

Vergaderjaar 2003–2004

29 469

Regels met betrekking tot het verstrekken van een brede doeluitkering aan provincies en regionaal openbare lichamen ten behoeve van de uitvoering van een integraal verkeer- en vervoerbeleid (Wet BDU verkeer en vervoer)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor en doelstellingen van de Wet BDU Verkeer en Vervoer

Vanaf het begin van de jaren negentig is in toenemende mate gebleken, dat voor het vraagstuk van de verkeer- en vervoerproblematiek in samenhang met doelstellingen ingegeven vanuit bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid niet met landelijk toepasbare standaardoplossingen kan worden gewerkt. Regio-specifiek maatwerk, waarbij integratie van maatregelen ten aanzien van verkeer en vervoer met de uitvoering van overig lokaal beleid plaatsvindt, kan leiden tot effectievere inzet van middelen, grotere acceptatie van het beleid en meer waardering voor de prestaties van de vervoersystemen.

Door de verlegging van de verantwoordelijkheid naar de decentrale overheid kunnen de afwegingen worden gemaakt op het niveau waar de problemen zich voordoen. De minister beperkt zich daarbij tot de kwesties op landelijke schaal en is systeemverantwoordelijk voor de goede onderlinge afstemming van regionaal en landelijk beleid en de werking van het geheel. Anders gezegd, bij de keuze voor het toedelen van verantwoordelijkheden geldt: decentraal wat kan, centraal wat moet.

Voor wat betreft de planvorming is inmiddels uitwerking gegeven aan dit uitgangspunt door invoering van de Planwet verkeer en vervoer. In deze wet is in de artikelen 3, 5 en 16 de samenhang geregeld tussen landelijke plannen (Nationaal Verkeer- en Vervoerplan, hierna NVVP) en decentrale plannen (Provinciale Verkeer- en Vervoerplannen en Regionale Verkeers- en Vervoerplannen, hierna: PVVP's en RVVP's). De verantwoordelijkheid voor de decentrale planvorming dient zijn weerslag te krijgen in de decentrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de plannen. Beslissen en betalen in één hand is daarbij het uitgangspunt.

Met deze wet wordt ook voor de uitvoering van het beleid uitwerking gegeven aan dit uitgangspunt. Voor verschillende onderdelen van het

verkeer- en vervoerbeleid bestaan op dit moment nog verschillende specifieke uitkeringen, die door het Rijk aan de provincies en kaderwetgebieden worden verstrekt. De financiële geldstromen en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Verkeer en Waterstaat en de medeoverheden zijn in twee interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) behandeld. In het eerste onderzoek is in de eerste plaats de conclusie opgenomen om de doeluitkering uit het Infrastructuurfonds en de projectgrens voor subsidies uit het Infrastructuurfonds te verhogen. In het kabinetsstandpunt is die conclusie overgenomen (Kamerstukken II 2001/2002, 27 489, nr. 1). Inmiddels is de ophoging van de GDU (gebundelde doeluitkering voor infrastructuur) door middel van een wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds gerealiseerd (Stb. 2002, 620 en Stb. 2004, nr. 1). In het eerste onderzoek was in de tweede plaats de aanbeveling opgenomen op korte termijn andere budgetten toe te voegen aan de GDU. Hierbij werd gedacht aan de budgetten voor duurzaam veilig, mobiliteitsmanagement en voor de exploitatie openbaar vervoer. Er is vervolgens een tweede IBO-onderzoek verricht naar de samenvoeging van het budget voor exploitatie openbaar vervoer met de GDU. In het in 2002 aan de Kamer aangeboden kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2002/2003, 28 268, nr. 1) is de conclusie uit dit onderzoek – de aanbeveling de samenvoeging van dit budget met de GDU snel te realiseren – overgenomen. Dit heeft geleid tot het beleidsvoornemen alle onderzochte budgetten te bundelen in een nieuwe brede doeluitkering verkeer en vervoer.

Omdat deze wet verschillende uitkeringen op het terrein van verkeer en vervoer bundelt en ontschot, ligt het niet voor de hand deze bundeling te regelen binnen een bestaande wet of regeling. In de begroting van V&W zullen de budgetten, die voor indiening van dit wetsvoorstel bestonden, worden samengevoegd in één begrotingsonderdeel (zie ook onder 2.2).

De ontvangende medeoverheden van middelen in het kader van de brede doeluitkering verkeer en vervoer (hierna: BDU verkeer en vervoer) zijn de provincies en de kaderwetgebieden. Bij de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen ten aanzien van de kaderwetgebieden zal worden geregeld hoe de rechten en plichten voortvloeiend uit dit wetsvoorstel zullen worden overgedragen aan de rechtsopvolgers van de kaderwetgebieden.

Het wetsvoorstel is in lijn met de kabinetsvisie Andere Overheid (Kamerstukken II 2003/2004, 29 362, nr. 1) en het bijbehorende Actieprogramma Andere Overheid. Hierin wordt ten aanzien van specifieke uitkeringen gesteld: «Het kabinet wil een slagvaardiger overheid, niet alleen op rijksniveau, maar ook decentraal. Decentrale overheden leveren een belangrijke bijdrage aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Een voorwaarde daarbij is dat ze de ruimte krijgen voor lokaal maatwerk.» Concreet wordt bezien of uitkeringen kunnen worden opgeheven, overgeheveld of worden samengevoegd tot een brede doeluitkering. De BDU verkeer en vervoer is een voorbeeld van deze laatste categorie.

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn vertegenwoordigers van de betrokken decentrale overheden (provincies, kaderwetgebieden, gemeenten, waterschappen) betrokken en heeft de uiteindelijke afstemming plaatsgevonden in bestuurlijke overleggen met de koepels van deze overheden. Dit heeft geresulteerd in instemming met dit wetsvoorstel in het Nationaal Mobiliteitsberaad. Er is daarmee voldaan aan hetgeen hieromtrent is bepaald in de Provinciewet (art. 112), Gemeentewet (art. 114), Waterschapswet (art. 57) en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

1.2 Doel van het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een belangrijke verbetering te bereiken in de realisering van het verkeer- en vervoerbeleid op regionaal niveau in samenhang met dat op landelijk niveau. Uitgangspunt is het bevorderen van de integrale afweging van maatregelen en de daarvoor in te zetten middelen op de meest geëigende bestuurlijke niveaus.

Ten aanzien van de planvorming geldt sinds 1998 de Planwet verkeer en vervoer. Hierin is geregeld dat op rijksniveau een NVVP wordt gemaakt, dat tevens het kader vormt voor de op regionaal niveau op te stellen PVVP's en RVVP's. Door het Rijk belangrijk geachte beleidsprioriteiten kunnen daarbij via de zogenaamde essentiële onderdelen verplichtend worden voorgeschreven voor de PVVP's en RVVP's. In het uiterste geval kan de minister een aanwijzing geven ten aanzien van een PVVP of een RVVP.

Via dit wetsvoorstel worden diverse geldstromen die vanuit het Rijk voor de uitvoering van specifieke onderdelen van het verkeer- en vervoerbeleid naar de decentrale overheden gaan, gebundeld en ontschot. Dat houdt in dat deze geldstromen vanuit het Rijk niet langer aan diverse deelonderwerpen worden gekoppeld, maar dat de decentrale overheden de ruimte wordt geboden om zelf binnen de brede doeluitkering prioriteiten (in tijd en uitgavencategorieën) te stellen. Enige randvoorwaarde is dat de uitkering moet worden besteed aan de voorbereiding en de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid. Hiermee wordt de decentrale overheden beter dan voorheen de mogelijkheid geboden om te kiezen voor maatwerkoplossingen. Hiermee wordt tevens bereikt dat beslissen en betalen in één hand komt te liggen.

De koppeling van de middelen aan de uitvoering van de regionale plannen in plaats van aan diverse deelonderwerpen, geeft op provinciaal- en kaderwetgebiedsniveau de ruimte aan het maken van per regio verschillende maatwerkoplossingen voor verkeer- en vervoerproblemen. Daardoor is duidelijker zichtbaar of de inzet van de middelen ook inderdaad heeft geleid tot ontwikkelingen in de richting van de in de plannen opgenomen doelen. Gezien de beslissingsvrijheid binnen de ontschotte budgetten wordt het ook onderwerp van verantwoording van het decentrale bestuur aan zijn (democratisch gekozen) orgaan. Dit beperkt derhalve de noodzaak van centrale rijksbemoedienis. Het Rijk kan zich beperken tot de hoofdlijnen van het beleid en de samenhang tussen zijn eigen taken (als beleidsbepaler en als beheerder van de rijksinfrastructuur) en die van de decentrale overheden. Vele discussies tussen rijks- en regionale ambtenaren over de prioritering en uitvoering van onderdelen van het beleid behoren daarmee tot het verleden. Het door de systemen uitgelokte streven naar het maximaliseren van de te ontvangen subsidie per deelgebied is immers zinloos geworden.

Ook zal door een integratie van budgetten het aantal verantwoordingen afnemen. Er hoeft nu immers maar over één uitkering verantwoording te worden afgelegd, in plaats van over vijf of meer.

Ten slotte zal door de integratie van budgetten en de integrale verantwoordelijkheid op decentraal niveau het handelen van de overheid transparanter worden en daarmee de mogelijkheden van de burger daarop invloed uit te oefenen worden vergroot. Beslissingen die van grote invloed zijn op zijn directe leefomgeving, zijn niet langer de resultante van een onduidelijke verzameling subsidierelaties tussen verschillende overheidslagen, maar kunnen direct worden toegerekend aan herkenbaar regionaal bestuur, waarop hij invloed kan uitoefenen.

In dit wetsvoorstel is een ruime formulering opgenomen van de doelen waaraan de BDU verkeer en vervoer mag worden besteed. In grote lijnen komen deze overeen met de uitgavencategorieën die behoorden bij de specifieke uitkeringen die zijn opgegaan in de brede doeluitkering. De nadere invulling van de uitgavencategorieën volgt uit het NVVP en de daarmee samenhangende PVVP's en RVVP's. Dit betekent dat de daadwerkelijke interpretatieruimte van het begrip verkeer- en vervoerbeleid wordt bepaald door de mate waarin het beleid in het NVVP zal worden geconcretiseerd. In zijn algemeenheid geldt dat de uitgaven direct gerelateerd moeten zijn aan de verwezenlijking van het PVVP/RVVP. Ter illustratie enkele voorbeelden van uitgaven die niet ten laste van de BDU behoren te worden gebracht: wel de kosten voor de trambaan in een nieuwbouwwijk, maar niet de kosten van bouwrijp maken of voorzieningen daarbuiten, die niet rechtstreeks voor het rijden van de tram nodig zijn. Ook kosten van algemeen bestuurlijke aard vallen buiten de definitie van het verkeer- en vervoerbeleid. Deze worden van oudsher reeds vanuit andere middelen gedekt. In het voorgestelde artikel 2 is neergelegd dat de uitkering alleen mag worden besteed aan de voorbereiding en de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid. De begripsomschrijving van het verkeer- en vervoerbeleid is neergelegd in artikel 1, onderdeel h.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de BDU verkeer en vervoer niet de enige bron is voor de uitgaven die provincies en kaderwetgebieden doen ten behoeve van hun verkeer- en vervoerbeleid. Zo wordt beheer en onderhoud van regionale en lokale wegen niet gefinancierd uit het Infrastructuurfonds. Ook kenden de regelingen zogenaamde «eigen bijdragen». Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat met de introductie van de BDU verkeer en vervoer deze eigen financiële inspanningen in de regio verdwijnen.

In de BDU verkeer en vervoer I worden de volgende vijf geldstromen gebundeld ten behoeve van het integrale verkeer- en vervoerbeleid:

- De gebundelde doeluitkering voor infrastructuur, gebaseerd op de Wet Infrastructuurfonds en het Besluit Infrastructuurfonds. Deze uitkering wordt verstrekt voor de aanleg van infrastructuur ten behoeve van tram, bus of onderliggend wegennet. Aanlegprojecten boven de GDU-grens, die is vastgesteld op € 225 miljoen/112,5 miljoen voor grote respectievelijk kleine ontvangers, worden voor het boven de grens uitstijgende bedrag rechtstreeks door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna: het ministerie) gesubsidieerd, uiteraard voor zover deze projecten voldoende prioriteit krijgen in het MIT (meerjarenprogramma infrastructuur en transport). In recente jaren bedroeg het budget voor deze GDU ongeveer € 300 miljoen per jaar.
- De uitkering inzake duurzaam veilig, gebaseerd op het Interimbesluit duurzaam veilig en bestemd voor het realiseren van (verkeers-)maatregelen ter vermindering van het aantal gewonden en doden. Deze maatregelen kunnen het karakter hebben van het treffen van veiligheidsverhogende infrastructurele voorzieningen, zoals het aanleggen van rotondes of 30-km-gebieden, maar ook gedrags-, educatie- en voertuigmaatregelen vallen hieronder. De ontvangers zijn dezelfde als die van de BDU. Het budget bedroeg in recente jaren ongeveer € 20 miljoen per jaar.
- De uitkering gebaseerd op het Tijdelijk besluit specifieke uitkering vervoermanagement en bestemd voor de integratie van vervoermanagement in het beleid van de provincies en de kaderwetgebieden en het bieden van een adequaat voorzieningenniveau aan binnen deze provincies en kaderwetgebieden gelegen bedrijven ten behoeve van

hun vervoermanagement.. Het budget bedroeg in 2001 ongeveer € 4,5 miljoen.

- De bijdrage voor de exploitatie openbaar vervoer, gebaseerd op de Wet personenvervoer 2000 en bestemd voor de betaling van openbaar vervoer concessies, aanvullend vervoer en het onderhoud van bus- en traminfrastructuur. Per 1 januari 2004 zijn de ontvangers dezelfde als de 19 ontvangers van de GDU. De bevoegdheden van de zogenaamde VOC-gemeenten, die zelfstandig concessie aan openbaar vervoerb企业 mochten afgeven en rechtstreeks een uitkering van het Rijk ontvingen, zijn op die datum overgegaan naar de provincies. Het budget bedroeg in recente jaren ongeveer € 1100 miljoen per jaar.
- De zogenoemde VERDI-middelen, gebaseerd op de Regeling overdracht personele middelen convenant VERDI 2003. Op basis van het in 1996 gesloten VERDI-convenant tussen Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de herverdeling van taken, bevoegdheden en bestuurlijke rolverdeling bij de uitvoering van regionaal verkeer- en vervoerbeleid, zijn er afspraken gemaakt over de bestrijding van de hieruit voortvloeiende personele kosten voor de decentrale overheden. Deze middelen werden deels via het gemeentefonds en het provinciefonds en deels op grond van de Regeling overdracht personele middelen convenant VERDI 2003 uitgekeerd. De uitkering op grond van deze regeling aan de provincies bedroeg in 2003 € 3,5 miljoen, aan de kaderwetgebieden en aan de gemeenten bedroeg zij € 4,65 miljoen.

Afgezien van de VERDI-middelen, gaan de bovengenoemde geldstromen in hun geheel op in de BDU verkeer en vervoer. Van de VERDI middelen gaat slechts dat deel op in de BDU verkeer en vervoer dat per 1 januari 2005 nog niet is toegevoegd aan het provinciefonds of het gemeentefonds. Dit betreft het deel van de gelden dat samenhangt met taken die op het terrein van de provincie liggen en rechtstreeks vanuit het Rijk aan de kaderwetgebieden zijn opgedragen. Voor dat deel verdient een rechtstreekse financiële relatie tussen het Rijk en de kaderwetgebieden de voorkeur.

Met uitzondering van de rijksbijdrage voor openbaar vervoer, zijn alle andere genoemde uitkeringen geregeld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Om die reden is in dit wetsvoorstel alleen de overgang van de rijksbijdrage voor openbaar vervoer geregeld. Voor de overige uitkeringen zal dit bij algemene maatregel van bestuur geschieden.

In de loop van de tijd kunnen er andere, specifieke uitkeringen op het gebied van verkeer en vervoer aan de BDU verkeer en vervoer worden toegevoegd. Zonodig zal daarbij de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelsleutel op dat moment worden aangepast.

1.3 Een specifieke uitkering voor verkeer en vervoer

Bij de totstandkoming van deze wet is als alternatief overwogen om de middelen aan het Provincie- en/of Gemeentefonds toe te voegen. Hier is niet voor gekozen gezien de grote onderlinge verwevenheid tussen het nationale en het decentrale deel van de uitgaven en het beleid (de relatie tussen het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet bijvoorbeeld). Tevens is het van belang dat bij toekomstige problemen die aanleiding geven tot een verschuiving tussen regionale prioriteiten en bovenregionale prioriteiten, de minister als eindverantwoordelijke voor de hoofdlijnen van het verkeer en vervoerbeleid, ruimte heeft om de verdeling van middelen aan te passen aan gewijzigde prioriteiten.

In de aanloop naar de ophoging van de GDU is door zowel de Tweede Kamer als de Raad voor de financiële verhoudingen negatief gereageerd op het aanvankelijke voornemen om de middelen naar de genoemde fondsen over te hevelen. Bij de kamerbehandeling van de Planwet verkeer en vervoer is in de motie van het lid Remkes c.s. aangegeven dat de middelen «vooral nog in de vorm van gebundelde doeluitkering aan de provincies en kaderwetgebieden dienen te worden uitgekeerd» (Kamerstukken II, 1997/1998, 25 337, nr. 9). De Raad voor de financiële verhoudingen heeft in haar advies van 3 april 2002 bij het verdeelmodel GDU-plus aangegeven dat «het departement van Verkeer en Waterstaat een grote verantwoordelijkheid moet houden in het decentralisatieproces. Als initiële beslisser moet het departement gedurende een lange periode, bijvoorbeeld vier of vijf jaar, verantwoordelijk blijven voor onvoorziene gevolgen van deze ingrijpende maatregel. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de budgetten strekt zich naar de mening van de Raad over een nog langere periode uit.»

Ook uit de in het bestuurlijk overleg met de koepels van decentrale overheden eind 2002, begin 2003 gemaakte afspraken rondom de verhoging van de GDU-grens voor infrastructuur-projecten volgt, dat vooral nog eventuele overdracht van de middelen naar de fondsen niet wenselijk is. Eerst zal er moeten worden voldaan aan de toezegging dat na een aantal jaren een herijking van de sleutel en een advies over de hoogte van de te verdelen middelen en de hoogte van de grens tussen zogenaamde grote projecten (rechtstreekse mede-financiering door het Rijk) en BDU-projecten zal plaatsvinden.

Tevens kan een discussie in de Kamer over de financiering van het integrale verkeer- en vervoerbeleid moeilijker worden als op de begroting van V&W uitsluitend de financiering van de rijkswegen en hoofdspoorwegen staat en de overige uitgaven via provincie- en gemeentefonds lopen. De middelen uit de genoemde fondsen mogen ook voor andere doelen dan verkeer en vervoer worden ingezet. Dit maakt het vormen van een beeld of de beschikbare middelen voldoende zijn voor het realiseren van de ambities, opgenomen in de landelijke en regionale verkeer- en vervoerplannen, moeilijk.

Uit dit alles volgt de conclusie dat bij de evaluatie van deze wet (de eerste maal na 5 jaar) wordt gezien in hoeverre de verdergaande stap van toevoeging aan de middelen van de fondsen een reële optie is. Aan het nu reeds bij gelegenheid van het instellen van de BDU verkeer en vervoer tevens overdragen van de middelen aan de fondsen zijn op dit moment te grote bezwaren verbonden.

2.1 Reikwijdte van het wetsvoorstel, verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken overheidslagen en de rol van de BDU verkeer en vervoer

Verantwoordelijkheidsverdeling, beperkte invloed van de BDU verkeer en vervoer als sturingsinstrument

Het wetsvoorstel regelt een uitkering aan de regionale overheden ten behoeve van de realisering van het verkeer- en vervoerbeleid. Hiermee wordt uitgegeven aan het uitgangspunt decentraal wat kan, centraal wat moet (zie 1.1).

De minister is verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het verkeer- en vervoerbeleid. Hij legt daarover aan het parlement verantwoording af. Deze verantwoordelijkheid betreft zowel het aandeel dat onder zijn direct gezag wordt gerealiseerd – zoals regelgeving, aanleg, beheer en exploi-

tatie van de hoofdinfrastructuur – alsook de hoofdlijnen van die delen van het beleid die door de decentrale overheden worden gerealiseerd. De brede verantwoordelijkheid van de minister vloeit voort uit de grote verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van landelijke en regionale/ lokale systemen en maatregelen.

Deze verantwoordelijkheidsverdeling is terug te vinden in de Planwet verkeer en vervoer, waarin de niet vrijblijvende samenhang tussen het rijksbeleid (NVVP) en decentraal beleid (PVVP's en RVVP's) is vastgelegd, alsook in dit wetsvoorstel. De minister stelt het lange termijn beleid vast via het NVVP. Dit NVVP vormt het kader voor de decentraal op te stellen regionale plannen. Deze dienen te passen binnen de kaders van het NVVP en op de zogenaamde essentiële onderdelen van het NVVP (rijksprioriteiten) een één op één regionale doorvertaling ervan te zijn.

Behalve voor de hoofdlijnen van het verkeer- en vervoerbeleid, is de minister via de begroting ook verantwoordelijk voor de omvang van de te besteden middelen en de verdeling daarvan over onderdelen waarvoor hijzelf rechtstreeks verantwoordelijk is en delen waarvoor de decentrale overheden verantwoordelijk zijn. De sturende invloed van de geldstromen die via de BDU verkeer en vervoer lopen, is gezien de toepassing van een verdeelsleutel beperkt tot de beslissing over de omvang van het totaalbedrag dat er via deze uitkering kan worden verdeeld en het feit dat het om een doeluitkering gaat, waardoor wegvloeien van middelen naar uitgaven buiten het verkeer- en vervoerbeleid niet mogelijk is. De inhoudelijke samenhang en sturing van het beleid wordt gerealiseerd via de weg van de planvorming, zoals deze is vastgelegd in de Planwet verkeer en vervoer. De essentiële onderdelen van het rijksbeleid zullen op basis van de Planwet verkeer en vervoer deel moeten uitmaken van de plannen op regionaal niveau. Het rijksbeleid vormt daarmee het kader waarbinnen het regionale beleid wordt ontwikkeld. Afstemming vindt plaats enerzijds via de planvorming en anderzijds via de onderlinge afstemming tijdens de realisatie. Dit laatste omdat de minister zelf een speler is in het veld, onder andere als wegbeheerder en als concessieverlener voor het hoofdspoor. Afstemming van beslissingen ten aanzien van de hoofdwegen en hoofdspoorwegen op regionale beslissingen is daarbij van groot belang, en zal in de praktijk – veelal via de regionale directies van de Rijkswaterstaat – op voet van gelijkheid met de decentrale overheden moeten geschieden. Eveneens is de onderliggende afstemming van (aangrenzende) regionale overheden voorwaarde voor het slagen van het beleid.

De BDU verkeer en vervoer wordt verdeeld op basis van objectieve structuurkenmerken. Deze worden geacht maatgevend te zijn voor de (relatieve) financieringsbehoefte voor de verkeer- en vervoerproblematiek in de regio's. Het past niet in de uitgangspunten van de decentralisatie vooraf uitgewerkte plannen met begrotingen van de regio's te eisen en die na toetsing en goedkeuring op projectbasis te monitoren en te financieren. Wel is de minister via de begroting verantwoordelijk voor de omvang van de te besteden middelen en de doelbereiking van deze middelen. Daaronder valt ook de verdeling van de middelen over onderdelen van het beleid waarvoor hijzelf rechtstreeks verantwoordelijk is en die waarvoor de decentrale overheden in eerste instantie verantwoordelijk zijn.

Voorts zal de minister een stimulerende rol spelen ten aanzien van innovaties. Gezien de financiële risico's die aan (innoverende) experimenten kunnen kleven, kunnen deze niet in alle gevallen worden afgewenteld op één regio, maar zal het Rijk (financieel) kunnen participeren. De resultaten van dergelijke experimenten zullen breed bekend worden gemaakt onder alle decentrale overheden, die op basis daarvan zelf kunnen beoordelen of

implementatie in hun regio nuttig is. Gezien het incidentele karakter van de hier bedoelde ontwikkelingsprojecten behoeft hiervoor in het wetsvoorstel, dat immers gericht is op de jaarlijkse toedeling van middelen aan de regio's, geen regeling te worden getroffen.

Samenhang en afstemming in de uitvoering, BDU-bestedingsplan

In de Planwet verkeer en vervoer is opgenomen dat PVVP's en RVVP's in ieder geval moeten bevatten: de fasering, de prioriteitstelling en een indicatie van de bekostiging van de uitvoering en van de voor gemeenten beschikbare middelen. In het voorgestelde artikel 6 is neergelegd dat het provinciaal bestuur onderscheidenlijk het dagelijks bestuur een bestedingsplan vaststelt ten behoeve van de besteding van de BDU voor het volgend jaar. In een bestedingsplan wordt vastgelegd welke voorgenomen uitgaven uit de BDU verkeer en vervoer worden bekostigd en welk deel van de BDU verkeer en vervoer wordt gereserveerd. Deze plannen worden opgesteld in overleg met onder meer de inliggende gemeenten. De vaststelling van het bestedingsplan geschiedt eerst na het overleg door de provincie c.q. het kaderwetgebied.

Met het BDU-bestedingsplan wordt beoogd bureaucratie te voorkomen door een jaarlijks moment van onderlinge afweging van mogelijke uitgaven en reserveringen ten laste van de BDU voor te schrijven. Zonder een jaarlijks bestedingsplan zouden op verschillende momenten in het jaar beslissingen ten aanzien van individuele uitgaven worden genomen, die vervolgens onderwerp van discussies en procedures zouden kunnen worden.

Desgewenst kunnen met het oog op de uitvoering van de PVVP's en de RVVP's bestuurlijke overeenkomsten worden gesloten. Voor de totstandkoming van een dergelijke overeenkomst kan door een van de betrokken partijen zondig beroep worden gedaan op hetgeen hierover is bepaald in artikel 12 van de Planwet verkeer en vervoer. Indien in een regio een bestuurlijke overeenkomst als hiervoor genoemd is afgesloten, wordt hiermee ingevolge het voorgestelde artikel 6, vijfde lid, bij het opstellen van het bestedingsplan rekening gehouden.

De BDU-bestedingsplannen behoeven geen goedkeuring van de minister. Van zo'n goedkeuring is afgezien omdat het teveel afbreuk doet aan de doelen van de decentralisatie. Ook zou dat op gespannen voet staan met de Planwet verkeer en vervoer, waar uit de toelichting blijkt dat het niet bedoeling is dat de minister zich bezig houdt met concrete uitvoeringsmaatregelen. Dit laat onverlet dat de minister via overleg met de regio's afspraken kan maken over gezamenlijke beleidsprioriteiten. Ook kunnen de bestedingsplannen een rol spelen in de beleidsinformatie over de besteding van de BDU, die door de 19 BDU-ontvangende overheden ingevolge het voorgestelde artikel 14 aan de minister moet worden geleverd. Deze beleidsinformatie kan de minister nodig hebben om verantwoording af te leggen over de besteding van de middelen in relatie tot de in het NVVP gestelde doelen.

Tot slot zij erop gewezen dat in het wetsvoorstel geen voorschriften zijn gegeven ten aanzien van de inrichting of het detailniveau van een BDU-bestedingsplan. De regio's zijn hierin vrij, de enige beperking volgt uit de wijze waarop de essentiële onderdelen van het beleid zullen worden gedefinieerd in het NVVP.

Het is denkbaar dat een regio aan de hand van zijn eigen meerjarenplanning en de gegevens uit de meerjarencijfers uit de begroting van Verkeer en Waterstaat, al voorafgaand aan de toekenning van de BDU

voor het komend jaar het BDU-bestedingsplan opstelt en afspraken maakt over hoe er met eventuele mee- of tegenvallers bij de daadwerkelijke toekenning van de BDU zal worden omgegaan.

Daarmee kan een bouwsteen worden geleverd voor het jaarlijks voor 15 september op te stellen BDU bestedingsplan. Zodoende wordt bijgedragen aan het bieden van een oplossing voor het dilemma, dat gemeentelijke en provinciale begrotingen voor enig jaar al worden voorbereid rond de zomer van het jaar daaraan voorafgaand en worden vastgesteld in november van dat voorafgaande jaar. Volledige zekerheid over de omvang van de te ontvangen BDU verkeer en vervoer kan de minister uiteraard pas bieden na behandeling van de begroting in het parlement. Pas dan staat de hoogte van de voor het uitkeringsjaar beschikbare middelen vast en kan de hoogte van de BDU verkeer en vervoer per regio definitief worden uitgerekend. Dit betekent dat de beschikkingen voor het uitkeringsjaar niet voor december van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar kunnen worden afgegeven. Vanwege de relatie tussen de inzet van eigen middelen door gemeenten en provincies en de besteding van de BDU verkeer en vervoer is bepaald dat jaarlijks voor 15 september het bestedingsplan voor het volgend jaar wordt opgesteld. De gegevens hieruit kunnen worden gebruikt bij het opstellen/vaststellen van gemeentelijke en provinciale begrotingen. Het bestedingsplan wordt gewijzigd indien na behandeling van de begroting in het parlement blijkt dat hierin opgenomen totaalbedrag voor de uitkeringen wijzigt. Dit heeft tot gevolg dat ook de individuele uitkering waarop het bestedingsplan is gebaseerd wijzigt.

Overigens mag vanwege de meerjarenafspraken die in iedere regio zullen worden gemaakt over infrastructuurprogramma's en over concessies aan vervoerders (de grootste kostenposten) van de minister worden verwacht, dat hij er alles aan zal doen om in de begroting voor het jaar $x+1$ zo min mogelijk af te wijken van wat er voor het jaar $x+1$ ten behoeve van de BDU was opgenomen in de meerjarencijfers van de begroting van het voorafgaande jaar. Deze inspanningsverplichting sluit ook aan bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister en regionale overheden om de doelen van het NVVP en de daarin opgenomen prioriteiten in goede afstemming met elkaar, dus ook in de financiering van de uitvoering, te realiseren.

Gebiedsgerichte aanpak door samenwerking

Uitgangspunt voor het welslagen van het beleid op regionaal niveau is goede samenwerking tussen alle niveaus. Dit wetsvoorstel laat de invulling van deze samenwerking zoveel mogelijk vrij opdat iedere regio daarin zoveel mogelijk kan aansluiten bij haar eigen behoeften en gewoonten. Wel is in de wet voorzien in een minimumniveau van samenwerking met betrekking tot de opstelling van het BDU-bestedingsplan. Hier wordt aan inliggende gemeenten de gelegenheid geboden hun visies en wensen kenbaar te maken. Voor zover nodig worden hun belangen extra geborgd door het voorschrift, dat de provincie haar beslissing af te wijken van de wensen van een gemeente dient te motiveren. Verdergaande verplichtingen aan de provincie opleggen zou in strijd kunnen komen met de verantwoordelijkheid voor de besteding van de BDU die de provincie heeft jegens het Rijk.

Binnen de kaderwetgebieden zijn de inliggende gemeenten zelf lid van het bestuur. Dit betekent dat het BDU-bestedingsplan gebaseerd is op een gemeenschappelijke beslissing. Het voorgestelde artikel 7 inzake overleg met inliggende gemeenten en de motiveringsplicht bij afwijken van resultaten van gevoerd bestuurlijk overleg is daarom niet van toepassing op kaderwetgebieden.

Voor een provincie is ingevolge het voorgestelde artikel 8 afstemming voorgeschreven met de aangrenzende provincies, met de binnen een provincie gelegen regionale openbare lichamen en met de binnen een provincie gelegen wegbeherende waterschappen. Deze afstemming kan bijvoorbeeld gaan om een te verlenen concessie voor openbaar vervoer of om de aanleg van een weg. De relatie tussen een provincie en de hier genoemde openbare lichamen is zoveel onafhankelijker dan die tussen een provincie en inliggende gemeenten, dat ervoor gekozen is om – in tegenstelling tot hetgeen in het wetsvoorstel voor de inliggende gemeenten geregeld is – deze afstemming niet te voorzien van een verplichte motivatie in de BDU-bestedingsplannen. Hier komt bij dat het in deze afstemming ook niet gaat over het gehele BDU-bestedingsplan en de prioritering daarbinnen, maar om specifieke grensoverschrijdende onderdelen.

Samenwerking ten aanzien van kennisuitwisseling

De verdere decentralisatie brengt ook met zich dat het ministerie minder dan in het verleden zal fungeren als het natuurlijke verzamelpunt van kennis en ervaring. Specifieke uitkeringen en verantwoordingen vervallen immers. Onderlinge uitwisseling van kennis, ervaring, onderzoeksresultaten en opdrachten voor onderzoek tussen de regionale verantwoordelijke onderling, maar ook met V&W, VNG, gemeenten, Unie van Waterschappen zullen lopen via het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Een bestuursovereenkomst tussen het ministerie, het Interprovinciaal Overleg, de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen over oprichting van dit kennisplatform, is in voorbereiding. Deze partijen vormen de stuurgroep die het Nationaal Mobiliteitsberaad adviseert over de inzet en programmering van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Om praktische redenen geschiedt de financiering van het kennisplatform rechtstreeks vanuit de BDU verkeer en vervoer. Dit gebeurt in overeenstemming met gedeputeerde staten en dagelijks bestuur na overleg met gemeenten (VNG) en wegbeherende waterschappen (UvW) omdat het om een gezamenlijke activiteit gaat waarin de vijf genoemde partijen deelnemen.

Ontvangers van de uitkering

Het schaalniveau waarop de verkeer- vervoerplannen worden gemaakt is bepalend geweest voor de keuze van decentrale overheden, die via dit wetsvoorstel een uitkering zullen ontvangen. In de Planwet verkeer en vervoer is vastgelegd dat het optimum tussen zoveel mogelijk decentraliseren en het voorkomen van versnippering en daarmee verliezen van samenhang binnen het beleid in de huidige bestuurlijke verhoudingen, ligt bij de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden. Vanwege de samenhang tussen planvorming enerzijds en uitvoering anderzijds zijn deze 19 decentrale (samenwerkingsverbanden van) overheden eveneens de BDU-gerechtigden.

Deze keuze heeft tot gevolg dat er op grond van de wet BDU geen financiële middelen rechtstreeks van het Rijk naar individuele gemeenten gaan. Dat laat onverlet dat gemeente(n) en provincies goed moeten samenwerken om de verkeers- en vervoersproblemen op te lossen. Het daadwerkelijk totstandbrengen van de regionale samenhang tussen wonen, werken en mobiliteit is een gezamenlijke opgave. Deze samenhang kan binnen een provincie vorm krijgen door samenwerking binnen de provincie in deelregio's (los van de samenwerking die reeds plaats vindt door kaderwetgebieden op grond van de Kaderwet bestuur in verande-

ring). Samenwerking in deelregio's kan geschieden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of op grond van bestuurlijke overeenkomsten.

De provincie kan besluiten een gedeelte van de brede doeluitkering te doen toekomen aan deelregio's, individuele gemeenten of waterschappen. Een deelregio kan ontstaan op initiatief van een aantal gemeenten om tot een niet-vrijblijvende samenwerking over te gaan. De minister heeft afgesproken met IPO (Interprovinciaal Overleg) en VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) dat voor wat betreft de BDU verkeer en vervoer de lijn zal worden gevolgd van de Beleidsnota WGR+, uiteraard indien en voorzover deze zal worden omgezet in wet- en regelgeving. In het wetsontwerp is ervan uitgegaan, dat de rechtsopvolgers van de kaderwetgebieden in de regelgeving voortvloeiend uit de beleidsnota WGR+ een rechtstreekse relatie met het Rijk zullen krijgen in het kader van de Planwet verkeer en vervoer en het wetsvoorstel BDU verkeer en vervoer. Zodra er voldoende duidelijkheid is ten aanzien van de regelgeving inzake de WGR+, wordt nagegaan of in het wetsontwerp BDU verkeer en vervoer als gevolg daarvan nog aanpassingen nodig zijn. De exacte juridische vormgeving is uiteraard afhankelijk van de wet- en regelgeving naar aanleiding van de WGR+ beleidsnotitie en de (interdepartementale) wetgevingstoets.

Overigens blijft voor de minister de betrokken BDU-ontvanger (provincie) het aanspreekpunt ten aanzien van de verantwoording en de informatieverschaffing over alle door hem te ontvangen BDU-middelen. Dit betekent, dat de minister en de door hem aangewezen ambtenaren/accountants zich uitsluitend zullen hoeven te verstaan met de in dit wetsvoorstel opgenomen 19 ontvangers van de BDU verkeer en vervoer, ook al besluit de provincie een gedeelte van de uitkering door te decentraliseren.

2.2 Veranderingen in andere regelgeving ten gevolge van dit wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt tevens een aantal andere wetten gewijzigd.

In de eerste plaats komt in de Wet personenvervoer 2000 het hoofdstuk over de rijksbijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer te vervallen. Deze rijksbijdrage maakt in het vervolg deel uit van de BDU verkeer en vervoer.

In de tweede plaats wordt in de Kaderwet bestuur in verandering de zinsnede «behoudens in de gevallen waarin een financiële bijdrage wordt verleend ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000 en de Wet Infrastructuurfonds» vervangen door: behoudens in de gevallen waarin een uitkering wordt verstrekt ter uitvoering van de Wet BDU verkeer en vervoer.

Ten slotte zullen als uitwerking van de verbreding en ontschotting van de GDU op de begroting van Verkeer en Waterstaat met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen aparte budgetten meer zichtbaar zijn voor exploitatie openbaar vervoer, duurzaam veilig en infrastructuurprojecten onder het grensbedrag. De oorspronkelijke budgetten zullen worden samengevoegd in één artikel van de begroting van V&W.

3.1 Verdeelsleutel en verleningssystematiek.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt een verdeelsleutel vastgelegd. Toepassing van deze verdeelsleutel op het beschikbare bedrag voor de BDU verkeer en vervoer levert het voor iedere regio beschikbare bedrag op.

Deze sleutel is gebaseerd op objectieve structuurkenmerken, als bedoeld in artikel 5 van het wetsvoorstel. De benodigde gegevens kunnen uit onafhankelijke bronnen worden verkregen. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn bevolkingsaantallen en -dichtheden, oppervlakten en de (geplande) groei daarin. Via verdeelmaatstaven worden deze primaire gegevens bewerkt tot een relatieve verdeling per regio, uitgedrukt in het procentuele en het absolute aandeel in het totale budget. Vervolgens levert toepassing van deze percentages op de totale middelen de omvang van de BDU verkeer en vervoer per regio op.

De verschuiving van verantwoordelijkheden tussen Rijk en decentrale overheden zal geschieden zonder noemenswaardige herverdeling van middelen tussen de verschillende regionale overheden. Het voor iedere regio beschikbare budget is in het eerste jaar dan ook vrijwel gelijk aan de som van de verschillende budgetten, die bij ongewijzigde uitvoeringswijze onder de eerdere regelingen aan de regio's zou zijn toegewezen. Dit wordt bereikt door de verdeelmaatstaven in de rekenformule op het moment van invoering zo te kiezen, dat zij aansluiten bij de historische verdeling van de middelen in de voorgaande jaren. Met andere woorden, zodanig dat zij verklarend zijn voor de bestaande verdeling zoals die voor integratie van de middelen bestond in de diverse beleidssegmenten. Een marginale verschuiving kan worden veroorzaakt doordat voor het onderdeel duurzaam veilig een nieuwe verdeelsleutel is gehanteerd. Deze is gebaseerd op structuurkenmerken in plaats van op aantallen verkeersslachtoffers. In latere jaren zullen de ontwikkelingen in de structuurkenmerken, bijvoorbeeld een per regio sterk verschillende groei van het aantal inwoners, wel kunnen leiden tot een (beperkte) herverdeling.

De bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde verdeelformule wordt uiterlijk na vijf jaar vervangen door een integrale, op structuurkenmerken gebaseerde sleutel, die aansluit bij de in het integrale verkeer- en vervoerbeleid te bereiken doelen. De algemene maatregel van bestuur, voorgesteld in artikel 5, derde lid, wordt hiervoor aangepast. De ontwikkeling van deze nieuwe verdeelsleutel wordt zo spoedig mogelijk na inwerkingtreden van de wet aangevangen. Daarbij kunnen dan ook de ervaringen die worden opgedaan bij het werken met de BDU-verkeer en vervoer worden meegenomen.

Geregeld, in principe steeds na ongeveer vijf jaar, wordt geijkt of de verdeelsleutel nog voldoende aansluit bij de beleidsprioriteiten zoals die uit het dan vigerende NVVP en bijbehorende PVVP's en RVVP's volgen. Daarbij kan dan worden gezien of (accent-)wijzigingen in het verkeer en vervoerbeleid aanleiding zijn tot wijziging van de verdeelmaatstaven en/of de gebruikte structuurkenmerken. Dit mag echter niet leiden tot grote, schoksgewijze herverdeling tussen de ontvangende partijen van de BDU verkeer en vervoer, omdat regio's de mogelijkheid moeten behouden meerjarige plannen te maken.

Het is mogelijk om voor langere tijd de BDU verkeer en vervoer te reserveren ten behoeve van uitgaven in een later jaar (artikel 9). Binnen 4 jaar dient de BDU te zijn uitgegeven dan wel te zijn verplicht. Daarnaast kan de BDU voor langere tijd worden gereserveerd als de betreffende regio dat deel van de bijdrage oormerkt voor een groot project in de zin van het Besluit Infrastructuurfonds. Ingeval van reservering van gelden voor uitgaven in een later jaar zal de daarover ontvangen rente – in het voorgestelde artikel 9 forfaitair gelijkgesteld aan de herfinancieringsrente van de Europese Centrale Bank – aan de middelen moeten worden toegevoegd.

Indien in een regio een mobiliteitsfonds bestaat, is storting van de ontvangen BDU verkeer en vervoer in zo'n mobiliteitsfonds toegestaan,

maar dit staat niet gelijk aan besteding van de BDU verkeer en vervoer. Pas wanneer het mobiliteitsfonds de bijdrage daadwerkelijk heeft uitgegeven is sprake van een besteding, zoniet dan wordt het geld geacht te zijn gereserveerd voor uitgaven in een later jaar. De tijd die het mobiliteitsfonds reserveert, wordt geteld bij de termijn die de betreffende regio de BDU al heeft gereserveerd.

3.2 Financiële verantwoording en beleidsinformatie.

De verlening van de BDU aan de 19 decentrale overheden geschiedt jaarlijks. In het wetsvoorstel is derhalve de verplichting vastgelegd jaarlijks na afloop van het uitkeringsjaar een verantwoording, vergezeld van een accountantsverklaring, bij de minister in te dienen. Ingevolge het voorgestelde artikel 10, derde lid, kunnen regels worden gesteld over de wijze van totstandkoming en de inrichting van de financiële verantwoording en over de controle door de accountant. Net zoals de minister zich verantwoordt aan de Tweede Kamer over het verkeer- en vervoerbeleid van het Rijk, zo verantwoorden de decentrale overheden zich bij de decentrale organen over het regionale beleid. De verantwoording over de doelmatige inzet van de BDU in de regio is in eerste instantie een zaak van de decentrale organen, en op een meer geaggregeerd niveau van het Rijk.

Zowel de informatievereisten ten behoeve van de financiële verantwoording als ten behoeve van de beleidsevaluatie en -vorming zijn niet bedoeld om de beleidsvrijheid aan te tasten. Evenmin is het de bedoeling schotten te zetten tussen verschillende uitgaven categorieën in de integrale uitkering, die aan de regio's wordt verstrekt. De samenhang tussen het rijksbeleid en dat van de regio's wordt geregeld via de planvormingslijn als voorgeschreven in de Planwet verkeer en vervoer.

De inhoud van het beleid, met name voor wat betreft de doelmatigheid en het succes van het gevoerde beleid, in samenhang met dat van het rijksbeleid in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de delen van het verkeer en vervoersysteem waarvoor het Rijk rechtstreeks verantwoordelijk is, geschiedt via de lijn van afspraken en informatie-uitwisseling in het kader van NVVP, PVVP's en RVVP's. Daarbij wordt met name gelet op de uitvoering van de essentiële onderdelen uit het NVVP en de effectiviteit van de inzet van middelen. De minister verkrijgt zijn informatie via de NVVP monitor, zoals deze werkt op basis van de Planwet verkeer en vervoer.

Voor het geval additionele informatie van belang is voor het verantwoorden en voorbereiden van het door de minister gevoerde c.q. te voeren beleid, is in het wetsvoorstel geregeld dat de 19 BDU-ontvangers de overheden verplicht zijn de minister informatie te leveren. De minister kan, rekening houdend met de belangen van de decentrale overheden ten aanzien van de te maken kosten, voorschriften geven ten aanzien van de wijze waarop de informatie wordt verzameld en geleverd. Door deze informatie niet via de lijn van de (financiële) verantwoording te laten lopen, wordt voorkomen dat de minister – onbedoeld – de wijze waarop de BDU in de regio wordt besteed zou voorschrijven. De informatieverplichting laat de verantwoordelijkheid van iedere regio om binnen de beschikbare middelen zijn eigen afwegingen te maken derhalve in tact.

De bovenbedoelde informatieverplichting maakt geen deel uit van de financiële verantwoording van de regio aan de minister (zie 3.2). Op grond van de beleidsnota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (Kamerstukken II 1999/2000, 26 573, nr. 2) is de minister verplicht om in de begroting en de verantwoording informatie op te nemen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hieraan voldoet de minister via

de NVVP-monitor, via additioneel gevraagde en verkregen informatie, via eventueel gericht onderzoek naar bereikte effecten, via de financiële verantwoordingen over de besteding van de GDU en via de uitgaven en effecten van de rechtstreeks door de minister bestede gelden en gevoerd beleid (met name ten aanzien van de hoofdinfrastructuren). Daarbij zij opgemerkt dat de te bereiken doelen op rijksniveau van een hoger abstractieniveau zijn dan in de regio, waaruit volgt dat de meer gedetailleerde verantwoording in de regio wordt afgelegd aan de daartoe geëigende organen maar niet ook nog eens via de minister aan de Staten-Generaal.

De hiervoor aangegeven uitwisseling van informatie is van groot belang voor het effectief inzetten van de middelen ter realisering van het beleid. Partijen, centraal en decentraal, hebben elkaar nodig voor het bereiken van succesvolle resultaten in de voorbereiding en uitvoering van beleid. Samenwerking vanuit het perspectief van gezamenlijke verantwoordelijkheid komt hierbij in de plaats van het vanuit het Rijk voorschrijven van specifieke maatregelen binnen de BDU. Daarmee zouden feitelijk weer schotten worden geplaatst en dus de mogelijkheden van integrale prioritering in iedere regio weer teniet worden gedaan.

3.3 Handhaving en overige verantwoording

Uitgangspunt van de beoogde decentralisatie is dat de besturen van de 19 decentrale overheden in eerste instantie worden gecontroleerd door hun eigen, daartoe ingestelde organen. De aan de minister af te geven afrekening en verklaring is onderdeel van de door de minister af te leggen verantwoording voor het totaal van de uitgaven ten behoeve van de realisatie van het centraal en decentraal uitgevoerde beleid ten laste van de begroting van V&W. De controle op de doelmatigheid van de uitgaven in een bepaalde regio en de aansluiting tussen het BDU-bestedingsplan en de uitgaven in die regio behoort in deze opvatting uitsluitend tot de competentie van provinciale staten c.q. de algemene besturen van de kaderwetgebieden. De minister legt over de doelmatigheid van het decentraal gevoerde verkeer- en vervoerbeleid verantwoording af via de NVVP-monitor. Over de uitkomsten van de monitor wordt overleg gevoerd met de ontvangers van de BDU verkeer en vervoer.

Gezien het belang dat is gemoeid bij (tijdige) ontvangst van de rechtmatigheidsverantwoording van de BDU-ontvangende regio's is de minister bevoegd de uitkering ten nadele van de ontvanger te wijzigen. In het voorgestelde artikel 13 is geregeld dat ambtenaren van de accountantsdienst bevoegd zijn controles uit te voeren. Voorts zijn de ontvangers van de BDU op basis van het voorgestelde artikel 14 verplicht alle inlichtingen te verschaffen, die de minister nodig heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheden krachtens dit wetsvoorstel.

Voor het overige zijn geen bijzondere bevoegdheden voor de minister nodig, omdat het hier uitsluitend gaat om de verhouding tussen verschillende overheidslagen. Controle via de openbaarheid, de democratische organen en de invloed van direct belanghebbende (groeperingen van) burgers zullen daarbij voldoende waarborgen bieden.

4 Implementatie en overgangsregeling

De invoering van dit wetsvoorstel gaat niet gepaard met significante herverdeeleffecten tussen de 19 ontvangers van de BDU verkeer en vervoer ten opzichte van voorgaande jaren. Als uitgangspunt is gehanteerd, dat de herschikking van de financiële verantwoordelijkheden er niet toe mag leiden dat de ene regionale ontvanger van de BDU er ten koste

van een andere meer dan marginaal op vooruit gaat. In de nieuwe BDU ontstaat overigens wel onmiddellijk de vrijheid voor de regio's alsnog binnen de beschikbare middelen en plannen te herprioriteren. De ruimte hiervoor is uiteraard begrensd door de reeds eerder aangegane verplichtingen. Binnen deze lopende verplichtingen zullen de concessies aan openbaar vervoerbedrijven en de in uitvoering genomen infrastructuurprojecten in financieel opzicht de hoofdmoot vormen.

Het overgangsrecht heeft alleen betrekking op de Wet personenvervoer 2000, omdat de overige uitkeringen die in de BDU verkeer en vervoer worden gebundeld, niet hun grondslag vinden in een wet in formele zin, maar in een algemene maatregel van bestuur (Interim besluit duurzaam veilig, Tijdelijk besluit specifieke uitkering vervoermanagement) of in een ministeriële regeling (Regeling overdracht personele middelen Verdicovenant 2003). Het overgangsrecht voor deze uitkeringen wordt geregeld op hetzelfde niveau waarop de uitkering geregeld is. In de artikelsgewijze toelichting wordt verder ingegaan op het overgangsrecht voor de bijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer.

Voor alle geschillen voortvloeiend uit dit wetsvoorstel is de rechtbank de bevoegde rechter. Dit is voor een van de in de BDU opgegangene uitkeringen, te weten de bijdrage in de exploitatie van het openbaar vervoer een wijziging. In de Wet personenvervoer 2000 is het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) aangewezen als de bevoegde rechter. Er is voor de rechtbank gekozen omdat het wetsvoorstel in hoofdzaak een uitkering van de rijksoverheid aan regionale overheden regelt.

In artikel 21 is geregeld, dat het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld. Bij het vaststellen van dit tijdstip zal met name worden getracht zoveel mogelijk extra werk als tussentijdse afrekeningen, extra verantwoordingen en dergelijke te voorkomen door zo goed mogelijk aan te sluiten op de betalingsritmes van uitkeringen die opgaan in de BDU verkeer en vervoer.

5 Financiële en personele gevolgen

Uit de overdracht van verantwoordelijkheden vloeit geen noodzaak tot uitbreiden of inkrimpen van de beschikbare budgetten voort. De in het verleden via diverse kleinere geldstromen voor de regio's beschikbare middelen, worden samengevoegd tot één grote, brede uitkering zonder schotten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Door in onderdeel h een begripsomschrijving van verkeer- en vervoerbeleid op te nemen wordt buiten twijfel gesteld dat de hierin genoemde uitgavencategorieën met de brede doeluitkering bekostigd kunnen worden.

Artikel 2

In het eerste lid is neergelegd dat er sprake is van een jaarlijkse verstrekking van een uitkering aan provincies ten behoeve van de voorbereiding en de uitvoering van het provinciaal verkeer- en vervoerbeleid. De uitkering wordt ambtshalve verstrekt, de provincies hoeven hiervoor geen aanvraag in te dienen. Reden om te kiezen voor ambtshalve verstrekking, is dat het toekennen van een uitkering op grond van een aanvraag

(waarbij de minister een aanvraag moet goedkeuren) niet past binnen de uitgangspunten van de decentralisatie.

Bepaald is voorts dat de verstrekking van de uitkering plaatsvindt voorafgaand aan het uitkeringsjaar. Dit is vooral ingegeven door de wens de ontvangers vooraf zekerheid te geven over de hoogte van de uitkering in verband met het optimaal kunnen inzetten van het geld.

De uitkering is bedoeld voor de voorbereiding en uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid. Zoals in het algemeen deel van de toelichting al is aangegeven, hebben de decentrale overheden daarmee een grote keuzevrijheid inzake de bekostiging van dat verkeer- en vervoerbeleid. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan voorbereiding en uitvoering van beleid inzake aanleg van infrastructuur, exploitatie openbaar vervoer en aanvullend vervoer, verkeersveiligheid en sociale veiligheid. Met de term «voorbereiding» wordt tot uitdrukking gebracht dat de uitkering ook bestemd kan worden aan kosten voor uitbesteding, voor zover deze kosten een directe relatie hebben met de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan consultancy- en ingenieurskosten, maar niet aan kosten van algemeen bestuurlijke aard.

Behalve aan inliggende gemeenten of samenwerkingsverbanden van inliggende gemeenten kan een provincie een deel van de uitkering ook ter beschikking stellen aan waterschappen. Het betreft hier geen middelen voor verkeer- en vervoerbeleid van waterschappen, een waterschap voert immers geen integraal verkeer- en vervoerbeleid, maar voor taken die waterschappen hebben op het terrein van de wegeaanleg.

Artikel 3

Dit artikel is het equivalent van artikel 2, eerste lid. Hier gaat het echter om de jaarlijkse verstrekking van een uitkering aan regionaal openbare lichamen. Het tweede lid, onderdeel a, geeft regionale openbare lichamen de mogelijkheid om een deel van de uitkering ter beschikking te stellen aan gemeenten die deel uitmaken van het regionaal openbaar lichaam. Het betreft hier een uitkering voor die zaken die geen gemeenteverstijgend karakter hebben of die niet samenhangen met de voorbereiding en uitvoering van het regionaal verkeer- en vervoerplan. Het gaat derhalve om projecten die gemeenten uitvoeren los van het samenwerkingsverband waartoe zij behoren.

Artikel 4

Het eerste lid bepaalt dat de uitkering niet kan worden aangewend voor de kosten van algemeen bestuurlijke aard. Hierbij kan worden gedacht aan beleidsafdelingen die zich bij een provincie (of regionaal openbaar lichaam) bezig houden met verkeer- en vervoerbeleid. Deze kosten worden immers van oudsher al gefinancierd via provincie- en gemeentefonds.

Artikel 5

Het eerste lid geeft de kern aan van het verdeelmodel: een model dat uitgaat van gebiedsgerichte structuurkenmerken. Het zijn deze kenmerken waarop de berekening van de uitkering per ontvanger is gebaseerd. Door bij de verdeling van het totaal beschikbare bedrag uit te gaan van gebiedsgerichte structuurkenmerken, wordt objectiviteit beoogd. Tevens is een dergelijke verdeling een adequate weerspiegeling van het onderlinge verschil in omvang van de taken op het gebied van verkeer en

vervoer. De structuurkenmerken worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Het derde lid bepaalt dat ten aanzien van de structuurkenmerken bij of krachtens algemene maatregel nadere regels zullen worden gesteld. Te denken valt dan met name aan de formule voor de verdeelsleutel. Via een ministeriële regeling worden – indien nodig – de structuurkenmerken nader gepreciseerd.

Het vierde lid regelt dat een deel van het totaal van het voor de BDU verkeer en vervoer beschikbare bedrag door de minister – in overeenstemming met gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur – kan worden uitgegeven voor het te voeren gemeenschappelijk verkeer- en vervoerbeleid, zoals het Kennisplatform verkeer en vervoer.

Artikel 6

Met dit artikel wordt aan gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam de verplichting opgelegd om voor 15 september voorafgaande aan het uitkeringsjaar een bestedingsplan vast te stellen. Op deze wijze zijn de besturen van provincies, kaderwetgebieden, gemeenten en wegbeherende waterschappen in staat bij de vaststelling van hun jaarlijkse begrotingen rekening te houden met hun eigen bijdragen aan de projecten en uitgaven die in het bestedingsplan zijn opgenomen.

Een bestedingsplan heeft een indicatief karakter in die zin dat het de voorgenomen uitgaven en reserveringen bevat die ten laste komen van de uitkering. Het bestedingsplan heeft geen rechtsgevolg voor derden. Dat houdt in dat aan het bestedingsplan door (inliggende) gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten of waterschappen geen rechten of verplichtingen kunnen worden ontleend. In dat opzicht is een bestedingsplan vergelijkbaar met de Rijksbegroting, waar door derden ook geen rechten en verplichtingen aan kunnen worden ontleend. Omdat een bestedingsplan in beginsel een indicatief karakter heeft en niet is gericht op rechtsgevolg, is tegen het bestedingsplan geen bezwaar en beroep mogelijk.

Artikel 7

Met het oog op een uitvoering van infrastructuurprojecten die zowel wat betreft de fasering als de prioriteitstelling op elkaar aansluit, is het van belang dat de ontvanger van de BDU bij de opstelling van het bestedingsplan nauw samenwerkt met in ieder geval de inliggende gemeenten. Dit wordt gestalte gegeven via het eerste lid van artikel 7. De wijze waarop gedeputeerde staten de meest belanghebbenden bestuursorganen bij de voorbereiding betreft, wordt aan betrokkenen overgelaten. Denkbaar is dat aangesloten wordt bij bestaande overlegstructuren. In het tweede lid is een plicht opgenomen om afwijking van de uitkomsten van het bestuurlijk overleg te motiveren. Deze expliciete motiveringsplicht geeft uitdrukking aan het belang dat aan de samenwerking wordt gehecht.

Artikel 8

Dit artikel bevat een afstemverplichting voor de provincies en regionale openbare lichamen met het verkeer- en vervoerbeleid van andere dan de in artikel 7 bedoelde belanghebbende bestuursorganen. Afstemming kan plaats vinden door middel van overleg, maar ook door middel van het op één lijn brengen van verschillende plannen. Doel van de afstemverplichting is het tot stand brengen van samenhang in de uitvoering van de

verschillende plannen met name waar het om grensoverschrijdende zaken gaat, bijvoorbeeld met betrekking tot de dienstregeling van aangrenzende concessiegebieden voor het openbaar vervoer.

Artikel 9

Het reserveren van geld als bedoeld in het eerste lid, zal met name noodzakelijk zijn voor de financiering van de aanleg van grotere infrastructuurprojecten en voor de financiering van het eigen aandeel in de lokale en regionale mega-infrastructuurprojecten. Dit eigen aandeel bedraagt op grond van het Besluit Infrastructuurfonds voor de samenwerkingsgebieden waarin de gemeente Amsterdam, de gemeente Rotterdam en de gemeente 's-Gravenhage zijn gelegen € 225 miljoen euro en voor de overige 4 kaderwetgebieden en de provincies € 112,5 miljoen euro.

In het tweede lid is bepaald dat – indien de uitkering wordt gereserveerd – hierover rente moet worden berekend. De berekening van de rente geschiedt jaarlijks over het saldo van het gereserveerde bedrag op 1 januari van het desbetreffende uitkeringsjaar. De berekening van de rente is cumulatief en geschiedt aan de hand van de herfinancieringsrente van de Europese Centrale Bank op 1 januari van het desbetreffende uitkeringsjaar. De fictieve toevoeging van de herfinancieringsrente betekent een vereenvoudiging ten opzichte van tot de inwerkingtreding van deze wet bestaande praktijk, gebaseerd op Wet en Besluit Infrastructuurfonds.

Artikel 10

De accountantsverklaring die over de uitkering moet worden verstrekt, moet betrekking hebben op de totale uitkering die voor dat uitkeringsjaar aan de ontvanger is verstrekt. Dat houdt in dat een provincie ook een verklaring moet afleggen over dat deel van de uitkering dat ter beschikking is gesteld aan de inliggende gemeenten, samenwerkingsverbanden daarvan of aan waterschappen. Dit geldt mutatis mutandis voor regionale openbare lichamen inzake uitkeringen die zijn verstrekt aan gemeenten die deel uitmaken van het regionaal openbaar lichaam. De provincie of het openbaar lichaam kan – indien zij een deel van de uitkering aan andere overheden heeft verstrekt – zich er niet op beroepen dat zij nog niet van alle desbetreffende overheden een verklaring heeft ontvangen over dat deel van de uitkering.

Artikel 11

Artikel 11 bevat een limitatieve opsomming van de gronden op basis waarvan een reeds verstrekte uitkering ten nadele van de ontvanger gewijzigd kan worden. Deze komen erop neer dat geld waarvoor niet of onvoldoende via de verantwoording vast is komen te staan dat het is uitgegeven aan de doelen waarvoor de BDU is bestemd, de BDU gewijzigd kan worden. De wijziging van de BDU betreft de BDU over dat jaar ten aanzien waarvan de onrechtmatigheden zijn geconstateerd.

Een besluit om een uitkering te wijzigen zal door de minister met de grootste mate van zorgvuldigheid genomen worden. In de regel zal de minister – indien hij over een bepaald uitkeringsjaar opmerkingen heeft ten aanzien van de rechtmatigheid van de besteding of de wijze van de verantwoording – het orgaan schriftelijk zijn opmerkingen mededelen. Een opmerking kan bijvoorbeeld zijn dat de wijze van verantwoording ontoereikend is om vast te stellen dat de uitkering rechtmatig is besteed. De minister kan dan de provincie onderscheidenlijk het kaderwetgebied dan een aantal eisen meegeven waaraan de verantwoording in het daarop

volgende jaar moet voldoen. Ook kan een opmerking zijn dat er weliswaar sprake is van een onrechtmatigheid, maar dat betrokkene in het daaropvolgende uitkeringsjaar in de gelegenheid wordt gesteld deze onrechtmatigheid te corrigeren. Neemt betrokkene bij het daarop volgende uitkeringsjaar de opmerkingen van de minister niet in acht, dan bestaat de mogelijkheid dat de minister besluit tot wijziging van de uitkering over te gaan.

Alvorens deze vergaande stap te nemen, zal betrokkene echter de gelegenheid worden gegeven zijn zienswijze naar voren te brengen.

Het derde lid bepaalt ten slotte dat het nemen van een beschikking tot het wijzigen van een uitkering niet onbeperkt mogelijk is. Uit het oogpunt van rechtszekerheid moet dit worden gedaan binnen een termijn van vijf jaar na het einde van het uitkeringsjaar. Met deze termijn is aangesloten bij de termijn die in de Algemene wet bestuursrecht wordt gehanteerd voor het intrekken of ten nadele wijzigen van subsidies.

Artikel 12

Indien er op grond van artikel 11 een uitkering wordt gewijzigd, is er sprake van een onverschuldigde betaling. Onverschuldigde betalingen worden op grond van deze wet niet teruggevorderd, omdat dit een onnodige administratieve belasting met zich mee zou brengen. Gekozen is derhalve voor een systeem van verrekening. Verrekening vindt plaats met nog te verrichten betalingen op grond van deze wet en moet geschieden binnen een termijn van zes jaar. De termijn van zes jaar is gekozen om de minister de gelegenheid te geven te verrekenen, ook indien een onverschuldigde betaling ontstaat aan het einde van de termijn van vijf jaar waarbinnen de uitkering ten nadele van de ontvanger kan worden gewijzigd.

Artikel 13

Voor het toezicht op de besteding van de uitkering wordt met artikel 13 aangesloten op de bestaande toezichtstructuren. Hiermee wordt voorkomen dat er vermenging en doublures ontstaan. Daarnaast is van belang de functie van het toezicht. Het toezicht op de besteding van de uitkering dient niet een extra controlerende functie te zijn door bemoeienis met de inhoud van het bestedingsplan en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd. Het toezicht is voor de minister van Verkeer en Waterstaat een instrument om te kunnen bepalen of de uitkering rechtmatig is besteed.

Artikel 14

De minister van Verkeer en Waterstaat is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering van de PVVP's en RVVP's en het bereiken van de hierin opgenomen doelstellingen. Hierover legt het college respectievelijk het dagelijks bestuur verantwoording af aan provinciale staten respectievelijk het algemeen bestuur van het kadernetgebied. Het past gezien de uitgangspunten van decentralisatie derhalve niet in de verhoudingen dat de ontvangers aan de minister beleidsverantwoording afleggen. De minister is echter wel verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen op zijn begroting. Dit volgt uit de Comptabiliteitswet 2001. Bovendien is hij verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen in het NVVP. Hiervoor heeft hij van de ontvangers naast de gegevens uit de zogenaamde NVVP-monitor (financiële) informatie nodig. Deze informatie moet onderscheiden worden van de verantwoordingsinformatie. Bij de informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt, gaat het om een tweetal zaken.

In de eerste plaats gaat het om informatie die laat zien in welke mate de BDU bijdraagt aan de in hoofdstuk XII van de Rijksbegroting opgenomen doelstellingen. Het is noodzakelijk dat de provincies en de kaderwetgebieden hierover aan de minister informatie leveren, omdat het beleid dat de verschillende overheden voeren nauw met elkaar verweven is en het bereiken van de nationale doelstellingen mede afhankelijk is van het beleid dat door de decentrale overheden wordt gevoerd. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de aard van de informatie en de wijze van verstrekking daarvan.

In de tweede plaats gaat het om informatie betreffende de vraag of hetzelfde effect ook met de inzet van minder middelen kan worden gerealiseerd. Dat hangt veelal af van de keuze van de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld regelgeving, heffingen, voorlichting, subsidies). Deze informatie zal veelal niet op jaarbasis geleverd kunnen worden en daarom bijna altijd onderdeel uitmaken van een periodiek evaluatieonderzoek.

Artikel 18

Het eerste lid regelt dat de eerste verstrekking van de uitkering bij uitzondering ook kan geschieden in het uitkeringsjaar zelf, in plaats van voorafgaand aan het uitkeringsjaar. Dit kan zich voordoen als de wet in werking treedt in de eerste helft van enig jaar.

In het bovenstaande geval is echter de exploitatiebijdrage voor het openbaar vervoer, zijnde een bijdrage die opgaat in de BDU verkeer en vervoer, reeds verstrekt. De Wet personenvervoer 2000 schrijft voor dat deze bijdrage wordt verstrekt voor de aanvang van het jaar waarop de bijdrage betrekking heeft. Om de rechtszekerheid en een adequate rechtsbescherming te garanderen is in het tweede lid geregeld dat op de exploitatiebijdrage die is verstrekt in het jaar voorafgaand aan het jaar waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, de Wet personenvervoer 2000, voorzover nodig, van toepassing blijft. Het gevolg is dat er indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, er in het eerste uitkeringsjaar de twee geldstromen richting overheden volledig worden geïntegreerd.

In het tweede lid, onderdeel a, is bepaald dat de bijdrage voor het openbaar vervoer mag worden besteed conform de wet BDU verkeer en vervoer. Er is derhalve geen onderscheid qua mogelijke doelen, wijze van reserveren en van verantwoorden. Er bestaan dusdoende geen schotten tussen de verschillende uitgavencategorieën. Hierdoor worden de bestuurslasten verminderd en is er in feite vanaf de inwerkingtreding van de wet één BDU met de volledige bestedingsvrijheid voor de regio's conform deze wet.

In het geval toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, wordt bij de berekening van de BDU voor het betreffende uitkeringsjaar, rekening gehouden met het feit dat voor het openbaar vervoer reeds een bijdrage is verstrekt. Deze bijdrage die feitelijk onderdeel uitmaakt van de BDU, wordt in mindering gebracht op de eerste verstrekking van de uitkering.

Artikel 19

Deze overgangsbepaling is met name van belang voor de bijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer die betrekking heeft op het jaar dat vooraf gaat aan het eerste uitkeringsjaar. De vaststelling en de verantwoording van deze bijdrage geschiedt nog op grond van de van de Wet personenvervoer 2000. Ook is deze overgangsbepaling van belang indien de bijdrage in het jaar voorafgaand aan het eerste uitkeringsjaar wordt gewijzigd, met name indien dit een wijziging ten nadele van de ontvanger betreft. Mocht de ontvanger van de rijksbijdrage hiertegen in beroep willen gaan, dan blijft de bevoegde rechter het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel 20

Bij de uitkeringen die worden gebundeld in de BDU verkeer en vervoer, mocht – voordat zij via dit wetsvoorstel opgaan in de BDU – een deel van de uitkering worden gespaard. Dat betekent dat er bij de medeoverheden op grond van de verschillende uitkeringen (zie voor deze uitkeringen het algemeen deel van memorie in paragraaf 1.2) voor de verschillende deelonderwerpen verschillende reserves aanwezig kunnen zijn. Ook op grond van de Wet BDU mag ingevolge het voorgestelde artikel 9 worden gespaard. Met artikel 20 wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld hoe de aanwezige reserves worden geïntegreerd tot één reserve onder de Wet BDU.

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