

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. 4**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 februari 2004 en het nader rapport d.d. 5 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 januari 2004, no. 04.000012, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt de financiële verantwoordelijkheid voor het verkeer- en vervoerbeleid in vervolg op de decentrale verantwoordelijkheid voor de planvorming naar decentrale overheden te verleggen door het bundelen van een aantal specifieke uitkeringen tot één brede doeluitkering (BDU). Het doel van de operatie is een effectievere inzet van middelen, een grotere acceptatie van het beleid, meer waardering voor prestaties van vervoerssystemen en het voorkómen van bureaucratie.*

*De Raad van State maakt een aantal kanttekeningen en is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 januari 2004, nr. 04.000012, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 februari 2004, nr. W09.03.0545/V, bied ik U hierbij aan.

*1. Het bestedingsplan wordt vastgesteld voordat de begrotingswetten door de Staten-Generaal zijn aangenomen. Artikel 6, eerste lid, stelt dat de vaststelling van het bestedingsplan geschiedt onder voorwaarde van «goedkeuring» door de Staten-Generaal.*

*De Raad beveelt aan de tweede volzin van artikel 6, eerste lid, te vervangen door de bepaling dat het plan zo spoedig mogelijk wordt aangepast indien het op de begrotingswet vastgestelde bedrag afwijkt van het bedrag waarop de bestedingsplannen zijn gebaseerd.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Artikel 6 is aangepast in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad door invoeging van een nieuw tweede lid. Daarnaast is bij artikel 6 ook een nieuw vierde lid ingevoegd dat inhoudt dat een provinciaal bestedingsplan in ieder geval moet bevatten een verdeling van de uitkering over maatregelen ter

uitvoering van het provinciale verkeer- en vervoerbeleid en maatregelen ter uitvoering van het gemeentelijk en intergemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid. Deze bepaling is met name opgenomen op grond van de overweging dat het voor gemeenten belangrijk is om, ten behoeve van de voorbereiding van hun begroting, inzicht te verkrijgen in de omvang van de middelen waarmee zij voor hun verkeer- en vervoerbeleid rekening kunnen houden.

*2. Artikel 5, derde lid, bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van de (in het eerste lid genoemde) structuurkenmerken en de berekening nadere regels worden gesteld.*

*Volgens de toelichting op artikel 5 zullen structuurkenmerken uitsluitend bij en niet krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.*

*De Raad adviseert, mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, deze precisering tot uitdrukking te brengen in de tekst van het derde lid.*

2. In artikel 5, eerste lid, is ten aanzien van de structuurkenmerken – in overeenstemming met de memorie van toelichting – opgenomen dat deze worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Vervolgens is in het derde lid van artikel 5 opgenomen dat over de structuurkenmerken en de berekening bij of krachtens algemene maatregel nadere regels gesteld kunnen worden. Ten slotte is aan artikel 5, tweede lid, toegevoegd dat het aandeel dat wordt berekend van het voor het totaal van de uitkeringen beschikbare bedrag mede bestaat uit een absoluut aandeel en niet alleen uit een percentageel aandeel. Hiermee wordt bereikt dat er geen onnodige blokkades worden opgeworpen voor het uitwerken van de verdeelsleutel en tevens dat deze sleutel niet nodeloos ingewikkeld wordt.

*3. Waterschappen hebben een verschillende positie bij de voorbereiding van het bestedingsplan door gedeputeerde staten enerzijds en door samenwerkingsgebieden anderzijds.*

*Bij de voorbereiding van het bestedingsplan moeten gedeputeerde staten in ieder geval de besturen van de waterschappen die tevens wegbeheerder zijn, betrekken (artikel 7, eerste lid). Als het bestuur van een samenwerkingsgebied een bestedingsplan voorbereidt, hoeft dat bestuur de besturen van waterschappen die tevens wegbeheerder zijn, er niet bij te betrekken, maar vindt er slechts afstemming tussen de besturen plaats (artikel 8, tweede lid).*

*De Raad adviseert dit verschil op te heffen of, in het andere geval, overtuigend te verklaren.*

3. Op grond van de opmerking van de Raad is de positie van waterschappen bij de voorbereiding van het bestedingsplan door gedeputeerde staten enerzijds en door samenwerkingsgebieden anderzijds, gelijk getrokken. Artikel 7 is uitsluitend van toepassing op provincies, en met name gericht is op het versterken van de positie van gemeenten bij het opstellen van een bestedingsplan. In een samenwerkingsgebied zijn de gemeenten lid van het bestuur en is een dergelijk artikel niet nodig. Ten onrechte was in het ontwerp de bepaling ten aanzien van het afstemmen met inliggende waterschappen in dit artikel opgenomen. Dit is hersteld door opname van het afstemmingsvoorschrift in artikel 8 en het schrappen van de waterschappen in artikel 7. Dusdoende is de positie van een waterschap binnen een samenwerkingsgebied gelijk aan die van een waterschap binnen een provincie, doch buiten een samenwerkingsgebied. Ten slotte is in artikel 7, tweede lid, het woord toelichting geschrapt. Van het begrip ging ten onrechte de suggestie uit dat naast het bestedingsplan een toelichting moet worden opgesteld. Het is niet de bedoeling geweest dit voor te schrijven. Wel dienen afwijkingen van het bestuurlijke overleg in het plan moeten worden toegelicht.

*4. In artikel 11, derde lid, is geregeld dat het wijzigen van een uitkering binnen vijf jaar na het einde van een uitkeringsjaar dient te geschieden. Op grond van artikel 12 kunnen onverschuldigde betalingen die ontstaan door de wijziging van een uitkering, worden verrekend. De Raad adviseert ook in artikel 12 een termijn van vijf jaar op te nemen.*

4. In artikel 12 is conform het advies van de Raad een termijn opgenomen waarbinnen onverschuldigde betalingen kunnen worden verrekend. In

afwijking van het voorstel van de Raad is de voor verrekening gekozen termijn echter geen vijf maar zes jaar. Dit is gedaan om 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, de minister de gelegenheid te geven deze te verrekenen.

*5. Artikel 18 regelt het overgangsrecht. Dit overgangsrecht heeft alleen betrekking op de Wet personenvervoer 2000. De Raad adviseert dit in het wetsvoorstel en de toelichting tot uitdrukking te brengen.*

5. 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 (Interimbesluit Duurzaam Veilig, Tijdelijk besluit specifieke uitkering vervoermanagement) of in een ministeriële regeling (Regeling overdracht personele middelen Verdi-convenant 2003). Het overgangsrecht voor deze uitkeringen wordt geregeld op hetzelfde niveau waarop de uitkering is geregeld. Artikel 20 voorziet hiervoor in een grondslag. Dit is tevens in de tekst van paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie tot uitdrukking gebracht. Overigens zijn bij het overgangsrecht in artikel 18 nog twee leden toegevoegd, die samenhangen met het feit dat op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer – die opgaat in de BDU – voor het betreffende uitkeringsjaar is verstrekt. Daarnaast is in artikel 19 het overgangsrecht voor de rijksbijdragen voor het openbaar vervoer die betrekking hebben op de jaren voor het eerste uitkeringsjaar. De Wet personenvervoer 2000 blijft hierop van toepassing.

*6. Eén van de geldstromen die straks in de BDU zal worden opgenomen is de gebundelde doeluitkering, gebaseerd op het Besluit Infrastructuurfonds (Bif). Op basis van het Bif worden projecten beneden de grens van € 11,345 miljoen gefinancierd door de gebundelde doeluitkering; projecten die boven deze grens vallen kunnen rechtstreeks door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gefinancierd worden. Dit zijn de zogenaamde grote projecten, die gedefinieerd worden in artikel 1, onder d, Bif.*

*Het Bif is onlangs gewijzigd.<sup>1</sup> Deze wijzigingen hebben betrekking op verhoging van de grens van grote projecten naar € 225 miljoen voor grote ontvangers en € 112,5 miljoen voor kleine ontvangers, maar zijn nog niet in werking getreden. Daarnaast wordt een «groot project» na de wijziging gedefinieerd in artikel 1, onder e, Bif.*

*De toelichting houdt al rekening met de nog niet geldende wijziging<sup>2</sup>, maar het wetsvoorstel niet. De Raad adviseert het wetsvoorstel af te stemmen op het gewijzigde Bif, in de verwachting dat deze wijziging op korte termijn in werking zal treden; zo niet, dan zou een samenloopbepaling moeten worden opgenomen en de toelichting in overeenstemming met het thans geldende Bif gebracht moeten worden. Daarbij dient ook te worden ingegaan op de gevolgen van de wijzigingen.*

6. Het wetsvoorstel is aangepast in overeenstemming met het gewijzigde Besluit Infrastructuurfonds door in artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel te verwijzen naar artikel 1, onderdeel e van het Besluit Infrastructuurfonds in plaats van naar artikel 1, onderdeel d.

*7. In de voorgestelde BDU zal een aantal geldstromen worden gebundeld. Deze geldstromen zijn opgesomd in paragraaf 1.2 van de toelichting. Het wetsvoorstel regelt alleen de opheffing van de bijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer op grond van de Wet personenvervoer 2000. De toelichting zal moeten aangeven op welke regelingen de andere geldstromen die worden gebundeld, zijn gebaseerd en of deze geldstromen geheel of slechts gedeeltelijk in de BDU overgaan, waarbij tevens aandacht besteed dient te worden aan de bestaande voorwaarden. De Raad adviseert de toelichting dienovereenkomstig aan te vullen.*

7. De geldstromen die worden gebundeld in de BDU verkeer en vervoer, zijn gebaseerd op de besluiten en regelingen die worden genoemd in paragraaf 1.2 van het algemeen deel van de memorie. Daar waar de betreffende wet- en regelgeving nog niet werd genoemd, is dit aan paragraaf 1.2. toegevoegd.

<sup>1</sup> Wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds in verband met de ophoging van de doeluitkering en een andere bekostigingswijze van infrastructuurprojecten (ophoging doeluitkering), Stb.2004, 1.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1.2, elfde tekstblok.

Afgezien van de zogenoemde Verdi-middelen, gaan de geldstromen in zijn geheel op in de BDU. De Verdi-middelen gaan slechts gedeeltelijk op in de BDU, er gaat ook een gedeelte naar het provinciefonds en het gemeentefonds. Het overgangsrecht voor de geldstromen die opgaan in de BDU worden, met uitzondering van de bijdrage voor het openbaar vervoer, geregeld in de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur. Voor de rijksbijdrage voor het openbaar vervoer is het overgangsrecht geregeld in artikel 18 van het wetsvoorstel.

*8. Gelet op artikel 112 van de Provinciewet, artikel 114 van de Gemeentewet, artikel 57 van de Waterschapswet en enkele artikelen van de Wet gemeenschappelijke regelingen adviseert de Raad de toelichting aan te vullen met het resultaat van het overleg met de betrokken decentrale overheden.*

8. 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 van 22 september 2003. 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. Het algemeen deel van de memorie is onder paragraaf 1.1. op dit punt aangevuld.

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

9. De in de bijlage bij het advies opgenomen redactionele opmerkingen zijn verwerkt, met uitzondering van de opmerking dat in artikel 10, eerste lid, de provincie vervangen moet worden door gedeputeerde staten en het regionaal openbaar lichaam door het dagelijks bestuur. De reden hiervoor is dat niet gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur de financiële verantwoording afleggen, maar de provincie en het kaderwetgebied. Op grond van de artikelen 2 en 3 zijn zij namelijk in de hoedanigheid van rechtspersoon ontvangers van de uitkering. Diegene die ontvangt, overlegt ook de verantwoording. In dit geval is dat de rechtspersoon en niet het bestuursorgaan.

Er is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enige wijzigingen aan te brengen.

10. In artikel 2 is het tweede lid, onderdeel a, gewijzigd door op te nemen dat gedeputeerde staten een deel van de uitkering kunnen verstrekken aan een samenwerkingsverband van gemeenten in plaats van alleen aan een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hiermee kan de provincie aan ieder samenwerkingsverband van gemeenten een deel van de uitkering verstrekken, ongeacht de vorm waarin deze samenwerking gestalte krijgt. Deze samenwerking kan plaatsvinden op één van de wijzen die de Wet gemeenschappelijke regelingen regelt, maar ook op een andere wijze. Hiermee kan per situatie maatwerk worden geleverd.

11. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt artikel 9, eerste lid, gesplitst in twee leden. Het betreft hier een technische wijziging.

12. In artikel 10, eerste lid, is de termijn voor indiening van de verantwoording verruimd. Aan artikel 10, tweede lid, is toegevoegd dat de verklaring van de accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zich niet alleen uitstrekt tot de besteding van de uitkering, maar ook over de reservering ten laste van de uitkering. Dat heeft ook een doorvertaling naar artikel 11, eerste lid, onderdeel a. Dit was ten onrechte niet in het wetsvoorstel opgenomen. Het derde lid van artikel 10 wordt in die zin gewijzigd dat regels over de totstandkoming en de inrichting van de financiële verantwoording en over de controle door de accountant bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

13. Artikel 13, tweede lid, wordt zodanig gewijzigd dat informatie ingewonnen kan worden bij de accountant als bedoeld in artikel 10, tweede lid. Omdat dit

de accountant is die de controlewerkzaamheden verricht, is het ook de accountant wiens controlewerkzaamheden aan een review onderworpen kunnen worden.

14. Aan paragraaf 1.1. van het algemeen deel van de memorie is een passage gewijd aan de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het Actieprogramma Andere Overheid.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 februari 2004, no. W09.03.0545/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel 1, onder f, na «artikel 2, eerste lid» invoegen: , of artikel 3, eerste lid.
- In artikel 2, tweede lid, aanhef, «Een provincie kan» vervangen door: Gedeputeerde staten kunnen.
- In artikel 2, tweede lid, onder b, «gemeente» vervangen door: inliggende gemeente.
- In artikel 2, tweede lid, onder c, «indien het wegbeheer» vervangen door: voor wegen waarvan het beheer.
- In artikel 3, tweede lid, aanhef, «regionaal openbaar lichaam» vervangen door: dagelijks bestuur.
- Artikel 4, eerste lid, vervangen door: 1. De uitkering wordt niet aangewend voor kosten van algemeen bestuurlijke aard.
- In artikel 5, vierde lid, «onderscheidenlijk» vervangen door: en.
- In artikel 7, tweede lid, «in ieder geval» laten vervallen.
- In artikel 10, eerste lid, «De provincie onderscheidenlijk het regionaal openbaar lichaam» vervangen door: Gedeputeerde staten onderscheidenlijk het dagelijks bestuur.
- In artikel 10, derde lid, «Onze Minister kan regels stellen over» vervangen door: Bij regeling van Onze Minister kunnen regels gesteld worden betreffende.
- In artikel 11, tweede lid, «de provincie onderscheidenlijk het regionaal openbaar lichaam» vervangen door: gedeputeerde staten onderscheidenlijk het dagelijks bestuur.
- In artikel 12 «Onverschuldigde betalingen» vervangen door: Onverschuldigde betalingen gedaan in het kader van de toepassing van deze wet.
- In artikel 15 de komma laten vervallen.
- In artikel 18 «vooraf gaan» vervangen door: voorafgaan.
- In de artikelen 6, eerste lid, eerste volzin, 7, eerste lid, eerste volzin, 10, eerste lid, en 14, eerste lid, telkens de meervoudsvorm van het werkwoord gebruiken, en waar nodig de zin daaraan aanpassen.

*Memorie van toelichting*

- In de toelichting de verwijzingen naar de Planwet verkeer en vervoer aldus weergeven.
- In de toelichting «Rijk» telkens aldus weergeven.
- In de toelichting het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de eerste keer voluit schrijven met een afkorting en vervolgens telkens deze afkorting gebruiken.
- In het opschrift van paragraaf 1.1 «Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer» vervangen door: Wet BDU verkeer en vervoer.
- In paragraaf 1.1, derde alinea, de verwijzingen naar de verschillende verkeers- en vervoerplannen overeenkomstig de artikelen 2, 3 en 6 van de Planwet verkeer en vervoer weergeven.
- In paragraaf 1.2, eerste punt van de opsomming, «Wet» vervangen door: Wet Infrastructuurfonds.
- In paragraaf 1.2, eerste punt van de opsomming, «225 mln / 112,5 mln» vervangen door: € 225 miljoen / 112,5 miljoen.
- In paragraaf 1.2, laatste alinea, «AMvB» voluit schrijven.