
444

Besluit van 28 september 1999, houdende wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds in verband met de Subsidieregeling openbare inland terminals, de renteberekening voor de gebundelde doeluitkering en andere wijzigingen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 16 juli 1999, nr. CDJZ/WJZ/1999-893, Centrale Directie Juridische Zaken;
Gelet op de artikelen 8 en 9 van de Wet Infrastructuurfonds;
De Raad van State gehoord (advies van 13 augustus 1999, no. W09.99.0413/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 22 september 1999, nr. CDJZ/WBI/1999-1294, Centrale Directie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit Infrastructuurfonds¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan het slot van artikel 2, derde lid, vervalt de punt na «Subsidieregeling transferpunten» en wordt toegevoegd:

- Subsidieregeling openbare inland terminals.

B

Artikel 30 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt de zinsnede «uiterlijk vóór 1 april 1996» vervangen door: jaarlijks vóór 1 april.
2. In het vijfde lid wordt de zinsnede «vóór 1 april 1996» vervangen door: jaarlijks vóór 1 april.
3. In het zesde lid wordt de zinsnede «vóór 1 mei 1996» vervangen door: jaarlijks vóór 1 mei.

C

Artikel 36 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid, onderdeel b, worden in de eerste volzin de zinsnede «de daarover berekende rente», en in de laatste volzin de zinsnede «de daarover berekende wettelijke rente» vervangen door: de verkregen rente.

2. Het vierde lid vervalt.

D

In artikel 39a wordt de zinsnede «is aanbesteed» vervangen door: na aanbesteding is gegund,.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt voor wat betreft:

a. artikel I, onderdelen A en B, terug tot en met 1 januari 1999; en voor wat betreft:

b. artikel I, onderdeel C, terug tot en met 1 januari 1998.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 28 september 1999

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Uitgegeven de *achtentwintigste* oktober 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Stb. 1993, 629, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 23 februari 1999, Stb. 107.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid jo. vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

§ 1. ALGEMEEN

Het Besluit Infrastructuurfonds wordt op twee punten gewijzigd. De eerste wijziging vloeit voort uit de wens om subsidie uit het Infrastructuurfonds beschikbaar te stellen voor «openbare inland terminals». De tweede wijziging betreft een aantal bepalingen over de doeluitkering, geregeld in paragraaf 8 van het Besluit.

§ 1.1 Wijziging in verband met de Subsidieregeling openbare inlandterminals

Artikel 8, vijfde lid, van de Wet Infrastructuurfonds (hierna: wet) biedt een wettelijke basis voor de verstrekking van subsidies ten laste van het Infrastructuurfonds op grond van bij algemene maatregel van bestuur aan te geven andere wetten en ministeriële regelingen. Deze wetten en regelingen worden in het Besluit Infrastructuurfonds (hierna: besluit) genoemd in artikel 2, derde lid. Artikel 8, vijfde lid van de wet biedt echter geen wettelijke grondslag als bedoeld in artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht voor de in artikel 2, derde lid, van het besluit genoemde wetten en regelingen. Het betreft hier geen algemene delegatiebepaling voor subsidieregelingen op grond van de Wet Infrastructuurfonds. Daarom worden subsidieregelingen die uit het Infrastructuurfonds worden bekostigd, voor de wettelijke grondslag, bedoeld in artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht, steeds gebaseerd op een andere formele wet, in dit geval de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat. Deze constructie biedt de gelegenheid een subsidieregeling te treffen welke afwijkt van de bepalingen in het besluit die betrekking hebben op «grote projecten» (subsidiabele kosten hoger dan 25 miljoen gulden) en experimenten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat stimuleert intermodaal vervoer (vervoer van goederen in dezelfde laadeenheid door middel van meer dan een vervoersmodaliteit) en multimodaal vervoer (vervoer van goederen door middel van meer dan een vervoersmodaliteit). Ter verwezenlijking van dit beleid ten aanzien van het goederenverkeer bleek behoefte aan een aparte subsidieregeling, de Subsidieregeling openbare inland terminals. Daarmee wordt de bouw bevorderd van overslagterminals die zich buiten het invloedsgebied van een zogenoemde zeehaven bevinden. Deze regeling vindt een wettelijke grondslag in de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat. Tot 1 januari 1998 vond de subsidiëring van terminals plaats op basis van de vigerende bepalingen betreffende scheepvaart en railwegen en op basis van artikel 9 lid 1 sub g van het besluit. Om ook in de toekomst subsidies voor regionale inland terminals rechtmatig ten laste van het Infrastructuurfonds te kunnen verstrekken, is de regeling nu expliciet vermeld in artikel 2, derde lid, van het Besluit Infrastructuurfonds.

De extra financiële lasten zijn verantwoord in de begroting van het Infrastructuurfonds voor het jaar 1999 en het meerjarenprogramma voor infrastructuur en transport 1999 – 2003.

§ 1.2 Wijzigingen met betrekking tot de doeluitkering

Paragraaf 8 van het besluit regelt de doeluitkering voor provincies en kaderwetgebieden ten behoeve van zogenoemde «kleine infrastructuur» (subsidiabele kosten lager dan 25 miljoen gulden per project), of ten behoeve van de eigen bijdrage bij «grote projecten». Bij koninklijk besluit van 23 februari 1999, houdende wijziging van het Besluit Infrastructuurfonds (Stb. 107), is de periode waarvoor deze uitkering wordt verleend

verlengd totdat de desbetreffende middelen worden toegevoegd aan het provinciefonds en het gemeentefonds.

Indien het bestuur van een provincie of kaderwetgebied in enig jaar niet alle gelden van de ontvangen doeluitkering heeft uitgegeven aan kleine infrastructuurprojecten (waarmee dus gelden zijn gespaard voor projecten in een later jaar), moet het betreffende bestuur over het gespaarde bedrag uit de eigen middelen rente toevoegen, uiteindelijk ten behoeve van de GDU (artikel 36, derde lid, onderdeel b). Op grond van artikel 36, derde lid, onderdeel b, zoals dat tot deze wijziging luidde, werd uitgegaan van de zgn. berekende rente, zoals bedoeld in het vierde lid van dat artikel: het gemiddelde rentepercentage van een vijfjarige fixe-lening van de NV Bank Nederlandse Gemeenten. Dit gemiddelde was samengesteld uit de rentepercentages op 15 januari, 15 april, 15 augustus en 15 december van een kalenderjaar.

Hoewel deze vijfjarige fixe-lening een weinig gebruikte rente is, is hier indertijd voor gekozen, omdat het een hogere rente betreft dan de rente die feitelijk kan worden behaald: door het hanteren van deze hogere rente, werd beoogd de provincies en kaderwetgebieden aan te sporen de doeluitkering tijdig te besteden. Dit zou de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling, namelijk de uitbreiding en verbetering van regionale en lokale infrastructuur, bevorderen. Sparen werd dus onaantrekkelijk gemaakt. Naarmate meer gespaard werd, diende het betreffende bestuur dus uit de eigen begroting meer gelden toe te voegen (het verschil tussen beide rentes toegepast over het gespaarde bedrag).

In de praktijk bleken de bepalingen over de te berekenen rente slecht toepasbaar, tot een onnodige administratieve last te leiden en het beleid niet te ondersteunen.

In de eerste plaats bleken de bepalingen multi-interpretabel. Overwegingen van uniformiteit noopte de minister de besturen van provincies en kaderwetgebieden te verzoeken de al van goedkeurende accountants-verklaringen voorziene verantwoordingsrapportages over een doeluitkeringsjaar te corrigeren, door hen er op te wijzen alsnog op nader aangegeven wijze de berekende rente te hanteren.

In de tweede plaats bleek het toevoegen van de berekende rente voor sommige besturen onvoldoende haalbaar. Soms kon de begroting van een provincie of kaderwetgebied niet voorzien in de gewenste toevoeging van gelden. In geval van kaderwetgebieden bestond er tevens een financiële afhankelijkheid van de inliggende gemeenten.

In de derde plaats heeft het toepassen en handhaven van de betreffende rentebepalingen geleid tot een administratieve last bij de ontvangers van de doeluitkering en de minister, die niet in verhouding staat tot de doelen die met de bepalingen beoogd waren, en bovendien haaks staan op het doel van de doeluitkering (decentralisatie van bevoegdheden en minder rijksbemoeyenis).

Gebleken is dat de met de voorgeschreven rente beoogde incentive tot tijdige besteding van gelden beleidsmatig zelfs niet noodzakelijkerwijs het verkeer- en vervoerbeleid optimaal ondersteunt. De voorgeschreven rente blijkt een barrière te zijn om te investeren in grotere projecten (m.n. tussen 1 en 25 miljoen gulden), waarvoor veelal een of meer jaren gespaard moet worden. Bovendien is het sinds enige jaren mogelijk ook het eigen aandeel in grote projecten (met subsidiabele kosten groter dan 25 miljoen gulden) vanuit de doeluitkering te financieren. Genoemde prikkel om gelden van de doeluitkering tijdig te besteden maakte het niet aantrekkelijk gelden te sparen voor de eigen bijdragen in deze grote projecten, die gebruikelijk een doorlooptijd van enkele jaren hebben. Ten slotte stimuleerde artikel 39a van het besluit onbedoeld het vroegtijdig (na aanbesteding) betalen van gelden aan gemeenten. Daardoor worden in tegenstelling tot provincies en kaderwetgebieden, verkregen rente-

inkomsten bij gemeenten niet noodzakelijkerwijs aan infrastructuur besteed.

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat het begrip «berekende rente» is vervangen door «verkregen rente».

§ 2. ARTIKELN

§ 2.1 Artikel I

Onderdeel B

Bij het introduceren van de doeluitkering in 1996, werd verondersteld, dat deze uitkering na twee jaar, uiterlijk na drie jaar, overgeheveld zou worden naar het provinciefonds. Bij bovengenoemd besluit van 23 februari 1999 (Stb. 107) zijn de voorschriften omtrent de doeluitkering niet langer aan een termijn gebonden. Met het onderhavige besluit is derhalve in het vierde, vijfde en zesde lid van artikel 30 de vermelding van het jaartal 1996 vervallen. De voorschriften van artikel 30 worden daarmee ook van toepassing op de doeluitkering in de jaren 1999 en verder.

Onderdeel C

De stimulans die beoogd was door berekende rente toe te passen over gespaarde bedragen, wordt om een aantal redenen niet langer opportuun geacht.

Op de eerste plaats is gebleken, dat de berekende rente, zoals bedoeld in artikel 36, vierde lid van het besluit, in de praktijk door diverse ontvangers van de doeluitkering niet gerealiseerd kan worden. Met name voor de kaderwetgebieden, die voor het verschil tussen de berekende en de gerealiseerde rente de deelnemende gemeenten moeten aanspreken, leidt dit tot een zeer moeilijke uitvoering van deze bepaling.

Bovendien is de vijfjarige fixe-lening van de Bank Nederlandse Gemeenten, welke in het vierde lid van artikel 36 als maatstaf was voorgeschreven, een ongebruikelijke renteberekening.

Vervolgens werkte de beoogde prikkel (snelle besteding aan en uitvoering van infrastructurele projecten) niet voor gemeenten. Indien gemeenten een project aanbesteedden, maar voorlopig niet gunden, konden zij het inmiddels door de provincie uitgekeerde bedrag geruime tijd sparen. Over de aanwending van de daarmee verkregen rente-inkomsten zijn in paragraaf 8 van het besluit (inzake de doeluitkering) geen bepalingen opgenomen.

De versoepeling van de renteberekening zal er toe leiden, dat een provincie of kaderwetgebied meer aandacht zal besteden aan relatief grotere projecten. Daardoor zal een groter deel van de gelden worden gespaard. Door uit te gaan van de verkregen rente wordt de administratieve last die de berekening van de «berekende rente» met zich mee bracht, zowel voor de minister als voor de ontvangers van de doeluitkering vermindert.

Anderzijds wordt in artikel I, onderdeel D, aan het moment van betaling door de provincie strengere eisen gesteld.

Onderdeel D

Met het oog op een betere controle op de besteding van de doeluitkering, voorziet onderdeel D in een aanscherping van artikel 39a van het Besluit Infrastructuurfonds. Tot nu toe konden provincies het aan de eigen begroting toe te voegen rentebedrag zo laag mogelijk houden door de middelen aan gemeenten te betalen, zodra een project aanbesteed was. Dat wil zeggen (ruim) voordat het gegund werd. Deze wijziging

maakt betaling van middelen uit de doeluitkering aan gemeenten pas mogelijk nadat een project, na aanbesteding, tevens gegund is. De wijziging voorkomt dat onbedoeld gelden worden overgemaakt aan gemeenten, die dat gedurende enige tijd nog niet kunnen uitgeven. De gemeenten ontvangen gedurende die tijd wel rente. Die hoeft niet noodzakelijkerwijs besteed te worden aan infrastructuur.

Met de wijziging wordt daarentegen de renteopbouw bij provincies bevorderd. Dit is weer in het belang van de gemeenten, omdat de verkregen rente ook besteed moet worden aan infrastructurele projecten.

§ 2.2 Artikel II

Op grond van artikel 15 van de Wet Infrastructuurfonds treedt een krachtens artikel 8 of 9 vastgestelde algemene maatregel van bestuur niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst.

Voor artikel I onderdeel A is besloten tot terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1999, teneinde verzekerd te zijn van een rechtmatige vermelding van de Subsidieregeling openbare inland terminals in de begroting, en teneinde subsidies te kunnen verlenen vanaf het moment, dat de subsidieregeling in werking is getreden.

Ook onderdeel B werkt terug tot en met 1 januari 1999. Hierdoor kan artikel I, onderdeel B, op hetzelfde tijdstip in werking treden als het eerder aangehaalde besluit dat aanleiding geeft voor deze wijziging (Stb. 1999, 107).

Voor onderdeel C is besloten tot terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998 omdat de financiële verantwoording over 1998 en volgende jaren nog moet plaats vinden en de wijziging begunstigend is voor de ontvangers van de doeluitkering.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos