft vele effecten, zoals bv. op de ruimtelijke inrichting, het milieu, de economische positionering van regio's, de financieel/fiscale positie van automobilisten, de technologie van elektronische betaalsystemen, etc. Daarnaast – en dat is het primaire aandachtspunt van het onderzoek – heeft het effecten op de formeel juridische en informele bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, provincie, gemeenten, en kaderwetgebied.

Naast deze staats- en administratiefrechtelijk en organisatorisch getinte bestuurlijke effecten op de relatie tussen bestuursorganen onderling is het denkbaar dat de invoering van rekeningrijden effecten teweeg brengt in de relatie tussen bestuurlijke organen en ingezetenen, effecten die op dit moment onbekend zijn. De vraag rijst bv. wat het bestuurlijk kan betekenen als binnen een provincie een deel van de bevolking door de specifieke locatie van de heffingspunten wel met rekeningrijden te maken krijgt en een ander deel niet. Welke consequenties zou dat kunnen hebben voor de manier waarop het provinciaal bestuur met deze tweedeling moet omgaan? Een andere vraag is hoe de relatie en samenwerking tussen gemeenten zal evolueren waar de ene gemeente wel en de andere niet onder rekeningrijden zal vallen. Zal het effect van rekeningrijden op de bevolking van de gemeente die er wel mee te maken heeft iets veranderen aan de relaties met de gemeente die er buiten valt?

Voorts is er de vraag naar de bestuurlijke effecten tussen regio's. De invoering van rekeningrijden in de regio Utrecht kan betekenis hebben voor de verhoudingen met andere regio's, hetzij gebieden waar ook rekening rijden wordt ingevoerd (bv. Amsterdam en Rotterdam), hetzij gebieden zonder rekening rijden.

Over dit soort zaken bestaat nog geen ervaring, noch onderzoeksmateriaal. Het onderzoek had dus te maken met veel onbekende factoren. Het was een tocht door het onbekende waarbij steeds nieuwe informatie opdook die nader bestudeerd, en nieuwe onderzoeksvragen die alsnog beantwoord dienden te worden.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek vond plaats op basis van twee sporen:

¹ Gevestigd in Meise (Belgie) en in Den Haag.

- studie en analyse van wettelijke kaders, rapporten, beleidstukken, kamerstukken, artikelen uit vaktijdschriften en kranten
- vraaggesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders.

De resultaten van beide sporen zijn in dit onderzoek met elkaar verweven.

Voortschrijdend inzicht tijdens het onderzoek

Omdat tijdens het onderzoek steeds weer nieuwe vragen en gezichtspunten opdoken is er sprake van voorwaarts gaan onder voortschrijdend inzicht. Uiteindelijk is gebleken dat het in dit onderzoek ging om een omschrijving van twee typen bestuurlijke effecten:

- formele bestuurlijke effecten in de zin van (verandering van) bestuurlijke-juridische-organisatorische verhoudingen tussen de betrokken bevoegde overheidsorganen;
- informele bestuurlijke effecten in de zin van a) de effecten op de relaties en gedragingen tussen de regionale partijen (sfeer, werkklimaat, motivatie, weerstanden e.d.) en b) in de zin van mogelijke gevolgen in de relatie tussen bestuur en bestuurden en de manier waarop het desbetreffend bevoegd gezag daaraan wellicht bestuurlijke consequenties kan of moet verbinden.

Het tweede onderdeel is slechts in beperkte mate uitgewerkt omdat de stop gezette interviews licht hadden moeten brengen op de informele kant van de zaak. Er heeft om diezelfde reden ook geen onderzoek kunnen plaats vinden naar de mogelijke bestuurlijke effecten tussen regio's. Omdat de regio Amsterdam ten tijde van dit onderzoek speciale (financiële) aandacht ontving vanwege de minister van VenW teneinde aldaar een opening te krijgen voor de invoering van rekeningrijden is het niet denkbeeldig dat een dergelijk opereren de nodige effecten teweeg brengt in de bestuurlijke relatie met de regio's Utrecht en Rotterdam. Dat is dus echter buiten het onderzoek moeten blijven. Ook is niet onderzocht kunnen worden hoe het bedrijfsleven, het onderwijs, de gezondheidszorg en maatschappelijke organisaties op rekeningrijden reageren en welke bestuurlijke effecten dat met zich mee zou kunnen brengen.

Wat is de bestuurlijke situatie van dit moment?

Om de vraag te kunnen beantwoorden waar het naar toe gaat met de bestuurlijke effecten van de invoering van rekeningrijden in de regio Utrecht moet men eerst weten waar men nu staat. Het antwoord daarop is: men staat nergens, althans naar juridische maatstaven gemeten bevindt de samenwerking tussen de regionale directie van VenW, de provincie Utrecht, de gemeente Utrecht en het kaderwetgebied BRU (en alles wat zij binnen die samenwerking produceren) zich in een soort staatsrechtelijk niemandsland. In de onderliggende stukken is een en ander maal sprake van begrippen als 'overleg', 'samenwerking', 'betrokken zijn bij', 'afstemming', 'trekker', 'overeenstemming', 'besluitvorming', maar niets van dat alles is rechtens relevant omdat nergens is vastgelegd wie in deze planvorming – en daaruit voortvloeiende besluitvorming – rechtens bevoegd en verantwoordelijk is.

In het verslag van de informatiebijeenkomst voor wethouders op 10 mei 1999 staat daarvan een treffend voorbeeld waar op pagina 2 wordt gerefereerd aan een opmerking van wethouder mevrouw Van Stralen: "Ze heeft ook behoefte te weten waar ze als wethouder voor verantwoordelijk is".

Dit is de kern van de zaak. Geen der betrokken partijen weet bij wie in de regio welke politieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden terzake van de invoering en uitvoering van rekeningrijden liggen. Zolang die wetenschap ontbreekt is het niet goed mogelijk de bestuurlijke effecten in kaart te brengen. Dit onderzoek probeert voor dat probleem een oplossing aan te dragen, een oplossing die hoe dan ook gevonden moet worden omdat zowel de Provinciewet als de gemeentewet voorschrijven dat het opleggen van planverplichtingen bij wet geregeld moet worden. Anders gezegd: de betrokken provinciale en gemeentelijke bestuurders handelen buiten hun bevoegdheid als ze in het regionale kader burgers bindende plannen maken over rekeningrijden zonder dat daarvoor een wettelijke basis aanwezig is.

Er is weliswaar een sterke gezamenlijke regionale projectorganisatie ingericht met een Verticaal Bestuurlijk Overleg aan de top, maar dat is alleen maar een feitelijk samenwerkingsverband. Rechtens bestaat het niet. Er zijn geen stukken gevonden waaruit zou kunnen blijken dat dit samenwerkingsverband, met zijn eigen specifieke bestuurlijke constellatie, een juridische grondslag heeft. Er is geen instellingsbesluit of (bestuurs)overeenkomst, gebaseerd op deze of gene wettelijke regeling, waarbinnen patronen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toegedeeld. Er ontbreekt aldus een juridische titel aan de feitelijke – op planvorming gerichte - samenwerking.

Waarom is dat een ernstige zaak? Niet alleen omdat men aldus handelt in strijd met de Provinciewet en de gemeentewet, maar ook omdat alles alleen maar goed gaat zolang het goed gaat. Zodra zich een probleem van enige omvang voordoet gaan vragen rijzen als: ‘wie heeft waarvoor getekend, op grond van welke bevoegdheid, is binnen die bevoegdheid gehandeld, waarvoor is men verantwoordelijk, hoe wordt aan die verantwoordelijkheid invulling gegeven, etc.’? Op al die vragen kan men ingeval van een gerezen probleem geen antwoord geven. Als er dan al de nodige miljoenen zijn uitgegeven laat het zich raden hoe de publieke opinie, toch al niet juichend over dat rekeningrijden, gaat reageren. In wezen legt men aldus de grondslag voor weer een parlementaire enquête.

In het speuren naar een deugdelijke grondslag voor de feitelijke samenwerking heeft het onderzoek niet meer opgeleverd dan de volgende tekst uit pagina 8 van het projectplan Planstudiefase van 19 januari 1999, luidende: “De regionale partners dragen verantwoordelijkheid voor het betrekken van de achterban bij de besluitvormingsprocessen. Provincie, BRU en gemeente Utrecht opereren daarbij binnen het kader van het standpunt dat is neergelegd in de regionale brief van maart 1998². De regionale partners dragen verantwoordelijkheid voor de formele besluitvorming in eigen huis t.a.v. een bestuurlijk standpunt inzake Rekeningrijden. In het Bestuurlijk Verticaal Overleg vindt afstemming plaats.”

Er wordt hier gesproken over ‘verantwoordelijkheid’, over ‘formele besluitvorming’, over ‘bestuurlijk standpunt’, en over ‘afstemming’, maar strikt genomen is niets daarvan rechtens relevant in die zin dat wat regionaal besloten zou worden dan ook rechtens tot gelding zou mogen of moeten worden gebracht. De regionale partners kunnen besluiten wat ze willen, bestuurlijke standpunten vaststellen over wat dan ook, afstemmen in het Verticaal Bestuurlijk Overleg tot het einde der tijden, rechtens heeft het geen betekenis. De voortreffelijk opgezette regionale interactieve beleidsontwikkeling beneemt het zicht op de heldere definitie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Alleen als we die kennen

² Terzijde wordt opgemerkt dat nader onderzoek heeft uitgewezen dat met de brief van maart 1998 waarschijnlijk wordt bedoeld de brief van 9 april 1998 van de drie regionale partners aan de minister van VenW.

zijn we in staat om uitspraken te doen over de onderzoeksvraag: “Wat betekent de invoering van rekeningrijden voor de bestuurlijke effecten in de regio?”

Dit is te meer een belangrijk punt omdat recentelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, minister Peper, in een persoonlijk essay (niet vanwege de overheid gepubliceerd maar wel via Internet op de NRC website te bestuderen) een analyse heeft gemaakt van de grote problemen waarin de overheid zich bevindt: problemen op politiek niveau, op ambtelijk niveau en tussen overheid en samenleving. De kern van zijn analyse is dat het overgrote deel van een aantal ernstige verstoringen in de verhoudingen tussen politiek-administratie-samenleving terug te voeren is op een afwezigheid van duidelijk toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In die zin is hetgeen zich op het vlak van de samenwerking bij het rekeningrijden binnen de regio Utrecht afspeelt een voorbeeld van de diagnose die minister Peper stelt: niemand weet wie waarvoor verantwoordelijk is omdat is nagelaten een daartoe strekkende ‘akte’ op te maken.

Heldere toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden via de Planwet

Zo snel als maar enigszins mogelijk moet de feitelijke regionale samenwerking een daartoe strekkende juridische titel krijgen. De vraag is echter: waar moet die dan vandaan komen? De Tracéwet en het MIT zijn hier niet van toepassing verklaard, de Wet RO valt ook buiten het kader, althans waar het gaat om de vraag wie tot wat bevoegd en verantwoordelijk is.

Echter, sinds juli 1998 beschikken we over de Planwet verkeer en vervoer (inwerkingtreding 06-070-1998, stb. 424). Die wet heeft in wezen de feitelijke samenwerking die al enige tijd bestond ingehaald en is de meest gereede juridische basis voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio, en om die reden bepalend voor de (formele) bestuurlijke effecten terzake van rekeningrijden.

Deze Planwet verkeer en vervoer (waarvan de geboorteakte stamt uit het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer van 10 jaar geleden) regelt op nationaal en subnationaal niveau de planning terzake van integraal verkeers- en vervoerbeleid, *inclusief mobiliteitsbeperkende maatregelen en prijsbeleid*³ en daarmee de algehele planvorming terzake van rekeningrijden op nationaal, provinciaal en het regionaal (kaderwetgebied) niveau. Kortom, de Planwet verkeer en vervoer regelt de formele planvormende verhoudingen tussen rijk, provincies, kaderwetgebieden en gemeenten op het gebied van verkeer en vervoer en bevat procedures voor de totstandkoming van een nationaal plan (NVVP), provinciaal plan (PVVP), regionaal plan (RVVP) en gemeentelijke plannen op dat gebied.

Echter, vooralsnog heeft het onderzoek uitgewezen dat er geen besluit bestaat waarin met zoveel woorden na juli 1998 de feitelijk in Nederland plaats vindende plan- en besluitvorming terzake van rekeningrijden onder de vigoreur van deze Planwet is gebracht. Laat staan dat de desbetreffende regionale organen daarvan op de hoogte zijn gebracht. Althans, uit geen der bestudeerde stukken blijkt dat men (bestuurders en ambtenaren) in de vigerende regionale

³ De artikelen 1 en 2 van de Planwet verkeer en vervoer, in combinatie met artikel 2 van de Wet op het rekeningrijden, en in combinatie met artikel 2a van de Wet RO omvatten het rekeningrijden. Een citaat uit de MvT van de Planwet op p.5 waaruit blijkt dat de wetgever rekening rijden onder de vigoreur van de Planwet brengt: “Eveneens is het evident dat in het verkeers- en vervoerbeleid aandacht wordt geschonken aan zaken als mobiliteitsbeperkende maatregelen, waarbij gedacht kan worden aan parkeerbeleid, lokatiebeleid, prijsbeleid en dergelijke.”

projectorganisatie weet dat de feitelijke projectwerkzaamheden strikt genomen onder de Planwet verkeer en vervoer dienen te worden gebracht.

De Planwet verkeer en vervoer en zijn bestuurlijke consequenties voor de regio

Hieronder wordt de bedoeling van de Planwet weergegeven, met vermelding van de artikelen die in dit opzicht van belang zijn, gekoppeld aan de bestuurlijke effecten die dat voor de regio Utrecht tot gevolg heeft, of zou kunnen hebben.

Allereerst echter het advies dat de minister van VenW zo snel mogelijk bij AMvB (bv. krachtens artikel 15 van de Wet op het rekeningrijden dat het mogelijk maakt aanvullende maatregelen te treffen zonder de aard daarvan al te specificeren) vaststelt dat de feitelijke plan- en besluitvorming op het vlak van rekeningrijden met zoveel woorden onder de werkingssfeer van de Planwet verkeer en vervoer wordt gebracht.

Wat zijn de consequenties voor provincies?

De Planwet van toepassing verklaren betekent als bestuurlijk effect dat de provincie verantwoordelijk wordt voor het planproces terzake van rekeningrijden in de regio.

Nota bene: wat de Planwet verkeer en vervoer betekent voor het kaderwetgebied BRU wordt straks besproken.

De Planwet draagt in artikel 5 de provincies op een of meer provinciale verkeers- en vervoersplannen op te stellen. Zo'n PVVP dient dan als de grondslag voor het rekeningrijden in een regio. Naar formele maatstaven gemeten 'trekt' vervolgens de provincie de vereiste plan- en besluitvorming. De regionale directie van de RWS kan 'trekker' blijven voor alle feitelijke werkzaamheden in de context van de regionale projectstructuur, maar een dergelijk 'trekkerschap' betreft dan alleen organiserende en faciliterende activiteiten. Dat schept weliswaar helderheid uit een oogpunt van toedeling van verantwoordelijkheden maar het betekent voor de regionale directie van de RWS in Utrecht dat zij – voorzover zij een leidinggevende rol in het huidige samenwerkingsproces heeft – deze dient af te staan aan de provincie en/of het kaderwetgebied BRU (waarover straks meer).

Wat zijn de consequenties voor de gemeenten?

Krachtens artikel 8 *dragen* de gemeenten *zorg* voor het – zichtbaar – voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid, dat richting geeft aan de door het gemeentebestuur te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. De gemeenten hebben daarbij de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan en van het provinciale verkeers- en vervoerplan in acht te nemen en rekening te houden met het beleid van de naburige gemeenten.

De Planwet is in artikel 6 helder over de verantwoordelijkheid van de provincie om in het kader van de provinciale planvorming de meest belanghebbende bestuursorganen, en dus ook de gemeenten, te betrekken. Daarmee geeft de provincie een kader aan deze in artikel 8 genoemde *zorgplicht* van de gemeenten. Naast dat 'betrekken' heeft de provincie in artikel 9

ook de bevoegdheid om gemeenten eventueel te *verplichten* een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan op te stellen, en kan zij zelfs aan gemeenten een *aanwijzing* geven (artikel 11) omtrent de inhoud van zo'n gemeentelijk plan. Dus langs drie lijnen (betrekken, verplichten, aanwijzen) ligt er een bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsrelatie van provincie naar gemeenten. Daar ligt dan ook het antwoord op de vraag van de eerder geciteerde wethouder Van Stralen: "Waar ben ik verantwoordelijk voor?" De Planwet verkeer en vervoer is daarin duidelijk: gemeenten hebben hun verkeers- en vervoerbeleid in te richten naar hetgeen op nationaal en provinciaal niveau als integraal verkeers- en vervoerbeleid wordt uitgevaardigd. Voldoen ze daar niet aan dan kunnen ze door de provincie verplicht worden een plan te ontwerpen (dat gaat dus verder dan beleid maken) en voorts kunnen er aanwijzingen worden gegeven voor de specifieke invulling van dat plan.

Voor de rol van de gemeenten is dus in beginsel niet gekozen voor een planverplichting (zoals het geval is bij de Wet RO voor het maken van bestemmingsplannen) maar voor een zorgplicht. Dat betekent dat zij tot taak hebben het zichtbaar voeren van een uitvoeringsgericht en samenhangend verkeers- en vervoerbeleid conform de nationale en provinciale planvorming. De MvT (p. 9) zegt daarover nog het volgende: "De gemeenten krijgen in het wetsvoorstel de opdracht tot het zichtbaar voeren van een uitvoeringsgericht en samenhangend verkeers- en vervoerbeleid. De keuze voor de vorm is vrijgelaten. Daaraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. De diversiteit tussen gemeenten is erg groot. Is voor de ene gemeente de vorm van een plan de meest logische, voor een andere gemeente behoeft dat in het geheel niet zo te zijn. Het in die omstandigheden opnemen van een planverplichting voor gemeenten in het algemeen noopt tegelijkertijd tot het regelen van ontheffingsmogelijkheden."

De Planwet derogeeft aan de Wet RO

Het is van belang om te beseffen dat de Planwet grote gevolgen heeft voor de bevoegdheid van provincies en gemeenten op het gebied van de ruimtelijke ordening. De Planwet derogeeft aan de Wet RO zodra het gaat om een zaak van nationaal en integraal verkeers- en vervoerbeleid (waaronder het rekeningrijden). De lagere organen dienen dan hun RO-bevoegdheden in dienst te stellen van de planvorming op het gebied van verkeer en vervoer.

In de woorden van de MvT op de Planwet (p. 14): "Afzonderlijke aandacht verdienen wellicht de voorschriften dat de provincies in de plannen en de gemeenten in hun beleidsvoornemens duidelijk maken in hoeverre het voorgenomen verkeers- en vervoerbeleid aanleiding is voor een aanpassing van het ruimtelijke, milieu- en waterbeleid. Het provinciebestuur moet daarbij aangeven binnen welke termijn de geldende streekplannen, milieubeleidsplannen en waterhuishoudingsplannen geheel of gedeeltelijk worden aangepast. De gemeenten hebben de verplichting te expliciteren binnen welke termijn de procedures van de WRO in gang gezet worden indien het voorgenomen verkeers- en vervoerbeleid gevolgen heeft voor het gemeentelijke ruimtelijke beleid. Deze voorschriften zijn opgenomen omdat voor de verwezenlijking van het verkeers- en vervoerbeleid de activiteiten op deze beleidsterreinen van zeer groot belang zijn. Ter waarborging van een efficiënte uitvoering is het gewenst dat de provincies en gemeenten zich bij de ontwikkeling van de plannen en het beleid ook rekenschap geven van de relaties met het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid en de afwegingen die daarin noodzakelijk zijn. Op die manier wordt voorkomen dat er plannen worden vastgesteld waarvan ten aanzien van enkele onderdelen later, bijvoorbeeld in de ruimtelijke

processen, moet worden geconcludeerd dat die niet gewenst of niet mogelijk zijn.” Dat past precies in wat elders in de MvT staat (p. 8): “Zoals gezegd, zijn alle overheden verantwoordelijk voor het uitwerken van de nationale doelstellingen en de andere essentiële onderdelen van het nationale beleid in eigen plannen of beleid.”

Voorts is hier van belang een passage uit de Nota naar Aanleiding van het Verslag (bij de voorbereiding van de Kamerbehandeling van de Wet op het rekeningrijden) van juni 1999, p. 68: “De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden de rijksoverheid heeft om een provincie of een gemeente te dwingen een heffingspunt in te passen in een regionaal verkeers- en vervoerplan. Op dit moment beschikt de rijksoverheid niet over dergelijke mogelijkheden, anders dan het afstemmingsinstrumentarium van de Planwet verkeer en vervoer.”

In duidelijk Nederlands staat hier: krachtens de Planwet verkeer en vervoer hebben de gemeenten hun bestemmingsplannen zodanig (her) in te richten dat het nationaal verkeers- en vervoerbeleid netjes ruimtelijk ingevuld en uitgevoerd kan worden. Een mooi voorbeeld van de vaste architectuur van onze staatsinrichting: de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Het lijkt overigens van belang even stil te staan bij dit fenomeen. Waar komt dit vandaan, die wettelijke opdracht aan lagere overheden om hun bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening in dienst te stellen van het verkeers- en vervoerbeleid? Daarvoor moet men terug naar de geboorteakte van de Planwet, voortkomende uit het ontwikkelingsproces van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1987-1990). Tijdens dat proces maakten probleem- en oorzakenanalyses duidelijk dat een belangrijk deel van de fileproblematiek het gevolg was van de gebundelde deconcentratie, een concept uit de ruimtelijke ordening van de jaren 70 en 80, leidend tot het creëren van slaapsteden op grote afstand van de werklokalities. Tevens werd toen duidelijk dat verkeers- en vervoerbeleid altijd volgend was (geweest) op concepten met betrekking tot de ruimtelijke inrichting. Het gevolg daarvan was dat men wel overal in het land fucties als wonen, werken en recreëren plande maar de planners er zich niet over bekommerden hoe mensen dan van A naar B moesten zien te komen. Met name voor het openbaar vervoer was dat fnuikend. Die sector moest jaar in jaar uit zelf maar zien hoe de verbindingen gelegd moesten worden, geheel afhankelijk van wat de ruimtelijke planners in hun wijsheid hadden bedacht. Toen werd het idee geboren om voor het verkeers- en vervoerbeleid een soort wet te maken als de Wet RO met instrumenten voor planvorming voor Verkeer en Waterstaat. Daaruit is dan 8 jaar later de Planwet verkeer en vervoer geboren met als planvormende instrumenten het NVVP, het PVVP en het RVVP, instrumenten om het integrale verkeers- en vervoerbeleid van nationaal, provinciaal en regionaal te plannen en vast te leggen. Met vergaande gevolgen voor de ruimtelijke inrichters: de specifieke planvorming krachtens de Planwet verkeer en vervoer is leidend ten opzichte van de generieke planvorming van de Wet RO. De les specialis derogeert aan de lex generalis.

Wat zijn de consequenties voor het kaderwetgebied BRU?

Tot zover zijn de bestuurlijke verhoudingen krachtens de Planwet verkeer en vervoer betrekkelijk duidelijk. Zodra we echter in de Planwet kijken naar artikelen die gaan over ‘kaderwetgebieden’, komt de zaak anders te liggen. En zeker niet eenvoudiger.

Artikel 16 van de Planwet bepaalt dat de provincie **niet** de bevoegde instantie is als het gaat om het verkeers- en vervoersbeleid in een samenwerkingsgebied krachtens de Kaderwet bestuur in verandering. In zo’n gebied regelt het bestuur van het kaderwetgebied – in casu het

BRU – alles terzake van verkeer en vervoer middels een regionaal verkeers- en vervoersplan (RVVP).

Krachtens de Planwet, in combinatie met de Kaderwet bestuur in verandering, is het BRU dus de bevoegde instantie om de planvorming terzake van rekeningrijden te trekken. Met andere woorden: in de regio Utrecht moeten we ervan uitgaan dat (zodra de regionale planvorming in Utrecht onder de vigeur van de Planwet is geplaatst) de bevoegdheden op het vlak van planvorming inzake rekeningrijden bij het BRU liggen, althans indien en voorzover de locaties van de heffingspunten binnen het ruimtelijk gebied van het BRU liggen. Rekeningrijden zal dan dienen te vallen onder het door het BRU op te stellen RVVP.

De implicaties en daarmee ook de complicaties van die situatie zijn niet gering. In staccato:

- de regionale planvorming brengen onder de vigeur van een wet is dringend geboden omdat anders geen duidelijke toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bestaat, en men overigens in strijd handelt met de Provinciewet en de gemeentewet die voorschrijven dat het maken van plannen die burgers binden op een wet gebaseerd dienen te zijn;
- als men daarvoor de Planwet verkeer en vervoer gebruikt (met de kanttekening dat er geen andere regeling bestaat die tot dat doel zou kunnen dienen) dan geldt voor de regio Utrecht dat het BRU het leidinggevende orgaan wordt, waaraan de andere partners zich hebben te conformeren, ook de regionale directie van de RWS;
- dat is tot daaraan toe, ware het niet dat de werking van de Kaderwet bestuur in verandering, eerst beperkt tot 1999, maar bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 27 maart 1997, eenmalig is verlengd tot uiterlijk 2003;
- er bestaat nog geen enkele duidelijkheid over het tijdstip waarop het rekeningrijden in de regio Utrecht wordt ingevoerd maar het is niet ondenkbaar dat een en ander op gang komt, of wordt uitgevoerd, op het moment waarop de Kaderwet en dus ook het bevoegd orgaan BRU ophouden te bestaan;
- al met al niet een bestuurlijk-organisatorische situatie om zoiets gevoelig als rekeningrijden, waarbij bestuurlijke afspraken met grote financiële en maatschappelijke consequenties aan de orde zijn, op te zetten en in werking te brengen;
- op basis van de rangschikking van deze juridische aspecten kan het BRU onmiddellijk de leiding over de planvorming inzake van rekeningrijden opeisen, en de al enige jaren fungerende projectorganisatie naar zijn hand zetten.

Extra complicerende factoren

Hiermee is nog niet alles gezegd. De zaak ligt nog gecompliceerder. De bevoegdheden van het BRU op het vlak van verkeer en vervoer (uitmondend in een RVVP) zijn gebaseerd op de Kaderwet bestuur in verandering, en dus niet op de Planwet verkeer en vervoer. Anders gezegd: krachtens de Planwet treedt het BRU niet in de plaats van de provincie in die zin dat het de in de Planwet genoemde provinciale bevoegdheden tot de zijne kan noemen, maar het treedt het in de plaats van de provincie met alleen maar de bevoegdheden krachtens de Kaderwet bestuur in verandering. Dat het bevoegdhedencomplex van de Kaderwet niet congruent is met dat van de Planwet laat zich raden.

En dan is er nog een complicerende factor. Naar het zich laat aanzien valt het geografische gebied van rekeningrijden in de regio Utrecht niet voor 100% samen met het grondgebied van het BRU. Delen van het gebied waar rekeningrijden van toepassing zal zijn vallen buiten het

BRU-gebied en daarmee onder de jurisdictie van de provincie. Dat betekent a) dat provincie en BRU beide bevoegd en verantwoordelijk zijn voor de planvorming in de regio, en b) dat ze die bevoegdheid uitoefenen met wettelijke opdrachten die niet gelijk zijn als gevolg waarvan de desbetreffende gemeenten niet gelijk behandeld (kunnen) worden. Voorbeeld: doordat de Planwet ingeval van een kaderwetgebied de artikelen 8 t/m 11 buiten toepassing verklaart hoeven de gemeenten die binnen het BRU vallen geen zorg te dragen ‘voor het zichtbaar voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid.’ Gemeenten die binnen rekeningrijden onder jurisdictie van de provincie vallen hebben die zorgplicht wel.

Een laatste complicatie is dat niet alle wettelijke bevoegdheden in het kader van het verkeers- en vervoersbeleid voor het BRU-gebied zijn overgaan naar het BRU. Bijvoorbeeld op terreinen als verkeersveiligheid en het toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen is de provincie ook in het BRU-gebied de bevoegde instantie gebleven.

Drievoudige bestuurlijke gespletenheid in de regio Utrecht

Aldus hebben we in de regio Utrecht een zaak van een drievoudige bestuurlijke gespletenheid.

In de eerste plaats wordt de provincie in twee delen gehakt: een deel waar wel en een deel waar geen rekeningrijden plaats vindt. In de tweede plaats valt een deel van het grondgebied van rekeningrijden onder jurisdictie van het BRU en een ander deel onder jurisdictie van de provincie. In de derde plaats is het bevoegdhedencomplex van provincie en BRU niet congruent omdat zij hun bevoegdheden aan twee verschillende wetten ontleen.

Dit laatste derde punt wordt nog even nader toegelicht.

Artikel 16 van de Kaderwet bestuur in verandering stelt dat een regionaal openbaar lichaam als het BRU een regionaal verkeers- en vervoerplan moet vaststellen dat met het oog op de bevordering van de bereikbaarheid en de leefbaarheid richting geeft aan de door het bestuur van het regionaal openbaar lichaam te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer en op grond waarvan het bestuur van het regionaal openbaar lichaam aan de in het samenwerkingsgebied gelegen gemeenten aanwijzingen kan geven met betrekking tot het door die gemeenten terzake te voeren *beleid*.

Dit is niet congruent met de Planwet. Daar staat (artikel 11) dat de provincie aanwijzingen kan geven omtrent de inhoud van het gemeentelijk verkeers- en vervoer*plan*. Het verschil (beleid versus plan) is bepaald van belang omdat het intrinsieke doel van de wetgever bij de Planwet is geweest om gemeenten niet te verplichten een verkeers- en vervoerplan te maken en pas met een planverplichting op de proppen te komen als het gemeentelijk beleid niet *zorgt* (zorgplicht) voor een *zichtbare* uitvoering van hetgeen nationaal en provinciaal beoogd wordt. Bovendien kan de provincie die aanwijzing pas geven nadat een gemeente nalatig is geweest in het nakomen van een door de provincie opgelegde verplichting krachtens artikel 9 Planwet. Leg dat naast artikel 21 van de Kaderwet dat stelt dat gemeenten hun medewerking hebben te verlenen aan de uitvoering van het BRU en dat het dagelijks bestuur van het BRU ten laste van een gemeente die nalatig is zelf het besluit kan (doen) uitvoeren. Kortom, een incongruentie die niet alleen betekenis heeft naar de letter, maar vooral ook naar de geest. Gemeenten (die rekeningrijden in hun territorium krijgen) die onder de jurisdictie van het BRU vallen moeten daarom rechtens anders worden behandeld dan gemeenten die onder de jurisdictie van de provincie vallen.

Nota bene: de Planwet maakt niet duidelijk wat de juridische status is van een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan waartoe de provincie een gemeente kan verplichten als de zorgplicht voor het zichtbaar uitvoeren van het nationale en provinciale beleid in het ongerede raakt. Vooralsnog zouden we uit de wetsgeschiedenis van de Planwet moeten afleiden dat zo'n gemeentelijk plan niet – net als een bestemmingsplan op grond van de Wet RO – burgers bindende kracht heeft. Althans, de MvT maakt daarvan geen melding.

Artikel 16 van de Kaderwet beschrijft voorts wat het BRU moet regelen: fietsbeleid, parkeerbeleid, verkeersveiligheidsbeleid, openbaar vervoerbeleid, wegenbeleid, lokatiebeleid, carpoolbeleid, goederenvervoerbeleid. Daarin is prijsbeleid niet met zoveel woorden opgenomen. Dat hoeft echter geen bezwaar te zijn. Het is duidelijk dat artikel 16 beoogt dat regionale samenwerkingsgebieden rekening hebben te hebben met nationaal geïntegreerd verkeers- en vervoerbeleid en daar valt het rekening rijden onder. Bovendien meldt de Planwet expliciet dat kaderwetgebieden de planvorming terzake van het integrale regionale verkeers- en vervoerbeleid hebben, dus daarmee repareert de Planwet een mogelijk gaatje in de Kaderwet.

In artikel 27 van de Kaderwet vinden we echter weer een ernstige collisie met de Planwet. Dat artikel stelt dat als het regionaal openbaar lichaam tekort schiet in zijn taak, gedeputeerde staten een aanwijzing kunnen geven die inhoudt dat het regionaal openbaar lichaam die taak uitoefent als in de aanwijzing bepaald. Hier staat dus dat de provincie het kaderwetgebied kan overrulen. De Planwet heeft in artikel 17, waarin de overgangsbepalingen zijn geregeld voor de gevolgen van de Planwet voor andere regelingen, dat artikel 27 van de Kaderwet **niet** buiten toepassing geplaatst. Dus, als de provincie vindt dat het BRU op een verkeerde manier met de planvorming op het vlak van rekening rijden omgaat kan het BRU door gedeputeerde staten in de door de provincie gewenste richting worden geduwd. In dit politieke gevoelige dossier, waarbij de opvattingen van de bevoegde bestuurders in de regio bepaald niet parallel lopen, is dat een explosief mengsel. Waarschijnlijk heeft de wetgever bij het ontwerpen van de Planwet dit artikel 27 van de Kaderwet over het hoofd gezien.

Dus provincie Utrecht én BRU zijn beide bevoegde organen t.a.v. rekening rijden

Laten we het bovenstaande eens op een rijtje zetten:

- Krachtens de Planwet móet de provincie Utrecht in een PVVP de planvorming terzake van rekeningrijden regelen voor dat deel van de provincie waar rekeningrijden niet onder de jurisdictie van het BRU valt.
- Krachtens de Planwet móet het BRU in een RVVP de planvorming terzake van rekeningrijden regelen voor dat deel van de provincie waar rekeningrijden niet onder de jurisdictie van de provincie maar onder die van het BRU valt.
- De gemeenten die onder de jurisdictie van de provincie vallen hebben zich te houden aan, c.q. worden gestuurd door, provinciale bevoegdheden krachtens de Planwet.
- De gemeenten die onder de jurisdictie van het BRU vallen hebben zich te houden aan, c.q. worden gestuurd door, het BRU bevoegdheden krachtens de Kaderwet.
- Beide wetten zijn niet congruent en dus is hier sprake van zogeheten collisie (botsing) van regels.
- Voorts kan de provincie, agerend vanuit zijn verantwoordelijkheid krachtens de Planwet, het BRU overrulen, nota bene met een bevoegdheid krachtens de Kaderwet. De ernst hiervan kan niet duidelijk genoeg onderstreept worden.

Artikel 12 van de Planwet – de bestuursovereenkomst - biedt geen ontsnappingsmogelijkheid

In de vorige paragraaf wordt gesteld dat provincie en BRU beide – separaat - bevoegd en verantwoordelijk zijn voor de planvorming terzake van rekeningrijden, met alle consequenties vandien. In gesprekken tijdens dit onderzoek is gebleken dat er een neiging bestaat om te proberen de complexiteit en explosieve kracht van een dergelijk concept weg te denken door een ontsnapping te zoeken in een betrekkelijk vaag artikel van de Planwet, artikel 12. Dat stelt dat er bestuurlijke overeenkomsten kunnen worden gesloten met het oog op de **uitvoering** van het nationale verkeers- en vervoersplan, de provinciale verkeers- en vervoersplannen en het verkeers- en vervoersbeleid van gemeenten. Sommigen stellen dat de regionale partners - alsnog - zo'n bestuursovereenkomst zouden kunnen sluiten en dat daarmee dan de planvorming, zoals de Planwet die bedoelt, geregeld is. Dat zou dan inhouden dat de provincie niet, en ook het BRU niet, als unieke organen tot planvorming bevoegd zijn, maar dat die bevoegdheid zou liggen bij de regionale partners tesamen.

Echter, de MvT ondersteunt een dergelijke gedachtengang in het geheel niet. In de eerste plaats vindt men in de wetsgeschiedenis van de Planwet geen enkele zin die erop duidt dat met een bestuursovereenkomst de wettelijke opdrachten aan provincie en kaderwetgebied worden overgenomen door de partners in de bestuursovereenkomst en dat die dan samen een PVVP of een RVVP zouden mogen/moeten/kunnen maken. In de tweede plaats stelt de MvT (p. 30) duidelijk dat “deze bestuurlijke overeenkomsten waarschijnlijk in hoofdzaak betrekking zullen hebben op de uitvoering van specifieke projecten en een privaatrechtelijk karakter zullen dragen, doch dat een bredere reikwijdte niet uitgesloten is.” Elders in de MvT (p. 15) wordt duidelijk gemaakt dat het om uitvoerende zaken gaat die in wezen ook via een convenant geregeld zouden kunnen worden. Zaken dus in de sfeer van aanleg en bouw ter uitvoering van wat via de planvorming is vastgesteld. Bepaald niet de planvorming zelf.

Dus het zal krachtens de bedoeling van de wetgever niet mogelijk zijn de algehele planvorming in de regio Utrecht via het sluiten van een bestuursovereenkomst tot een soort regionaal samenwerkingsproject te maken. De facto en de iure verlangt de wet dat zowel provincie als het BRU in een eigenstandig dokument (PVVP en RVVP) elk voor de gebieden die onder hun jurisdictie vallen de planvorming van rekeningrijden opzetten. Er is natuurlijk niets op tegen om dit zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen (bv. in het kader van de bestaande regionale projectorganisatie) maar beide organen hebben rekening te houden met het gegeven dat ze moeten ageren vanuit hun eigen wetgeving (Planwet versus Kaderwet), en in die regionale samenwerking niet kunnen wegpoetsen dat ze zich aan die wetgeving hebben te houden. Als gevolg waarvan er een feitelijk en juridisch verschillende benadering en behandeling van gemeenten zal ontstaan: wel gelijke monikken maar geen gelijke kappen. Omdat in alle besluitvormende fasen de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is valt het te verwachten dat gemeenten in het geweer komen tegen deze ongelijke behandeling: een verdergaande juridificering van het bestuur omdat politieke problemen op het bord van de rechter worden gelegd en deze zich daar niet aan kan onttrekken.

Men bevindt zich in een juridisch doolhof

Kortom, er is een juridisch bouwwerk geconstrueerd waarin herbergzaamheid heeft plaats gemaakt voor een doolhof met verraderlijke ravijnen en ontploffende granaten. De Planwet zelf is een uitstekend instrument om de planvorming terzake van integraal verkeers- en

vervoerbeleid te regelen. Echter, de collisie met de wetgeving van de Kaderwet, gevoegd bij het integraal van toepassing zijn van de Algemene wet bestuursrecht, maakt het onwerkbaar.

Daar komt nog bij dat het waarschijnlijk nog gecompliceerder is dan dit onderzoek (op dit moment) kan aantonen. In de marge van de Planwet en de Kaderwet spelen natuurlijk ook regelingen als de Tracéwet, het MIT, de Wet op het infrastructuurfonds, en voorts de zaken op het vlak van het wegbeheer, inclusief de financiële toedeling van de benodigde budgetten. Omdat het onderzoek door de politieke gevoeligheid van de materie eerder is afgerond dan oorspronkelijk de bedoeling was is het niet mogelijk geweest ook die relaties te onderzoeken op hun bestuurlijke effecten. Men hoeft echter weinig voorstellingsvermogen te hebben om aan te nemen dat het totale juridische bouwwerk van Planwet, Kaderwet, Wet RO, Tracéwet, MIT, Infrafonds, Algemene wet bestuursrecht, en wegbeheer zal leiden tot onwerkbare situaties omdat dit stelsel, in dit politiek gevoelige dossier, een vruchtbare voedingsbodem is om institutionele deelbelangen van een hogere orde te achten dan werken aan een gezamenlijke visie op het algemeen belang. Daar komt nog bij dat de gemeenten weliswaar hun ruimtelijke inrichting – voorzover nodig voor de invoering van rekeningrijden – dienen aan te passen conform de doelen van de Planwet, maar dat daarmee nog niet het algehele vergunningstelsel door de Planwet overruled wordt. De eerder genoemde Nota naar Aanleiding van het Verslag zegt daarover op p. 67: “Om de heffingsportalen inclusief de bijbehorende bekabeling te kunnen plaatsen en de overige fysieke maatregelen te kunnen nemen, moet gewerkt worden binnen het juridische kader dat wordt gevormd door de Belemmeringenwet, de Woningwet, provinciale en gemeentelijke verordeningen alsmede waterschapskeuren en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.” Dus die regelingen, op basis waarvan de nodige vergunningen moeten worden verkregen, blijven onverkort gelden.

Standpunten van diverse actoren in de regio Utrecht

In deze laatste paragraaf vóór de conclusies en adviezen volgt een korte beschouwing van de standpunten van diverse actoren in de regio Utrecht. Daarbij moet nogmaals worden opgemerkt dat dit onderdeel van het onderzoek slechts in beperkte mate heeft kunnen plaats vinden.

De regionale partners van de RWS zijn tegen rekeningrijden

In het Beleidsprogramma 1999-2003 van de provincie Utrecht staat in hoofdstuk 2: “Wij zijn tegen rekeningrijden (waarbij in een voetnoot wordt vermeld dat de PvdA dit als een rijksaangelegenheid beschouwt waar ze zich niet tegen wil verzetten). Indien het Rijk om hem moverende redenen tot invoering overgaat dan zullen we, mede afhankelijk van de garanties dat de congestie daadwerkelijk in voldoende mate afneemt en dat de invoering niet leidt tot negatieve gevolgen voor het onderliggende wegennet (sluipverkeer), het bedrijfsvestigingsklimaat en de uitgifte van nieuwe bedrijfslokaties, ons standpunt nader bepalen.”

Hier staat dus: ‘wij zijn tegen, tenzij ...’ Dat is in zeker opzicht opmerkelijk. De geschiedenis van de opstelling van de provincie begint (althans voorzover dit onderzoek heeft kunnen reiken) bij een gezamenlijke brief van het BRU, de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht van 18 december 1997 aan de minister van VenW. De teneur van die brief is: ‘we zijn niet zondermeer tegen rekeningrijden maar dan moet u wel ervoor zorgen dat op het vlak van flankerend beleid zodanige maatregelen worden getroffen (nieuwe ov-verbindingen,

intensiveren bestaande ov-verbindingen, randstadspoor, hoogwaardig ov, transferia, en bereikbaarheid Vinexlokatie) dat rekeningrijden geen geïsoleerde aanpak is en dus gaat passen in de brede context van het verkeers- en vervoerbeleid'. Vervolgens formuleert men een aantal voorwaarden die de minister als leidraad zou moeten hanteren. Hier is het standpunt dus: 'we zijn niet tegen, mits u bepaalde voorwaarden vervult'.

De minister heeft het beleid moeten ombuigen

In de MvT (p. 25) van de Wet op het rekeningrijden zegt de minister echter ietsje te stellig dat zij een redelijke mate van overeenstemming heeft bereikt met de mede-overheden. Dat valt verkeerd in de regio Utrecht. De drie genoemde partijen sturen vervolgens op 14 april 1998 een nieuwe brief waarin de teneur draait naar: 'we zijn tegen rekeningrijden zolang u de door ons bij brief van 18 december 1997 genoemde voorwaarden niet heeft vervuld'. Het standpunt verschuift dus duidelijk naar: 'we zijn tegen, tenzij Die teneur wordt gehandhaafd in een brief van het BRU van 10 november 1998, en verschijnt in alle hardheid in het hierboven geciteerde provinciale Beleidsprogramma 1999-2003.

Deze opstelling van de mede-overheden heeft de minister in haar Nota naar Aanleiding van het Verslag van juni 1999 genoodzaakt een stapje terug te doen, onder meer blijkens een zin als (p.66): "De provinciale en de stadsgewestelijke autoriteiten willen wachten met het innemen van een bestuurlijk standpunt totdat de planstudiefase is afgerond (inhoudelijk naar verwachting medio 1999) en de wet rekeningrijden in de Tweede Kamer is aanvaard. Dat stelt de regionale besturen in de gelegenheid een standpunt in te nemen over een concreet en tot in details uitgewerkt plan. Definitieve bestuurlijke standpunten zullen naar verwachting tot eind 1999 op zich laten wachten." Op p. 67 deelt zij dan mede welke voorwaarden door de regionale besturen gesteld worden alvorens die bereid zullen zijn aan het slot van de planstudiefase een positief standpunt t.a.v. rekeningrijden in te nemen. Zij wil zoveel mogelijk aan die voorwaarden tegemoet komen en komt aldus tot voorstellen als: sluiptverkeerwerende maatregelen op het onderliggende wegennet komen ten laste van het rijk, en regionale inkomsten uit rekeningrijden mogen vloeien in de regionale kas.

De provincie Utrecht hanteert een principiële opstelling

Zoals gezegd, het College van Gedeputeerde Staten is tegen het systeem van rekening rijden zoals dit oorspronkelijk in het wetsontwerp rekeningrijden was geregeld. De provincie is weliswaar voorstander van prijsbeleid in verkeer en vervoer maar wil hierover een breder en meer principiële discussie dan nu bij rekeningrijden is gevoerd. Tot dat moment is men gewoon tegen. Prijsbeleid omvat volgens de provincie ook doelgroepstroken en verder variabilisatie van kosten. Volgens de provincie streeft de minister met rekeningrijden twee doelen na: het genereren van geld door het rijk en het verminderen van de verkeersdruk op de rijkswegen. Twee andere doelen die voor de provincie belangrijk zijn worden volgens de provincie met deze vorm van prijsbeleid niet bereikt, te weten het soepel laten verlopen van het verkeer op wegen van een lagere orde, en het bevorderen van een goed regionaal wegennet. Volgens de provincie neemt de minister met rekeningrijden maatregelen, die de positie van andere wegbeheerders negatief beïnvloeden.

De methode die de minister op dit moment hanteert om rekening rijden in te voeren, waarbij ze voor het secundaire wegennet met de beurs zwaait om medewerking van gemeenten en

provincies te krijgen voor het tegengaan van sluipverkeer en verder geen sturende bevoegdheden heeft, strijkt de provincie tegen de haren in omdat:

- hiermee de principiële discussie over diverse flankerende maatregelen wordt ontlopen als gevolg waarvan de provincie zich tegen rekeningrijden heeft verklaard;
- het rijk de bestuurlijke partners (provincie, BRU en gemeenten) bij gebrek aan andere sturingsmiddelen probeert te sturen met geld en hiermee de bestuurlijke verhoudingen verstoort en dwars door het zo noodzakelijke overleg tussen provincie en BRU over het vervolg in 2003 heen fietst. Dit punt weegt voor de provincie extra zwaar omdat hetzelfde provinciale beleidprogramma als actiepunt noemt dat de provincie het initiatief neemt om met het BRU opnieuw te overleggen over de wijze waarop provincie en het BRU tijdens de overzienbare en aflopende kaderwetperiode krachtig kunnen samenwerken. De provincie wil zich samen met het BRU en de gemeenten oriënteren op de zogenaamde postkaderwetperiode. Dit is zowel voor de gemeenten als voor de provincie van groot belang omdat binnen het BRU omvangrijke (financiële) verplichtingen zijn aangegaan in verband met de realisatie van de VINEX-gebieden. Men stelt dat de minister MIT-gelden gebruikt om worsten voor te houden in plaats van overleg te voeren over de besteding hiervan en hierdoor bestuurlijke partners tegen elkaar probeert uit te spelen, terwijl goede samenwerking i.v.m. met de maatregelen die voor de periode na 2003 moeten worden genomen juist van groot belang is.

De provincie kiest dus voor een principiële opstelling en laat zich niet door premies, die met belastinggeld betaald worden, paaïen. De minister treedt niet in overleg, zo wordt gesteld. De bovengenoemde brieven, die de regionale partners in 1997 en 1998 hebben gestuurd zijn ook nooit inhoudelijk beantwoord.

Deze opstelling heeft als gevolg dat de provincie voorlopig niets doet en rustig afwacht. Vanuit het vermoeden dat ‘de wal het schip wel zal keren’. De strijd om de invoering van een proefregio ziet men slechts als achterhoedegevechten.. Niet alleen zal de provincie geen medewerking verlenen aan de invoering van rekeningrijden op deze manier, maar zij is ook vrij zeker dat het zwaaien met de beurs ook op de BRU geen effect zal hebben. Weliswaar is de positie van de stad Utrecht niet helemaal zeker, men wil de minister niet te zeer tegen de haren instrijken omdat men op andere terreinen van het verkeers- en vervoersbeleid nog subsidie wil verkrijgen, maar de andere gemeenten in het BRU zullen bij zwakke knieën van Utrecht voldoende tegengas geven, zo is de gedachtengang.

Overigens is de provincie van opvatting dat de minister, gezien de (beweerde) catastrofale gevolgen die invoering van rekeningrijden op het hoofdwegennet zonder medewerking van provincie en gemeenten zal hebben op het secundaire wegennet, zich electoraal niet kan veroorloven toch door te zetten.

Opmerkelijk is dat de provincie, ondanks deze opvatting meedoet aan de samenwerking in de regionale projectorganisatie overleggen, zoals het Verticaal Bestuurlijk Overleg, terwijl de RWS directie Utrecht op de hoogte is van de zienswijze van de provincie: een vorm van antagonistische samenwerking. De reden van de provincie is dat men graag over dit onderwerp alle informatie wenst te ontvangen, die mogelijkwijs beschikbaar is.

Ook opmerkelijk is dat de provincie nog nooit gezocht heeft naar formele juridische middelen, die ruimschoots voorhanden zijn, om de invoering van rekeningrijden in de regio Utrecht actief te bestrijden. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat men de bestuurlijke verhoudingen goed wil houden; men heeft elkaar tenslotte ook op andere

terreinen van verkeers- en vervoerbeleid nog regelmatig nodig. Ook geeft men als verklaring voor het niet voeren van een actief beleid tegen rekeningrijden dat men de minister een elegante aftocht wil gunnen om rekeningrijden geheel van de politieke agenda af te voeren. Het bieden van sterke formele en publicitaire tegenstand op dit moment zou dat veel minder mogelijk maken. Zodra rekeningrijden van de agenda is wil men weer aan de tafel gaan zitten en verder praten. Zo heeft het IPO al aan de minister aangeboden om te praten over een andere invulling van het instrument prijsbeleid.

Omdat op de brieven namens de regio aan de minister geen inhoudelijk reactie is gekomen hebben, mede gezien de hardere opstelling van de provincie in het Beleidsprogramma, de provincie en het BRU vlak voor de vakantie van 1999 gedreigd hun medewerking aan rekeningrijden volledig op te zeggen. Brieven hierover zijn echter niet geschreven omdat de gemeente Utrecht bang was dat bepaalde subsidiestromen, waarover overleg plaats vond, hierdoor in gevaar zouden kunnen komen.

Voorts steekt het de provincie dat de minister heeft gezegd de beschikbaarheid van MIT-gelden voor de regio afhankelijk te willen stellen van de medewerking aan rekeningrijden en dat zij rekeningrijden wil invoeren zonder dat zicht is op financiering van het flankerend beleid van het instrument RR zoals transferia, randstad rail, verbetering van het openbaar vervoer en dergelijke.

Om de opstelling van de provincie te duiden een citaat uit een van de gesprekken:

“De provincie is niet van zins mee te werken aan een regeling waarbij een burger een kaartje moet kopen om naar de stad Utrecht te gaan, terwijl hij de voorstelling die hij onderweg te zien krijgt in het geheel niet waardeert.”

De gemeente vormen niet samen één front

Omdat rondom het hoofdwegennet veel mogelijkheden tot sluipverkeer mogelijk zijn heeft invoering van rekening rijden op alléén het hoofdwegennet tot gevolg dat de problemen worden verschoven naar het secundaire wegennet. Nu de minister op basis van het ontwerp van wet rekeningrijden niet beschikt over de mogelijkheid om maatregelen af te dwingen om sluipverkeer op het secundaire wegennet tegen te gaan, is zij hiervoor afhankelijk van de medewerking van de lokale en regionale overheden, die zij kan aanspreken op de bevoegdheid verkeers- en vervoersbeleid te ontwikkelen en uit te voeren, of als wegbeheerder, (in dat geval spelen de waterschappen ook nog een rol). Hierboven, en in de nog volgende conclusies en adviezen, is aangegeven welke mogelijkheden er zijn om hier iets aan te doen, zij het dat de rol van de rijksoverheid in dit kader beperkt is.

Het enige middel dat de minister op dit moment ter beschikking staat om andere overheden te beïnvloeden is overreding en financiële prikkels. Gemeenten zijn daar zeer gevoelig voor en informeel overleg hierover heeft al aangetoond dat zij zullen proberen zoveel mogelijk knelpunten in de lokale verkeerssituatie in relatie te brengen met de invoering van rekeningrijden met als doel daarvoor rijksfinanciering te verwerven. Gemeenten die echter om principiële of andere redenen geen maatregelen willen nemen om de effecten van invoering van rekeningrijden op het hoofdwegennet tegen te gaan, schepen niet alleen hun eigen burgers op met een chaotische verkeerssituatie als gevolg van sluipverkeer, maar beïnvloeden daarmee ook de verkeerssituatie in een aantal buurgemeenten, die daardoor

gedwongen worden extra maatregelen te nemen. Ook op dit moment ervaren de gemeenten al de gevolgen van het nemen, of achterwege blijven, van dergelijke maatregelen in andere gemeenten in hun eigen gemeente. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een gemeente ziet nadelige gevolgen voor de verkoop van huizen in een uitbreidingsplan omdat de invoering van rekeningrijden de concurrentieverhoudingen met uitbreidingsplannen in gemeenten, die gunstiger liggen t.a.v. het cordon, negatief beïnvloedt.
- Een gemeente ziet een bestaande sterke economische relatie met een buurgemeente in gevaar komen omdat zij zelf binnen, en die andere gemeente buiten het cordon komt te liggen.
- Meerdere gemeenten zetten vraagtekens bij de handhaafbaarheid van een geslotenverklaring van een weg, als daarbij veel ontheffingen noodzakelijk zijn. Ook ziet men op tegen de kosten van de administratieve handelingen voor het verlenen van ontheffingen voor bewoners uit andere gemeenten.
- Een gemeente, die aan de rand van Utrecht ligt ziet door de invoering van rekening rijden de werkgelegenheidsrelatie met de Randstad in gevaar komen.
- Een gemeente ziet het economisch en recreatief belang in gevaar komen als in buurgemeente te veel afsluitingen komen.
- Een gemeente, die bij het tegengaan van het sluipverkeer van de A2 in het verleden slechte ervaringen heeft met de buurgemeenten, vraagt zich af of die gemeenten nu wel bij het overleg te betrekken zijn.
- Een gemeente heeft nu reeds zeer slechte ervaringen met de gevolgen van maatregelen in twee buurgemeenten om het vrachtverkeer tegen te gaan, waardoor verkeersonveilige situaties bestaan. Dat voorspelt weinig goeds voor de toekomstige maatregelen in het kader van het tegengaan van sluipverkeer.

Al deze ontwikkelingen zullen invloed hebben op de informele bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten onderling en tussen het gemeentebestuur en de inwoners. De kans dat de gemeenten gezamenlijk loyaal meewerken aan maatregelen op het secundaire wegennet om de invoering van rekening rijden mogelijk te maken is niet groot.

Ook de recente geschiedenis van de bestuurlijke verhoudingen in de regio Utrecht staft een optimisme over de bereidheid tot bestuurlijke samenwerking niet. Een onderzoek naar de berichtgeving in de regionale pers van de laatste 4 jaar over de bereidheid tot samenwerking van de gemeenten, de regio en de provincie toont meer het beeld van geknars van tanden dan dat van vriendelijke lachende bestuurders en ambtenaren. De voorbereiding en het afblazen van een stadsprovincie in Utrecht, de bestuurlijke tegenstellingen hierover en de commotie die ontstaan is over de verschillende voorstellen tot gemeentelijke herindeling en de rol die de gemeente Utrecht hierin speelde, geeft niet het beeld van een regio, die op basis van gemeenschappelijke belangen staat te springen om intensief met elkaar samen te werken. De invoering van rekeningrijden zal de informele bestuurlijke verhoudingen in de regio Utrecht nog meer onder druk zetten, waardoor het hierboven geschetste beeld alleen nog maar

negatief zal worden beïnvloed. Dit maakt de kans op vrijwillige medewerking van gemeenten kleiner en de behoefte aan formele instrumenten om zaken voor elkaar te krijgen groter.

Conclusies en adviezen

Conclusie en advies 1

De feitelijke regionale samenwerking op het vlak van planvorming voor rekeningrijden is niet gebaseerd op een wettelijk fundament. Dat is in strijd met de Provinciewet en de gemeentewet omdat die wetten voorschrijven dat burgers bindende planvorming op een wet gebaseerd dient te zijn. Daarnaast is deze situatie vol met politieke risico's omdat geen der partners weet wie waarover bevoegd is en op grond waarvan door wie ter verantwoording zou kunnen worden geroepen. Er heeft geen duidelijke toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden plaats gevonden

Advies: breng de feitelijke samenwerking terzake van de planvorming en daaraan gerelateerde besluitvorming zo snel mogelijk onder een wettelijke regime.

Conclusie en advies 2

De enige wet die daartoe zou kunnen dienen is de in juli 1998 in werking getreden Planwet verkeer en vervoer. Deze regelt de nationale, provinciale, en regionale planvorming op het vlak van verkeer en vervoer, inclusief mobiliteitsbeperkende maatregelen en prijsbeleid, tevens inclusief het treffen van de vereiste ruimtelijke reserveringen ten behoeve van de installatie van heffingspunten.

Advies: laat de minister van VenW een besluit treffen, bv. bij AmvB krachtens artikel 15 van de Wet op het rekening rijden, waarbij wordt bepaald dat alle planvorming terzake van rekeningrijden onder de vigoreur van de Planwet verkeer en vervoer valt.

Conclusie en advies 3

Als er in de regio geen kaderwetgebied zou zijn zou alleen de provincie Utrecht de leiding terzake van de planvorming hebben. Dat is echter niet het geval. Krachtens de Planwet, in combinatie met de Kaderwet bestuur in verandering, zijn beide organen (elke voor dat deel van de provincie dat onder hun jurisdictie valt) bevoegd orgaan om – middels een PVVP en een RVVP – de planning terzake van rekeningrijden te. Deze situatie is uiterst gecompliceerd. In de eerste plaats omdat het BRU ophoudt te bestaan in 2003, of zoveel eerder als daarover overeenstemming bestaat, een tijdstip waarop wellicht het feitelijke rekeningrijden in de regio gaat beginnen. In de tweede plaats wegens een drievoudige bestuurlijke gespletenheid:

- een deel van de provincie valt wel, en een ander deel niet onder rekeningrijden
- een deel van het grondgebied van rekeningrijden valt wel onder het BRU, een ander deel niet en dus onder jurisdictie van de provincie
- de bevoegdheden van BRU en provincie zijn niet congruent omdat de provincie moet handelen krachtens de Planwet verkeer en vervoer en het BRU krachtens de Kaderwet bestuur in verandering. Dat heeft niet geringe gevolgen voor de relatie tussen provincie en gemeenten. Krachtens de Planwet heeft de provincie andere bevoegdheden jegens gemeenten dan het BRU heeft als kaderwetgebied jegens gemeenten. Anders gezegd: wat de provincie jegens gemeenten kan is in de Planwet buiten toepassing verklaard voor het

kaderwetgebied. Bovendien kan de provincie, handelend krachtens de Planwet, een bevoegdheid gebruiken van de Kaderwet om het kaderwetgebied te overrulen

- de gemeenten kunnen niet op gelijke wijze worden behandeld als gevolg waarvan een aantal procedures krachtens de Algemene wet bestuursrecht valt te verwachten. De door sommigen (waaronder minister Peper en CdK Van Kemenade) zo gevreesde en bekritiseerde juridificering van het bestuur krijgt hiermee een extra dimensie.

Advies a: voor deze situatie is eigenlijk geen ander advies te geven dan het hele juridische bouwwerk af te breken en van voren af aan opnieuw te beginnen met eenvoudige en sobere regulering die uitvoerbaar en handhaafbaar is, zonder collisie, en met een zodanig gehalte van rechtsstatelijkheid en eenduidigheid dat de behoefte aan procederen op grond van de Wet algemene bestuursrecht minimaal is. Helaas, hoewel dit advies mutatis mutandis kan gelden voor bv. het milieurecht, vreemdelingenrecht, huurrecht, eveneens wanstaltige juridische monstra met onwerkbare bestuurlijke effecten, hebben we in Nederland nog niet zodanig ernstige bestuurlijke calamiteiten bij de hand dat aan een dergelijk advies gevolg zal worden gegeven. Het moet eerst helemaal in elkaar donderen. Volgens het genoemde essay van minister Peper is het misschien al zover. Wellicht kan uitbreiding van zijn diagnose, gevolgd door een diepgaande beschouwing omtrent onze staatsrechtelijke fundamenteën en de daarbij horende ordentelijke administratieve wetgeving, op den duur soelaas bieden. Op korte termijn houden we dit onzinnige bouwwerk alleen overeind zolang betrokken bestuurders en ambtenaren professioneel met hun vak omgaan. Zolang echter politieke opportuniteit op basis van een spel van machten belangen het leidend criterium blijft zijn ambtenaren machteloos in het doen van bijdragen aan het algemeen belang.

Advies b: op de korte termijn zou het een praktische oplossing kunnen zijn als het kaderwetgebied van het BRU te kennen geeft na 2003 op te houden te bestaan. Dan zou het BRU een bestuursovereenkomst krachtens artikel 12 van de Planwet kunnen sluiten met de provincie Utrecht om tot ontvlechting van BRU-taken over te gaan en de algehele BRU-bevoegdheden op het terrein van verkeer en vervoer xxx krachtens de Planwet over te hevelen naar de provincie. (Op andere terreinen is de provincie, gegeven de voornemens in het Beleidsprogramma ook van plan een actieve rol te spelen bij de afdekking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het BRU). Daarmee zou de provincie op korte termijn in de regio Utrecht het enig leidend orgaan terzake van rekeningrijden kunnen worden waardoor een groot aantal problemen als gevolg van colliderende wetgeving voorkomen kan worden. De provincie kan het gesprek hierover openen op grond van de volgende zin in hoofdstuk 6 van het voornoemde Beleidsprogramma van de provincie: “Voorts gaan wij ons samen met het BRU en de gemeenten oriënteren op de zogeheten postkaderwetperiode.” Dat zal overigens alleen zin hebben als

- het BRU van plan is zichzelf op te heffen, liefst nog voor 2003
- en de provincie vrede sluit met de minister of de minister een zodanig pakket van aanvullende en flankerende maatregelen treft dat de provincie tevreden is.

Advies c: er is een derde oplossing mogelijk. Die ligt besloten in de politieke leiding vanwege de Tweede Kamer op het vlak van rekeningrijden. Vlak na het totstandkomen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer heeft de Kamer zich begin jaren 90 zodanig hard tegen het invoeren van rekeningrijden verzet dat het onder minister May-Weggen in wezen van de politieke agenda werd gevoerd. Echter, enkele jaren later werd het ook de Kamer duidelijk dat rekeningrijden een onmisbaar (Europees) instrument is in het kader van een evenzeer onmisbaar (Europees) prijsbeleid en heeft de Kamer een en ander maal bij minister Jorritsma erop aangedrongen zo snel mogelijk dat rekeningrijden in te voeren, zo mogelijk in Europees

verband. Nu bevinden we ons in een situatie dat de Kamer, mede door allerlei weerstanden in de samenleving, wederom ernstige trekken van politieke wankelmoedigheid vertoont als gevolg waarvan lagere overheden in dat politieke vacuüm springen, onder meer nieuwsgierig kijkend naar de vulling van de geldbuidel die hen wordt voorgehouden en zich afvragend of daarmee ook lokale buurthuizen kunnen worden opgeknapt. De oplossing zou kunnen zijn dat de Tweede Kamer alsnog doet waar de samenleving een Tweede Kamer voor kiest, en wel politieke leiding geven aan rekeningrijden als majeure verschijning van algemeen belang, helder en duidelijk communiceren dat in een gedecentraliseerde eenheidsstaat de lagere overheden – als het erop aankomt – zich hebben te voegen naar de politieke inzichten van het politieke toporgaan, dat zij als Kamer de Planwet verkeer en vervoer niet hebben gemaakt als leuk tijdverdrijf maar om die wet serieus uitgevoerd te willen zien en dat als provincies en kaderwetgebieden denken dat ze dat aan hun laars kunnen lappen, zij de minister geheel zullen steunen als deze aan de provincies een aanwijzing zal geven omtrent de inrichting van het PVVP. Natuurlijk hebben we dan oorlog in de tent, maar de vraag dringt zich op of dat erger is dan het huidige knoeien met regels, het gebruik van oneigenlijke drukmiddelen als zwaaien met geldbuidels, het tolereren dat besturen met twee tongen spreken, het aanjagen van de juridificering van het bestuur en dan ook nog denken dat dit normaal. Tot nu toe kunnen we echter alleen in het genoemde essay van minister Peper materiaal vinden waaruit we kunnen afleiden dat dit alles helemaal niet normaal is en dat de bestuurlijke verhoudingen in ons land behoorlijk op hun kop staan. Dus deze oplossing zal het wel niet halen.

Conclusie en advies 4

Tot slot een procedure-advies: op welke manier zou dit rapport onder de aandacht van betrokken partijen kunnen worden gebracht? Gelet op a) de gevoelige materie van rekeningrijden als zodanig, en op b) de bepaald niet rustig stemmende inhoud van dit rapport, lijkt het niet verstandig dit stuk meteen – zonder nader overleg met Den Haag – bij de regionale partners op tafel te leggen. Een procedure die recht doet aan het belang van positieve en voortschrijdende besluitvorming op het vlak van rekeningrijden zou zich wellicht het beste in de volgende stappen kunnen voltrekken.

1. Het bevoegd gezag van de regionale directie van de RWS te Utrecht RWS-Utrecht bepaalt zijn standpunt over deze notitie, brengt de notitie en zijn standpunt daarover onverwijld ter kennis van de Directeur-generaal van de RWS – en via hem ook ter kennis van de Directeur-generaal Personenvervoer, zijnde de opdrachtgever - met het verzoek om zo snel mogelijk een gesprek te beleggen met de minister. Gelet op de bijzondere politieke gevoeligheid van dit onderwerp moet ten strengste worden afgeraden dat de regionale directie zelfstandig over dit rapport gaat communiceren met regionale partners. Omdat het echter evenzeer onverstandig is om dit rapport meer dan een week sub rosa te houden is een spoedig gesprek met de minister hoogst noodzakelijk. Het is vervolgens aan de minister, na advies van haar ambtenaren, om concrete procedures vast te stellen. Het ambtelijke advies aan de minister zou bij voorkeur de volgende aandachtspunten moeten bevatten.
2. Minister, vraag een snelle reactie plus advies van a) het centrale projectteam rekeningrijden, van juristen van de RWS, van b) juristen van de centrale directie wetgeving, en van c) de centrale directie voorlichting. Calculeer daarbij in dat de juristen wellicht onaangenaam verrast zijn door dit rapport (omdat zij dit al bij de behandeling van de Planwet in 1998 hadden moeten voorzien) en daarom ertoe kunnen neigen deze notitie te bagatelliseren. Calculeer eveneens in dat het centrale projectteam rekeningrijden wellicht niet echt geïnteresseerd is omdat zij zozeer zijn geabsorbeerd door

de druk die op dat project ligt dat ze weinig of geen gevoel hebben voor de bijzondere problematiek waarvoor de RWS-collega's in de regio geplaatst worden. En calculeer in dat de directie voorlichting zal voorstellen om de grootst mogelijke publicitaire terughoudendheid te betrachten.

3. Minister, breng dit rapport, en daarna ook die reacties, meteen ter kennis van de andere regionale directies in de Randstad en vraag a) hun visie hierop, en b) wat dit eventueel kan betekenen voor het overleg dat zij voeren met hun regionale partners. Beoordeel daarbij in hoeverre het nodig is om ook betrokken waterschappen deze informatie te verschaffen en om advies te vragen.
4. Minister, geef de HID van de regionale directie te Utrecht groen licht om informeel de belangrijkste gesprekspartners in het Vertikaal Bestuurlijk Overleg op de hoogte te brengen van het bestaan van dit rapport en van de globale inhoud, onder de mededeling dat er even geen inhoudelijk gesprek over kan plaats vinden omdat een en ander door de minister wordt bestudeerd. Op die manier kan men voorkomen dat er allerlei spookverhalen gaan rondzingen en dat de directie wellicht het verwijt gaat krijgen informatie achter te houden die van belang is voor de beoordeling van het aanstaande planstudiedocument.
5. Minister, wilt u zo spoedig mogelijk de minister van BZK hierover informeren. Naar juridische maatstaven gemeten kan het BRU immers met onmiddellijke ingang de leiding van de planvorming terzake van rekeningrijden opeisen. Naar het zich laat aanzien heeft noch VenW noch BZK hieraan gedacht. Als dit rapport – zoals te verwachten valt – binnen enkele weken integraal op tafel komt, zou het BRU – en kaderwetgebieden in andere provincies - meteen tot actie kunnen overgaan. Daarom dient BZK dit zo spoedig mogelijk te weten om zich daarop te kunnen voorbereiden. Daarbij speelt niet alleen het korte termijn perspectief maar ook de BZK verantwoordelijkheid in het afdoen van de zaken bij de kaderwetgebieden na 2003.
6. Minister, zodra beide ministers op de hoogte zijn gebracht en hun standpunt hebben kunnen bepalen kan het rapport op de agenda van het Vertikaal Bestuurlijke Overleg worden geplaatst om te beoordelen welke rol dit stuk zou moeten of kunnen spelen in de afronding van de planstudiefase. Uiteraard mogen daarbij de hiervoor genoemde conclusies en adviezen leidinggevend voor de discussie in dat Vertikaal Bestuurlijk Overleg zijn.
7. Deze zaak dient dus met de grootste spoed **onder regie van de minister** in procedure te worden gebracht, in de wetenschap dat als het bureau Klinkers Public Policy Consultants dit in twee maanden op tafel kan brengen, anderen dat ook kunnen doen, met alle risico's van onjuiste of tendentieuze publiciteit als hypotheek op een correcte politieke behandeling van het voortreffelijke instrument rekeningrijden in de Tweede Kamer.
- 8.