



## Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 13 december 2021, nr. IENW/BSK-2021/297496, houdende regels voor toekenning van specifieke uitkeringen ten behoeve van decentrale trein- en tramdiensten (Tijdelijke regeling specifieke uitkeringen decentraal spoor)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 3, eerste lid, onderdeel f, artikel 4, eerste en tweede lid en artikel 5, onderdelen b, e en f, van de Kadervet subsidies I en M;

BESLUIT:

### Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

*Minister*: Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

*ontvanger*: de provincies Drenthe, Limburg, Overijssel en Utrecht;

*specifieke uitkering*: uitkering als bedoeld in artikel 3.

### Artikel 2 Doel

Doel van de specifieke uitkering op grond van deze regeling is een bijdrage aan de ontvanger leveren ten behoeve van de dekking van het exploitatie- of beheertekort van de in artikel 3 bedoelde decentrale spoor- en tramdiensten, ten behoeve van de instandhouding van die diensten.

### Artikel 3 Specifieke uitkering

De Minister verstrekt jaarlijks een specifieke uitkering aan de ontvangers voor:

1. het beheer van de infrastructuur van de tramdienst Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein; en
2. voor de exploitatie van de decentrale spoordiensten:
  - a. op het traject Zwolle-Emmen;
  - b. stoptreindienst Roermond-Maastricht Randwijk;
  - c. stoptreindienst Sittard-Heerlen;
  - d. sneltreindienst Heerlen-Aken;
  - e. op het traject Zwolle-Enschede.

### Artikel 4 Hoogte van de specifieke uitkering

1. De specifieke uitkering bedraagt maximaal het hierna aangegeven bedrag per jaar voor de daarbij genoemde ontvanger:
  - a. provincie Drenthe: € 1.922.000,-;
  - b. provincie Limburg, voor:
    - 1° stoptreindiensten Sittard-Heerlen en Roermond-Maastricht Randwijk: € 6.000.000,-;
    - 2° sneltreindienst Heerlen-Aken: € 250.000,-;
  - c. provincie Overijssel: € 9.706.000,-;
  - d. provincie Utrecht: € 4.950.000,-.
2. Met uitzondering van het in het eerste lid, onderdeel b, onder 1°, genoemd bedrag, worden de in het eerste lid genoemde bedragen in 2022 gecorrigeerd conform het prijspeil van 2021.
3. De in het eerste lid, onderdelen a, b, onder 2°, en c, genoemde bedragen worden, na correctie bedoeld in het eerste lid, met ingang van 2022 jaarlijks geïndexeerd conform de Landelijke Bijdrage Index trein-elektrisch.
4. Het in het eerste lid, onderdeel d, genoemd bedrag wordt, na correctie bedoeld in het eerste lid, met ingang van 2022 jaarlijks geïndexeerd conform de Index Bruto Overheidsinvesteringen.



---

### **Artikel 5 Voorschotverlening**

1. Gelijktijdig met de beschikking tot verlening van de specifieke uitkering verleent de Minister een voorschot van 100%.
2. Dit voorschot wordt betaald binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking tot verlening.

### **Artikel 6 Verantwoording**

De ontvangers leggen verantwoording af over de besteding van de specifieke uitkering op de wijze bepaald in artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet.

### **Artikel 7 Vaststelling**

De Minister stelt de specifieke uitkering overeenkomstig de verlening jaarlijks vast binnen zes maanden nadat de eindverantwoording voor het betreffende jaar overeenkomstig artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet heeft plaatsgevonden.

### **Artikel 8 Inwerkingtreding en horizonbepaling**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2025, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op specifieke uitkeringen die voor die datum zijn verstrekt.

### **Artikel 9 Citeertitel**

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling specifieke uitkeringen decentraal spoor.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,  
S.P.R.A. van Weyenberg*



## TOELICHTING

### Algemeen

#### **1. Aanleiding en doel van de specifieke uitkering**

##### *Vervoerdecentralisaties spoorlijnen*

In de loop der jaren is een aantal lijnen aan de rand van het spoornetwerk gedecentraliseerd, aangezien NS N.V. (verder: NS) deze lijnen onrendabel achtte (de zogenaamde 'contractsectorlijnen'). Decentralisatie in de sector openbaar vervoer (hierna: ov) houdt in dat decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor en bevoegd zijn om vervoerconcessies voor de exploitatie van ov-spoordiensten af te sluiten. Sinds de decentralisatie van deze diensten heeft er een sterke kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer plaatsgevonden, mede omdat decentrale overheden maatwerk kunnen bieden binnen hun eigen concessiegebied. Decentrale overheden hebben optimaal aansluiting gezocht bij bredere regionale opgaven op het gebied van woningbouw, bereikbaarheid en mobiliteit, bijvoorbeeld door betere integratie met andere modaliteiten zoals het busvervoer. Aangezien deze spoorlijnen gedecentraliseerd zijn en worden vanwege het feit dat de exploitatie van deze lijnen voor de NS onrendabel was, hebben deze gedecentraliseerde spoordiensten vaak een exploitatietekort. Daarom heeft het Rijk voor deze lijnen eerst via de absolute tabel van Brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer en vervolgens via decentralisatie-uitkeringen verkeer en vervoer projecten via het Provinciefonds een financiële bijdrage geleverd voor de exploitatie van die spoordiensten. Deze uitkeringen worden structureel vastgesteld, en vervolgens niet meer herzien. In verband met de ontwikkelingen beschreven in paragraaf 2, moeten de financiële bijdragen, zoals deze eerder in convenanten en afspraken met de provincies zijn overeengekomen, voor de spoorlijnen Zwolle-Emmen, Roermond-Maastricht Randwijck, Sittard-Heerlen en Zwolle-Enschede als specifieke uitkeringen worden vormgegeven. Deze regeling voorziet hierin.

##### *Beheerdecentralisatie tramlijnen Utrecht*

Het beheer van de infrastructuur van de tramdienst Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein, met uitzondering van de haltes, was tot eind 2010 in handen van ProRail B.V. (verder: ProRail). Daarna is het beheer overgedragen aan de BestuurRegio Utrecht (verder: BRU). Met de opheffing van de BRU is het beheer van de infrastructuur overgegaan naar de provincie Utrecht. Bij de decentralisatie is de afspraak gemaakt dat het Rijk een bijdrage levert aan de kosten voor het beheer tot 2033. Deze regeling kent een kortere looptijd in verband met de verwachte aanpassing van de Financiële-verhoudingswet. Voor het einde van de looptijd van deze regeling zal worden bezien of een voortzetting nodig is, of dat een nieuw ander financieel instrument beter geëigend is om deze afspraak na te blijven komen.

In deze regeling wordt onderscheid gemaakt tussen een exploitatietekort en een beheertekort. Dit onderscheid komt voort uit het feit dat het beheer en de exploitatie van ov-diensten zijn gescheiden. Het beheer is gericht op de infrastructuur, de exploitatie is gericht op het vervoer van de reizigers. Beheer en exploitatie zijn daarmee financieel niet aan elkaar gekoppeld. Ter illustratie: het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een beheerconcessie en een vervoerconcessie verleend. Beheer loopt via ProRail en heeft betrekking op alles dat met de infrastructuur te maken heeft. De kosten die hieraan zijn verbonden, zijn alleen aan de infrastructuur gekoppeld zonder dat er ooit één trein overheen hoeft te rijden. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft daarnaast een vervoerconcessie met NS. Hieraan zijn de kosten (of opbrengsten) van het rijden van de treinen gekoppeld.

#### **2. De noodzaak voor de specifieke uitkering**

Tot 2015 kende lenW de uitkering BDU verkeer en vervoer, die bestond uit een absoluut en een relatief deel. Via het relatieve deel werd op basis van een verdeelsleutel een bedrag aan provincies uitgekeerd voor verkeer en vervoer. Via het absolute deel werden bijdragen op basis van nieuwe afspraken of specifieke projecten toebedeeld aan één decentrale overheid. In het verleden zijn exploitatiebijdragen na decentralisatie van treindiensten veelvuldig uitgekeerd als absolute bijdrage. Bij een herziening van de verdeelsleutel van de BDU werden deze bijdragen meestal omgezet naar het relatieve deel van de BDU. Dat is echter bij deze uitkeringen niet gebeurd. Met ingang van 2016 zijn de middelen voor deze lijnen uit de BDU overgeheveld naar het provinciefonds (als gevolg van de Wet afschaffing plusregio's). Vervolgens is het relatieve deel aan de provincies uitgekeerd via de 'Decentralisatie uitkering verkeer en vervoer' en het absolute deel via de 'Decentralisatie uitkering verkeer en vervoer projecten'. De eerste uitkering is in 2019 opgegaan in de algemene uitkering (AU) van het provinciefonds. De exploitatiebijdragen werden tot voor kort steeds afzonderlijk als decentralisatie uitkeringen (DU) voor projecten uitgekeerd.

De Algemene Rekenkamer heeft echter in 2018 en 2019 geconstateerd dat in bepaalde gevallen het



Rijk, door het sluiten van convenanten of het maken van afspraken, voorwaarden verbond aan de toekenning van DU's, die als effect hebben dat de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden wordt beperkt. Het op basis van bestuursafspraken tussen het Rijk en een decentrale overheid beperken van de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheid is in strijd met de toekenning van een DU. Voorwaarden kunnen wel gesteld worden bij de toekenning van een specifieke uitkering. De fondsbeheerders van het provincie- en het gemeentefonds zien er sindsdien scherp op toe dat geen oneigenlijke voorwaarden aan een DU worden verbonden, bijvoorbeeld via het sluiten van een convenant. Ook hebben zij bestaande DU's tegen het licht gehouden. Dat heeft er begin 2021 toe geleid dat de bijdrage voor een vijftal decentrale spoordiensten niet meer via een DU mag worden verstrekt omdat de afspraken die bij de decentralisatie zijn gemaakt niet verenigbaar zijn met het karakter van een DU. Vandaar dat de bijdrage voor deze spoordiensten vanaf 2021 via een specifieke uitkering zal worden verstrekt. Aangezien de afspraken die in het verleden tussen het ministerie en de betreffende decentrale overheden zijn gemaakt door deze regeling niet worden gewijzigd, is in deze regeling geen bepalingen over terugvordering opgenomen.

### **3. De verplichtingen van de specifieke uitkering**

Bij de decentralisatie van de spoorlijnen Zwolle-Emmen en Zwolle-Enschede zijn met de provincies Drenthe en Overijssel geen verplichtingen afgesproken ten aanzien van de gedecentraliseerde treindienst. De provincies hebben een concessie verleend aan een vervoerder voor deze spoorlijnen. ProRail wijst de capaciteit toe op basis van de aanvragen van de vervoerders (concessiehouders regionaal spoor en hoofdspoor) op dit traject. Dit is vanwege het medegebruik van het hoofdspoorwagwegnet door meerdere vervoerders, waarmee dit traject aan het begin- en/of eindpunt verbonden is. Bij de decentralisatie van de stoptreindiensten Roermond-Maastricht Randwijck en Sittard-Heerlen in 2016 is een convenant afgesloten tussen het Rijk en de provincie Limburg. In dit convenant zijn afspraken gemaakt over de samenloop van NS-treinen en de gedecentraliseerde stoptreindienst. Beide treindiensten maken gebruik van dezelfde sporen, vandaar dat deze wederzijdse afspraken nodig zijn. Deze regeling geeft uitvoering aan artikel 5 van dit convenant, waarin is afgesproken dat in de jaren 2017 tot en met 2024, jaarlijks door het Rijk een exploitatiebijdrage wordt verstrekt die bestemd is voor de exploitatie van de stoptreindiensten. De overige afspraken uit het convenant blijven onverminderd van kracht.

In december 2014 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de provincie Limburg een bijdrage toegezegd om de nieuwe grensoverschrijdende treindienst Maastricht-Heerlen-Aken in de eerste concessieperiode een voldoende financiële basis te geven. Er is een jaarlijkse bijdrage van € 250.000,- toegezegd voor de periode van 2018 tot en met 2028.

In 2009 is het beheer van de sneltram Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein gedecentraliseerd. Bij deze decentralisatie is afgesproken dat lenW voor een rekenperiode van 25 jaar ten behoeve van het beheer en het onderhoud op de lange termijn jaarlijks een financiële bijdrage levert.

Met deze regeling worden geen nieuwe verplichtingen aan de ontvangende partijen opgelegd dan eerder met de ontvangers zijn afgesproken. Daarom wordt in deze regeling alleen de verplichting opgenomen dat jaarlijks een verantwoording volgens de SiSa-systematiek (Single Information Single Audit) moet worden ingediend. Deze verplichting volgt uit de Financiële-verhoudingswet. Aangezien met alle partijen beleids- en bestedingsvrijheid is afgesproken ten aanzien van de bijdragen op grond van deze regeling, zal de verantwoording zich beperken tot de vraag of er sprake is van een eindverantwoording met betrekking tot het betreffende jaar.

### **4. De hoogte van de uitkering en de wijze van verdeling**

Met alle ontvangende partijen zijn in een eerder stadium afspraken gemaakt over de hoogte van de vergoeding. Deze afspraken zijn in deze regeling overgenomen.

### **5. Verhouding tot bestaande regelgeving**

Het nationaal bestuursrechtelijke kader voor deze regeling wordt gevormd door de Kaderwet subsidies I en M, de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Financiële-verhoudingswet.

#### *Kaderwet subsidie I en M, Awb en Financiële-verhoudingswet*

Op grond van deze regeling worden specifieke uitkeringen verstrekt ten behoeve van de exploitatie van vier gedecentraliseerde trein- en/of tramdiensten. In artikel 4:21, derde lid, van de Awb is bepaald dat titel 4.2 (Subsidies) van die wet niet van toepassing is op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Artikel 2 van de Kaderwet subsidies I en M



wijkt af van artikel 4:21, derde lid, van de Awb en bepaalt dat titel 4.2 van die wet wel van toepassing is op financiële middelen die worden verstrekt aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Om die reden is titel 4.2 van de Awb van toepassing op deze regeling. Omdat op grond van deze regeling specifieke uitkeringen worden verstrekt, is naast de Kaderwet subsidies I en M en de Awb ook de Financiële-verhoudingswet van toepassing. In artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet is de wijze van verantwoording van de specifieke uitkering geregeld.

## **6. Administratieve lasten**

De verantwoording over de besteding van de specifieke uitkering op grond van artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet verloopt via de jaarrekening van de provincie en de SiSa-systematiek. Dit leidt tot de meest minimale uitvoeringslasten voor zowel de provincies als voor de rijksoverheid. De administratieve lasten nemen licht toe ten opzichte van de tot nu toe gebruikte decentralisatie uitkering door de verantwoordingsplicht.

## **7. Consultatie**

De onderhavige regeling brengt geen rechtstreekse verandering in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen en heeft ook geen grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Overeenkomstig het kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie (Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114 en Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224) is internetconsultatie daarom achterwege gebleven. Om dezelfde reden is deze regeling ook niet voorgelegd aan de ATR.

De vier ontvangers van een bijdrage op grond van deze regeling zijn geconsulteerd. De provincies Overijssel en Drenthe, verantwoordelijk voor de spoorlijnen Zwolle-Enschede en Zwolle-Emmen, hebben daarbij aangegeven het niet eens te zijn met het feit dat de bijdrage in de exploitatiekosten via een specifieke uitkering wordt verstrekt, omdat bij de decentralisatie van de betreffende lijnen is afgesproken dat de provincie beleids- en bestedingsvrijheid heeft ten aanzien van de verstrekte middelen. Deze beleids- en bestedingsvrijheid verhouden zich niet tot het instrument van een specifieke uitkering met de bijbehorende verantwoording. Ondanks dat de afgesproken beleids- en bestedingsvrijheid wordt gerespecteerd, is lenW genoodzaakt de middelen via een specifieke uitkering aan de ontvangende partijen te verstrekken, omdat een specifieke uitkering de enige manier is waarop geld aan andere overheden kan worden verstrekt indien er sprake is van afspraken met medeoverheden die niet verenigbaar zijn met het karakter van een DU.

Ten slotte is door zowel de provincie Overijssel als de provincie Limburg gevraagd om voor de indexatie gebruik te maken van de Landelijke Bijdrage Index (LBI) trein-elektrisch die door DOVA ([www.dova.nu](http://www.dova.nu)) wordt berekend. Dit voorstel is overgenomen. Provincie Utrecht heeft gevraagd om voor de indexatie gebruik te maken van de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI), omdat bij de sneltram sprake is langlopende contracten met beheerpartijen en investeringen in de infrastructuur. De IBOI past beter bij dit type uitgaven. Dit voorstel is eveneens overgenomen.

## **8. Inwerkingtreding**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Er wordt afgeweken van het beleid inzake vaste verandermomenten met betrekking tot de minimum invoeringstermijn en het inwerkingtredingsmoment. Voor de reden voor die afwijking wordt verwezen naar aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onderdeel a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, in dit geval in verband met het feit dat de ontvangende partijen recht hebben op de tijdige ontvangst van de in het verleden toegezegde middelen, waaronder de middelen over 2021.

De regeling vervalt met ingang van 1 januari 2025. Deze termijn sluit aan bij het convenant dat met de provincie Limburg is gesloten en past ook bij het feit dat naar alle waarschijnlijkheid in 2023 een wijziging van de Financiële-verhoudingswet in werking treedt. In 2024 zal worden gezien of voortzetting van deze regeling nodig is, of dat er een ander instrument moet worden gebruikt voor de langer lopende afspraken. In 2024 wordt ook gezien of de vergoedingen voor de stoptreindiensten Roermond-Maastricht Randwijck en Sittard-Heerlen worden voortgezet.

De regeling blijft van toepassing op reeds verstrekte uitkeringen, in verband met de verantwoording over de besteding van die uitkeringen na de vervaldatum.



## **Artikelsgewijs**

### ***Artikelen 2 en 3 Doel en specifieke uitkering***

Met deze regeling wordt het exploitatietekort met betrekking tot de spoordienst op het traject Zwolle-Emmen, de stoptreindiensten Roermond-Maastricht Randwijck en Sittard-Heerlen, de sneltreindienst Maastricht-Heerlen-Aken, en de spoordienst op het traject Zwolle-Enschede en het beheertekort op de tramdienst Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein aan respectievelijk de provincies Drenthe, Limburg, Utrecht en Overijssel gecompenseerd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan reeds bestaande bestuurlijke afspraken. Voor de inhoud van deze afspraken wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemene deel van deze toelichting.

### ***Artikel 4 Hoogte van de specifieke uitkering***

In het eerste lid zijn de jaarlijkse bedragen per ontvanger opgenomen. Genoemde bedragen zijn exclusief btw vastgesteld. Deze bedragen zijn gebaseerd op het prijspeil van 2015.

In het tweede lid wordt geregeld dat de in het eerste lid genoemde bedragen worden gecorrigeerd conform het prijspeil van 2021. Deze correctie wordt op dezelfde wijze uitgevoerd als de indexering van de Brede doeluitkering verkeer en vervoer.

In het derde lid wordt geregeld dat het in het eerste lid genoemde bedrag voor de sneltreindienst Heerlen-Aken en de bedragen voor de provincies Drenthe en Overijssel jaarlijks geïndexeerd worden conform de LBI trein-elektrisch.

In het vierde lid wordt geregeld dat het in het eerste lid, onderdeel d, genoemde bedrag voor provincie Utrecht jaarlijks geïndexeerd wordt conform de Index Bruto Overheidsinvesteringen.

Het gebruik van verschillende indexen in het derde en vierde leden heeft te maken met de soort uitgaven waarvoor het Rijk middelen beschikbaar stelt. Voor provincie Utrecht gaat het om het beheer van de infrastructuur voor de tramdienst Utrecht-Nieuwegein-IJsselstein. Hierbij spelen langlopende contracten en investeringen een rol en is de IBOI hiervoor een geschikter index. In alle andere gevallen gaat het om een exploitatiebijdrage en is de LBI trein-elektrisch voor bedoeld. Verschillende indexen waren ook bij overdracht van beheer c.q. exploitatie afgesproken.

### ***Artikel 5 Voorschotverlening***

De ontvanger ontvangt gelijktijdig met de verlening een voorschot van 100% van de specifieke uitkering. Omdat er geen andere voorwaarde dan de verantwoording op grond van artikel 17a van Financiële-verhoudingswet aan de specifieke uitkering wordt verbonden, is er ook geen reden om het bedrag in delen te betalen. Aangezien het bij deze regeling gaat om het nakomen van eerder bestuurlijk gemaakte afspraken, hoeven de ontvangers geen jaarlijkse aanvraag te doen.

### ***Artikelen 6 en 7 Verantwoording en vaststelling***

Verantwoording van de besteding van de specifieke uitkering geschiedt volgens de voor de ontvangers bekende SiSa-systematiek.

De specifieke uitkering wordt overeenkomstig de verlening jaarlijks vastgesteld binnen zes maanden nadat de eindverantwoording overeenkomstig artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet heeft plaatsgevonden.

### ***Artikel 8 Inwerkingtreding en horizonbepaling***

Een toelichting op de inwerkingtreding en horizonbepaling is opgenomen in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze toelichting.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,  
S.P.R.A. van Weyenberg*