

Vergaderjaar 2013–2014

33 899

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de ontwerpen voor bewegwijzering

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juli 2013 en het nader rapport d.d. 17 maart 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 mei 2013, no. 13.001063, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de ontwerpen voor bewegwijzering, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de publieke belangen rondom bewegwijzering van openbare wegen te borgen: de samenhang van de bewegwijzering over de grenzen van individuele wegbeheerders heen. Het wetsvoorstel geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de taak ontwerpen vast te stellen voor de bewegwijzering; de wegbeheerders dienen de bewegwijzering in overeenstemming met het ontwerp te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de uitoefening binnen één dienst van zowel wettelijke taken als taken die aanbestedingsplichtig zijn, de noodzaak om een aanwijzingsbevoegdheid te regelen in de interbestuurlijke verhoudingen en de positie van particuliere wegbeheerders. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 mei 2013, nr. 13.001063, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2013, nr. W14.13.0154/IV, bied ik U hierbij aan.

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

De Afdeling advisering kan zich met de strekking van het wetsvoorstel verenigen, maar maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

1. Wettelijke en niet-wettelijke taken van de Nationale Bewegwijzeringsdienst

a. Nederland kent ruim 400 wegbeheerders: Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, waterschappen en particuliere eigenaren van wegen (zoals Schiphol en agrariërs). Zij hebben de wettelijke taak om de wegen die bij hen in beheer zijn van bewegwijzers te voorzien.² In het verleden werd de bewegwijzering verzorgd door de ANWB als dienstverlening aan de eigen leden; vanaf 1990 is de ANWB haar taak gaan uitvoeren in opdracht van de meeste wegbeheerders. Door de aanscherping van het aanbestedingsbeleid kon deze onderhandse gunning niet worden voortgezet. Sindsdien wordt gewerkt aan een nieuw stelsel.³

In het voorliggende wetsvoorstel wordt de Wegenverkeerswet 1994 zodanig aangepast dat de Minister de wettelijke taakopdracht en verantwoordelijkheid krijgt voor de bewegwijzering langs openbare wegen:

- de Minister krijgt tot taak, na overleg met de wegbeheerders, ontwerpen voor bewegwijzering vast te stellen; de wegbeheerders dienen vervolgens bewegwijzers te plaatsen of te verwijderen in overeenstemming met het ontwerp;⁴*
- de Minister houdt een algemeen toegankelijke databank bij waarin gegevens over de ontwerpen en de uitvoering worden verwerkt;⁵*
- de Minister brengt de kosten van zijn werkzaamheden in rekening bij de wegbeheerders.⁶*

Deze taken zullen worden uitgevoerd door de Nationale Bewegwijzeringsdienst (NBd), onderdeel van het agentschap Rijkswaterstaat van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.⁷ In de toelichting wordt uiteengezet dat het aanbestedingsrecht niet van toepassing is indien deze taken in de vorm van een wettelijke taakopdracht aan de minister worden opgedragen en via wijziging van de interne mandaatregeling worden neergelegd bij de NBd. De publieke taakopdracht, inbesteding en het alleenrecht zijn volgens de toelichting aanbestedingsvrij.⁸

In overleg tussen de Minister (namens hem Rijkswaterstaat) en de vertegenwoordiging van wegbeheerders (het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen) is een bestuursovereenkomst ten behoeve van de rechtszekerheid en de operationele uitvoering opgesteld.⁹ In de considerans bij de bestuursovereenkomst spreken partijen uit het wenselijk te vinden zowel de wettelijke als de niet-wettelijke taken onder te brengen bij de NBd. De wettelijke taken omvatten het beleid, databeheer, het maken van een ontwerp voor de bewegwijzering en afstemming met andere wegbeheerders.

² Artikel 16, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

³ Toelichting, § 2.1 (Achtergrond).

⁴ Voorgestelde artikelen 16a en 16, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

⁵ Voorgesteld artikel 16b van de Wegenverkeerswet 1994.

⁶ Voorgesteld artikel 153a van de Wegenverkeerswet 1994.

⁷ Op 17 mei 2013 heeft de ministerraad officieel ingestemd met de wettelijke instelling van de NBd. Tot het wetsvoorstel in werking is getreden zullen de wegbeheerders vrijwillig gebruik maken van de diensten van de NBd, die op 1 april 2013 van start is gegaan.

⁸ Toelichting, § 2.3 (Te borgen publieke belangen); § 2.5 (Onderzochte alternatieven)

⁹ Toelichting, § 5.1 (Samenwerking in plaats van handhaving).

De niet-wettelijke taken omvatten het inkopen en plaatsen van de wegwijzers, het onderhoud en de vervanging; die behoeven volgens de toelichting niet op landelijk niveau te worden georganiseerd. De wegbeheerders kunnen deze taken zelf uitvoeren of in de markt zetten. Zij kunnen de samenwerking bij de uitvoering van die taken op vrijwillige basis via de landelijke organisatie (de NBd) versterken.¹⁰ De bekostiging van de wettelijke en de niet-wettelijke taken van de NBd zal strikt worden gescheiden in de begroting en de facturering.¹¹

De Afdeling merkt op dat de door de NBd uit te voeren niet-wettelijke taken vallen onder het aanbestedingsrecht en aanbesteed dienen te worden, tenzij de opdracht onder de drempelwaarde valt. Bij de uitvoering van niet-wettelijke taken door de NBd kan deze in een concurrentiepositie terechtkomen met particuliere marktpartijen. Voorkomen moet worden dat de inkomsten uit de uitvoering van de wettelijke taken indirect worden gebruikt om voor de niet-wettelijke taken tarieven te hanteren die niet marktconform zijn (kruissubsidiëring). Om die redenen zijn waarborgen tegen kruissubsidiëring en oneerlijke concurrentie gewenst. Die waarborgen houden in dat de overheadkosten mede worden toegerekend aan de niet-wettelijke taken en dat voor die taken een gescheiden boekhouding wordt bijgehouden, waarbij voor die activiteiten ten minste de integrale kosten in rekening worden gebracht.¹² De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

b. Voorts is het volgende van belang. De NBd zal een databank bijhouden waarin gegevens worden verwerkt inzake ontwerpen voor bewegwijzering en de uitvoering daarvan.¹³ De wegbeheerders worden verplicht aan de databank gegevens te verstrekken die nodig zijn om een ontwerp tot stand te kunnen brengen, alsmede gegevens over de uitvoering van het ontwerp. De NBd verstrekt gegevens uit de databank aan alle wegbeheerders en verstrekt voorts gegevens voor hergebruik als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur, zonder dat een daartoe strekkend verzoek als bedoeld in die wet hoeft te worden ingediend.¹⁴

In de toelichting wordt opgemerkt dat indien de afnemer extra garanties omtrent de data wenst, bijvoorbeeld inzake de levering of samenstelling van datasets, dit niet wordt aangemerkt als hergebruik en dus geen «gratis» verstrekking plaatsvindt. Wanneer de afnemer meer eisen stelt aan de data zoals leveringsfrequentie, dan worden hiervoor afspraken gemaakt tussen afnemer en leverancier.¹⁵

De Afdeling merkt op dat voorkomen zal moeten worden dat de databank een oneigenlijk concurrentievoordeel betekent voor de NBd ten opzichte van marktpartijen. Gegevensverstrekking uit de databank aan de NBd zal bij de uitvoering van niet-wettelijke taken op dezelfde basis en volgens dezelfde tarifiering behoren plaats te vinden zoals die geldt voor de andere afnemers.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het wetsvoorstel aan te passen.

¹⁰ Toelichting, § 3 (Verhouding tot bestaande regelgeving).

¹¹ Toelichting, § 5.3 (Financiële gevolgen).

¹² Artikel 25i van de Mededingingswet.

¹³ Toelichting, § 4 (Hoofdlijnen van het voorstel).

¹⁴ Voorgesteld artikel 16b van de Wegenverkeerswet 1994.

¹⁵ Toelichting op artikel I, onderdeel C.

1. Wettelijke en niet-wettelijke taken van de Nationale Bewegwijzeringsdienst

a. De door de Nationale Bewegwijzeringsdienst (NBd) uit te voeren niet-wettelijke taken vallen onder het aanbestedingsrecht, zoals ook blijkt uit paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting. Daarnaast geldt hiervoor tevens het mededingingsrecht. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering hierover zijn de paragrafen 2.5 en 5.3 van de memorie van toelichting aangevuld. Aanpassing van het voorstel van wet bleek niet nodig te zijn.

b. Gegevens uit het bewegwijzeringsregister worden actief openbaar gemaakt als open data, behalve niet openbare gegevens waarop intellectuele eigendomsrechten van derden rusten. Voor het raadplegen van deze openbare gegevens wordt geen tarief geheven. Daarbij is niet relevant voor welke taken de gegevens worden gebruikt. Indien de NBd voor het uitvoeren van niet-wettelijke taken gegevens moet bewerken, wordt ook de bekostiging hiervan gescheiden in de begroting en de facturering. Paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Ook op dit punt bleek aanpassing van het voorstel van wet niet nodig te zijn.

2. Aanwijzingsbevoegdheid bij interbestuurlijk toezicht

In de toelichting wordt ruim aandacht besteed aan alternatieve oplossingen voor het in de toelichting omschreven probleem. Een van de varianten die besproken en verworpen worden, houdt in dat alle wegbeheerders zelf verantwoordelijk blijven voor het maken van een ontwerp en dat door de nationale organisatie toetsing van die plannen plaatsvindt, met de mogelijkheid dat de organisatie naar aanleiding van die toetsing een bindende aanwijzing geeft aan de betrokken wegbeheerder. Een bindende aanwijzingsbevoegdheid past, zo vervolgt de toelichting, niet goed binnen de kabinetsvisie op interbestuurlijk toezicht.¹⁶

De Afdeling merkt op dat dit laatste op zichzelf juist is, maar dat een specifieke aanwijzingsbevoegdheid in de bijzondere wet ook niet nodig is om interbestuurlijk toezicht te kunnen uitoefenen. De Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet geven het naast hogere bestuur de mogelijkheid op te treden indien het decentrale bestuur een bij wet gevorderde beslissing, handeling of resultaat niet tot stand brengt. Het toezichthoudende bestuur kan in dat geval daarin zelf voorzien bij zogeheten besluit tot indeplaatsstelling; in dat besluit wordt (behalve in spoedeisende gevallen) aan het decentrale bestuur een termijn gegund om alsnog zelf te voorzien in hetgeen het besluit vordert.¹⁷ Met het besluit tot indeplaatsstelling als stok achter de deur kan dus hetzelfde resultaat worden bereikt als met een aanwijzingsbevoegdheid.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt bij te stellen.

2. Aanwijzingsbevoegdheid bij interbestuurlijk toezicht

De Afdeling advisering merkt terecht op dat een specifieke aanwijzingsbevoegdheid niet nodig is om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen, omdat dit toezicht ook met het generieke instrument van een besluit tot in de plaatsstelling kan worden uitgeoefend. Paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting is in die zin aangepast dat ook een variant van een zorgplicht van wegbeheerders in combinatie met generiek interbestuurlijk toezicht niet voor de hand ligt, omdat daarmee de beoogde ontzorging van wegbeheerders en efficiencyverbetering niet worden bereikt.

¹⁶ Toelichting, § 2.4 (Onderzochte alternatieven), onder «Overige alternatieven».

¹⁷ Artikelen 121 Provinciewet, 124 Gemeentewet en 60 Waterschapswet.

3. Betrokkenheid particuliere wegbeheerders bij de planvorming

Particuliere wegbeheerders worden geen partij bij de bestuursovereenkomst. In de toelichting is aangegeven dat de uitvoering van de bewegwijzering in samenwerking met de vertegenwoordiging van wegbeheerders en met de betrokken wegbeheerders en eigenaren zal plaatsvinden. Nu particuliere wegbeheerders niet vertegenwoordigd zijn in de Stuurgroepvergadering is de vraag welke waarborgen er zijn dat de planvorming over de bewegwijzering dusdanig tot stand komt dat ook rekening wordt gehouden met de belangen van particuliere wegbeheerders, zoals Schiphol en agrariërs.

Voorts is onduidelijk of een (vastgesteld) ontwerp voor de bewegwijzering kan worden aangemerkt als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, of dat er sprake is van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, waartegen geen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.¹⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

3. Betrokkenheid particuliere wegbeheerders bij de planvorming

De belangen van particuliere wegbeheerders in de planvorming worden gewaarborgd door de mogelijkheid van de minister om op grond van het voorgestelde artikel 149c van de Wegenverkeerswet 1994 ontheffing te geven van de verplichting om bewegwijzering alleen te plaatsen in overeenstemming met een vastgesteld ontwerp. Die ontheffing is, zoals passend bij het instrument, overigens maar in enkele gevallen wenselijk, bijvoorbeeld in de situatie bij Schiphol. De mogelijkheid daarvoor regels te geven in gedelegeerde regelgeving is daarom geschrapt. Het ligt in de verwachting dat afspraken over de concrete situaties in een bestuursovereenkomst gemaakt zullen worden, zoals is aangegeven in de toelichting op artikel I, onder D, waarin het voorgestelde artikel 149c wordt toegelicht.

Het vaststellen van een ontwerp voor bewegwijzering is naar mijn oordeel een appellabel besluit. Belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar en beroep instellen. Naar verwachting zal overigens nauwelijks van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen zijn bijna letterlijk overgenomen, behalve het advies om van de gelegenheid gebruik te maken om de 26 begrippen in artikel 1, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 in alfabetische volgorde te plaatsen. Aangezien deze begrippen zijn geletterd, en verschillende wetswijzigingen tegelijkertijd spelen, zou dat omvangrijke en complexe samenloopbepalingen vergen.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen aan te brengen in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting.

¹⁸ Artikelen 7:1 en 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

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 Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.13.0154/IV

- Van de gelegenheid gebruik maken om de 26 begrippen in artikel 1, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 in alfabetische volgorde te plaatsen.
- Artikel 16a, eerste lid, als volgt redigeren: «Onze Minister stelt, na overleg met de betrokken openbare lichamen en eigenaren van wegen, ontwerpen voor bewegwijzering vast.»
- De twee volzinnen van artikel II onderbrengen in afzonderlijke artikelleden, nu het twee afzonderlijke normen met verschillend karakter betreft.