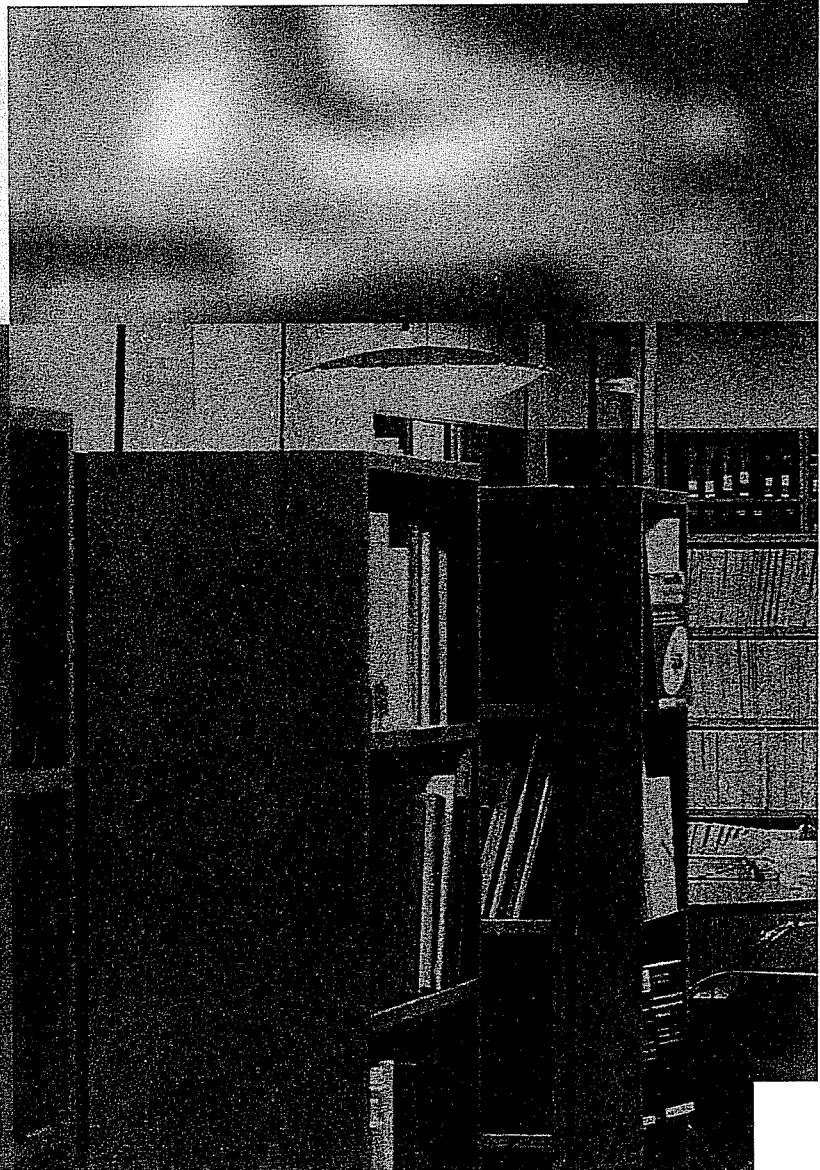




BESLISSSEN EN BETALEN IN ÉÉN HAND

**Interdepartementaal Beleidsonderzoek
Verbetering Afwegingsmechanisme
Infrastructuur**



BESLISSSEN EN BETALEN IN ÉÉN HAND

Interdepartementaal beleidsonderzoek
Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN.....	2
1. INLEIDING	8
1.1 ACHTERGROND	8
1.2 REIKWIJDTE ONDERZOEK.....	9
1.3 PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSAANPAK	9
1.4 LEESWIJZER.....	10
2. INSTRUMENTEN VAN HET HUIDIGE BELEID	11
2.1 HET PROGRAMMA REGIONALE EN LOKALE INFRASTRUCTUUR VAN HET MIT	11
2.2 DE GEBUNDELDE DOELUITKERING (GDU).....	12
2.3 REGELING ‘DE BOER’	13
2.4 DE REGELING ‘DUURZAAM VEILIG’	14
2.5 BEREIKBAARHEIDSBEVORDERENDE EN MOBILITEITSGELEIDENDE MAATREGELLEN (B&M)	16
2.6 HET CONVENANT VERDI, DE PLANWET EN HET NVVP	16
2.7 TOTAALBEELD.....	18
3. DE VORMGEVING VAN DECENTRALISATIE	20
3.1 UITGANGSPUNTEN	20
3.2 AANDACHTSPUNTEN	20
3.3 DE CONTOUREN VAN EEN WENSELIJKE VORMGEVING VAN DECENTRALISATIE.....	22
3.4 IMPLEMENTATIETRAJECT EN OVERGANGSPROBLEMATIEK	26
3.5 TOTAALBEELD.....	28
4. HAALBAARHEIDSTOETS VERDEELSLEUTEL.....	29
4.1 INLEIDING.....	29
4.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK VERDEELSLEUTEL INFRASTRUCTUURGELDEN	29
4.2.1 <i>Relevante budgetten</i>	29
4.2.2 <i>Verdeling naar regio’s</i>	30
4.2.3 <i>Relevante indicatoren</i>	31
4.2.4 <i>Verdeelcriteria of bestedingscriteria?</i>	32
4.2.5 <i>Geselecteerde criteria</i>	32
4.3 RESULTATEN VAN DE TECHNISCHE VERKENNING	33
4.4 HET VERVOLGTRAJECT.....	34
LITERATUURLIJST.....	37
BIJLAGEN.....	38

Samenvatting en aanbevelingen

Het onderhavige onderzoeksrapport richt zich op de besluitvorming omtrent en financiering van investeringen in regionale en lokale infrastructuur, kortweg genoemd het 'afwegingsmechanisme infrastructuur'. Ten aanzien van deze besluitvorming en financiering is er eerder een aantal knelpunten gesignaleerd. Deze knelpunten betreffen de grote afstand tussen beslissen en betalen, de grote mate van rijksbemoeienis en druk interbestuurlijk verkeer, de geringe ruimte voor integraal mobiliteitsbeleid en een sterke financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid. Om deze knelpunten te verminderen is gekeken naar de mogelijkheden van decentralisatie.

De centrale probleemstelling die als leidraad heeft gefungeerd is:

Welke mate en welke wijze van decentralisatie van middelen sluit het beste aan op een zo goed mogelijke afweging van investeringsbeslissingen op lokaal en regionaal niveau?

Ter beantwoording van bovenstaande vraag is gekeken naar de huidige vormgeving van het beleid en zijn uitgangspunten geformuleerd voor een gedecentraliseerde vormgeving die de gesignaleerde knelpunten kan verminderen. Een aantal elementen is nader onderzocht op haalbaarheid door Cebeon, een extern onderzoeksbureau dat door de werkgroep is ingeschakeld. De belangrijkste aanbevelingen die volgen uit het onderzoek zijn onderstaand weergegeven inclusief bijbehorende argumentatie.

1. Het huidige subsidie-instrumentarium voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur dient zo volledig mogelijk ondergebracht te worden in één nieuwe verdeelsystematiek op basis van nader vast te stellen structuurkenmerken.

Het huidige subsidie-instrumentarium voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur bestaat uit een aantal van elkaar verschillende instrumenten. De subsidie-voorwaarden verschillen qua inhoud en systematiek. Ter vermindering van de grote afstand tussen beslissen en betalen, druk interbestuurlijk verkeer en de geringe ruimte voor integraal mobiliteitsbeleid ligt het voor de hand te kiezen voor een systematiek die gekenmerkt wordt door zo min mogelijk bestedingsvoorwaarden en beslissingen per project. De systematiek die daar het beste invulling aan geeft is een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken. Structuurkenmerken zijn de eigenschappen van regio's die direct of indirect van invloed zijn op verkeers- en vervoersstromen. Voorbeelden zijn het aantal inwoners, het aantal werkzame personen, het aantal nieuwe woningen en de mate van congestie. Door uit te gaan van dergelijke structuurkenmerken kunnen de beschikbare gelden verdeeld worden zonder gedetailleerde bestedingsvoorwaarden te stellen en beslissingen te nemen op projectniveau. Dit geeft meer vrijheden aan lagere overheden ten aanzien van de besteding en vermindert druk interbestuurlijk verkeer met het rijk. Door te werken met structuurkenmerken vindt ook een objectiveringingslag plaats: regio's met gelijke kenmerken ontvangen gelijke middelen. Een laatste belangrijk voordeel van een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken is dat deze niet afhankelijk is van de bestuurlijke indeling. Dit impliceert dat de keuze die in het kader van het NVVP wordt gemaakt ten aanzien van de

bestuurlijke indeling, maar ook eventueel toekomstige wijzigingen, relatief eenvoudig verwerkt kunnen worden.

Van het huidige instrumentarium voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur kent alleen de GDU een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken. In eerste instantie wordt aanbevolen ook de gelden uit het MIT-programma regionale en lokale infrastructuur te verwerken in een soortgelijke verdeelsystematiek. Uit het nader onderzoek dat is verricht in het kader van dit rapport blijkt dat het goed mogelijk is een verdeelsystematiek te vinden voor gecombineerde GDU- en MIT-gelden met een set plausibele indicatoren op basis van structuurkenmerken én beperkte herverdeeleffecten. Dit laatste impliceert dat ook recht wordt gedaan aan de prioriteiten die zijn gelegd in het huidige beleid ten aanzien van de verdeling van gelden.

Voor zover de instrumenten Duurzaam veilig, de De Boer gelden en B&M blijven bestaan of in één of andere vorm zullen worden gecontinueerd is het logisch ook deze instrumenten samen te voegen en mee te nemen in een nieuwe verdeelsystematiek. Handhaving van dergelijke instrumenten gaat in tegen de eerder genoemde noodzaak om zeer specifieke bestedingsvoorwaarden en beslissingen op projectniveau zoveel mogelijk te beperken. De gewichten die aan indicatoren worden toegekend kunnen variëren vanwege de invoeging van bestaande regelingen of er kunnen eventueel nieuwe indicatoren worden toegevoegd. Om de systematiek eenvoudig en overzichtelijk te houden verdient variatie in de gewichten een voorkeur boven de toevoeging van nieuwe indicatoren. Dit geldt ook voor de situatie waarin besloten wordt tot nieuwe impulsen voor regionale en lokale infrastructuur.

Belangrijke uitkomst van de haalbaarheidstoets in dit opzicht is dat het in technische zin mogelijk is indicatoren op alternatieve wijzen te combineren zonder dat dit tot grote veranderingen leidt in de herverdeeleffecten.

Uiteindelijk zal in bestuurlijk overleg nader moeten worden bepaald welke indicatoren het meest geschikt worden geacht voor de verdeling van beschikbare middelen en op welke wijze deze worden gecombineerd. Hierbij kan het wenselijk zijn meer ontwikkelingsgerichte indicatoren te gebruiken dan die gebruikt zijn in de haalbaarheidstoets. In het bestuurlijk overleg zal ook bezien moeten worden in hoeverre het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit dat gehanteerd is in het onderhavige onderzoek recht doet aan de doelstellingen die worden geformuleerd in het nieuwe NVVP.

2. Voor zover er in de toekomst sprake zal zijn van nieuwe investeringsimpulsen voor regionale en lokale infrastructuur, wordt zoveel mogelijk aangehaakt bij de beoogde nieuwe verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken.

De bij de eerste aanbeveling genoemde voordelen van een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken gelden in principe niet alleen voor het huidige instrumentarium en de huidige middelen maar ook voor eventuele nieuwe impulsen en maatregelen. Uit dit oogpunt ligt het in de rede rekening te houden met de nieuwe beoogde systematiek, waarin zo weinig mogelijk afspraken worden gemaakt op projectniveau en zo weinig mogelijk specifieke bestedingsvoorwaarden worden gebruikt. Wel kunnen bijvoorbeeld nieuwe afspraken op regioniveau worden gemaakt waarin een koppeling wordt gelegd met het NVVP en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. De basisgedachte blijft dat zoveel

mogelijk wordt gewerkt met structuurkenmerken en met indicatoren die enerzijds inhoudelijk goed te beargumenteren zijn en anderzijds rekening houden met de bestaande regionale verdeling van gelden.

3. De huidige GDU-grens van 25 miljoen gulden dient te worden verhoogd tot een bedrag van 500 miljoen gulden.

Teneinde een substantiële invulling te geven aan de decentralisatie en de eerder genoemde knelpunten te verminderen ligt het voor de hand de huidige GDU-grens van 25 miljoen gulden aanzienlijk te verhogen. Bij een grens van f 500 miljoen wordt circa 70% van de middelen die gemoeid zijn met de huidige MIT-projecten bij decentralisatie betrokken. Uitgedrukt als percentage van het aantal projecten betreft het ruim meer dan 70%, omdat slechts een zeer beperkt aantal projecten in het MIT boven de grens van f 500 miljoen uitkomt. Door uit te gaan van deze grens wordt het druk interbestuurlijk verkeer dat bestaat in de huidige situatie sterk teruggebracht. Een ander voordeel van een grens van f 500 miljoen is dat het ook minder waarschijnlijk wordt dat projecten veelvuldig de grens gaan overschrijden, vanwege mogelijk 'strategisch' gedrag van lagere overheden. Voor projecten boven de GDU-grens bestaat in de huidige situatie namelijk voor de lagere overheden een relatief aantrekkelijk subsidieregime. Een lagere grens draagt niet bij aan het terugdringen van de sterke financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid.

Een ander belangrijk argument voor een grens van f 500 miljoen, en niet voor een lagere grens van bijv. 100 miljoen, is het feit dat uit de haalbaarheidstoets van Cebeon is gebleken dat de regionale herverdeeleffecten bij een grens van f 500 miljoen niet wezenlijk groter zijn dan bij een bedrag van f 100 miljoen.

Ten aanzien van de draagkracht kan nog worden opgemerkt dat uit de thans voor regionale en lokale infrastructuur gereserveerde middelen in het MIT ook projecten worden gefinancierd tot f 500 miljoen. De met deze projecten samenhangende budgetten worden zover mogelijk meegedecentraliseerd waardoor dergelijke projecten ook door de regio zelf kunnen worden gefinancierd.

4. Voor regionale en lokale infrastructuurprojecten die uitkomen boven de GDU-grens van f 500 miljoen wordt een nieuw subsidieregime van toepassing, waarbij onderhandelingen plaatsvinden per project, op basis van een aantal standaard uitgangspunten die zorgen voor een beperking van kostenstijgingen gedurende de uitvoering en die het belang van de regio bij zeer grote investeringsplannen ook in financiële zin tot uitdrukking brengen.

Zoals bij de derde aanbeveling opgemerkt, zal slechts een zeer beperkt aantal projecten in het MIT boven de grens van f 500 miljoen uitkomen. Door hun omvang hebben deze projecten een bijzonder karakter en ligt betrokkenheid van de rijksoverheid per project meer voor de hand. Om een te sterke financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid voor deze projecten te voorkomen is het wenselijk dat wel een aantal standaard prikkels wordt ingebouwd dat aanzet tot een beheersing van de kosten van nieuwe investeringen en een vermindering van kostenstijgingen gedurende de uitvoering.

Om aan te zetten tot een scherpere afweging bij zeer grote investeringsplannen en om aan te sluiten bij de nieuwe systematiek is het wenselijk dat bij projecten boven de f 500 miljoen als uitgangspunt geldt dat de eerste f 500 miljoen door de regio of regio's zelf wordt gedragen. Hiermee wordt bereikt dat projecten net boven de grens van f 500 miljoen in principe op vergelijkbare wijze worden behandeld als project net onder die grens. Voor het meerdere van dergelijke projecten wordt een subsidierelatie in stand gehouden, die onderwerp is van onderhandelingen op projectniveau. De huidige standaard subsidiepercentages worden losgelaten. Om de regio's te compenseren wordt een substantieel deel van de middelen dat nu beschikbaar is voor projecten boven de grens van f 500 miljoen mee gedecentraliseerd. In gevallen waarin er volgens het gezamenlijk inzicht van de rijksoverheid en lagere overheden zwaarwegende, door de regio beargumenteerde redenen zijn af te wijken van het uitgangspunt dat regio's de eerste f 500 miljoen zelf dragen, wordt de mogelijkheid daartoe opengelaten. In een dergelijk geval wordt de omvang van de eigen bijdrage van regio's onderdeel van de onderhandelingen op projectniveau. Verder wordt aanbevolen voor alle projecten die nog een rijksbemoeyenis met zich meebrengen afspraken te maken over de projectrisico's en kostenstijgingen gedurende de uitvoering. Daarbij wordt conform de huidige systematiek van het MIT uitgegaan van taakstellende budgetten voor zover het de rijksbijdrage betreft.

5. Het waarborgen van een hechte relatie tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten ten aanzien van de besteding van te decentraliseren middelen vindt zoveel mogelijk plaats via de Planwet en het NVVP. Afstemming met andere beleidsterreinen kan geschieden op het niveau van de lagere overheden.

Bij de eerste aanbeveling is al opgemerkt dat gedetailleerde bestedingsvoorwaarden bij de verdeling van de beschikbare middelen zoveel mogelijk moeten worden afgebouwd. Wel is het noodzakelijk dat periodiek wordt getoetst of bij de besteding van middelen recht wordt gedaan aan rijksprioriteiten. De meest voor de hand liggende weg om de relatie tussen rijksprioriteiten en regionale/lokale prioriteiten te waarborgen is door deze een plaats te geven in het NVVP en de Planwet. Op basis van het NVVP worden regionale en lokale verkeers- en vervoerplannen opgesteld, die een rol kunnen spelen bij de verantwoording. Extra aandacht op dit punt verdienen de essentiële onderdelen van het NVVP. Op basis van de Planwet kunnen nadere afspraken worden gemaakt tussen rijk en lagere overheden over de besteding in brede zin en de bijbehorende verantwoording. Relevante ontwikkeling in dit verband is dat met betrekking tot de doelmatigheid van de besteding in de Planwet-discussie wordt gewerkt aan een monitoringsysteem. Zeer uitgebreide aanvullende sturing naast deze juridisch/bestuurlijke vorm van sturing past niet bij de gedachte om met decentralisatie 'gouden koorden' door te snijden. Ten aanzien van de relatie tussen rijksprioriteiten en regionale/lokale prioriteiten is het van belang onderscheid te maken tussen verdeelcriteria en bestedingscriteria. Verdeelcriteria moeten ervoor zorgen dat de beschikbare gelden terechtkomen op de juiste plek. Zoals aangetoond door Cebeon kan dit met een beperkt aantal criteria of indicatoren, die een weerspiegeling zijn van structuurkenmerken. Bestedingscriteria kunnen afwijken van de verdeelcriteria, zodat extra aandacht kan worden geschonken aan specifieke prioriteiten uit het NVVP.

6. De nieuwe verdeelsystematiek voor investeringen in regionale en lokale infrastructuur kan worden geïntroduceerd met ingang van 2003. Het is noodzakelijk dat deze invoering op korte termijn wordt voorbereid middels een concrete opdracht om het uiteindelijk verdeelmodel interbestuurlijk uit te werken. Er dient tevens te worden voorzien in een goede overgangsregeling.

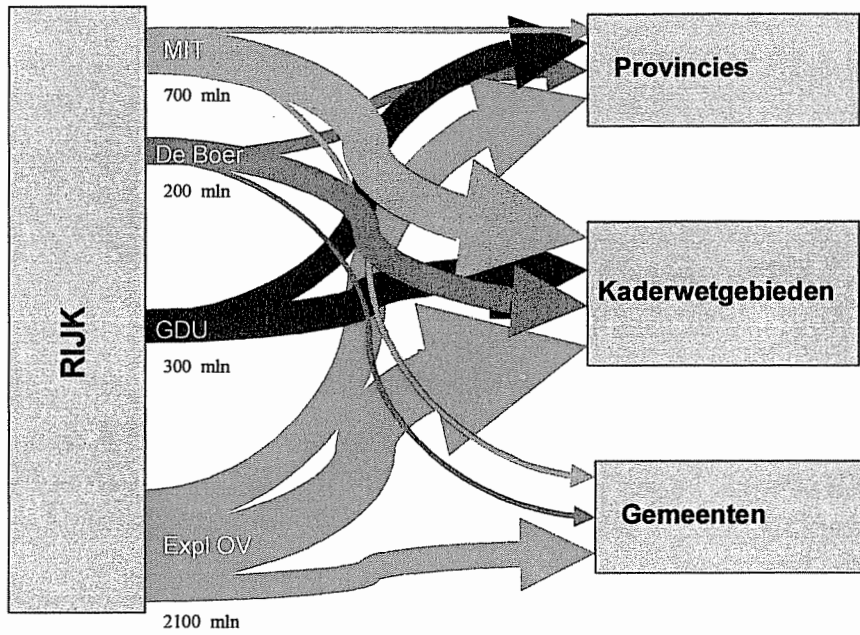
In dit onderzoek is een aantal hoofdlijnen vastgesteld van decentralisatie en is een haalbaarheidstoets gedaan. Het onderzoek is in dit opzicht geen eindpunt maar een kapstok voor verdere uitwerking en bestuurlijk overleg. Om ruimte te geven aan deze uitwerking en het nadere bestuurlijk overleg dat nodig is, wordt gedacht aan een introductie van de nieuwe systematiek met ingang van 2003. Omdat de uitwerking en het bestuurlijk overleg de nodige aandacht en tijd zullen vragen is het wenselijk dat op korte termijn een concrete start wordt gemaakt. In de overgangssituatie dient rekening te worden gehouden met bestaande afspraken. Eén en ander dient te worden vastgelegd in een nader uit te werken overgangsregeling.

Ter vergelijking zijn in onderstaande figuren de belangrijkste financiële stromen weergegeven behorende bij de huidige situatie en de beoogde toekomstige situatie ná decentralisatie¹. Het aantal financiële stromen is sterk terug gebracht en de verdelings- en verantwoordingssystematieken zijn meer eenduidig en eenvoudig gemaakt. Hiermee wordt bereikt dat het interbestuurlijk verkeer tussen rijk en lagere overheden sterk wordt gereduceerd en de mogelijkheid voor het voeren van een integraal mobiliteitsbeleid toeneemt. Omdat in de nieuwe situatie zo min mogelijk middelenvoorschriften worden opgenomen kunnen lagere overheden ook beter hun eigen verantwoordelijkheid nemen en worden betalen en bepalen meer in één hand gebracht. Door de nieuwe verdeelsystematiek te laten aansluiten bij die van andere beleidsterreinen is ook de afstemming eenvoudiger. In de nieuwe situatie bestaat er alleen nog onderscheid tussen de gelden voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur en de exploitatie OV. Ten aanzien van de exploitatiegelden geldt dat deze recent al voor het overgrote deel gedecentraliseerd zijn², wat afstemming met aanlegbeslissingen nu al mogelijk maakt. De relevante regelingen worden momenteel bovendien bezien worden op hun prikkelwerking. Dit neemt niet weg dat het voor de toekomst zinvol is de relatie tussen investerings- en exploitatiegelden uitgebreider aandacht te geven en te kijken naar de mogelijkheden voor verdere ontschotting tussen beide geldstromen.

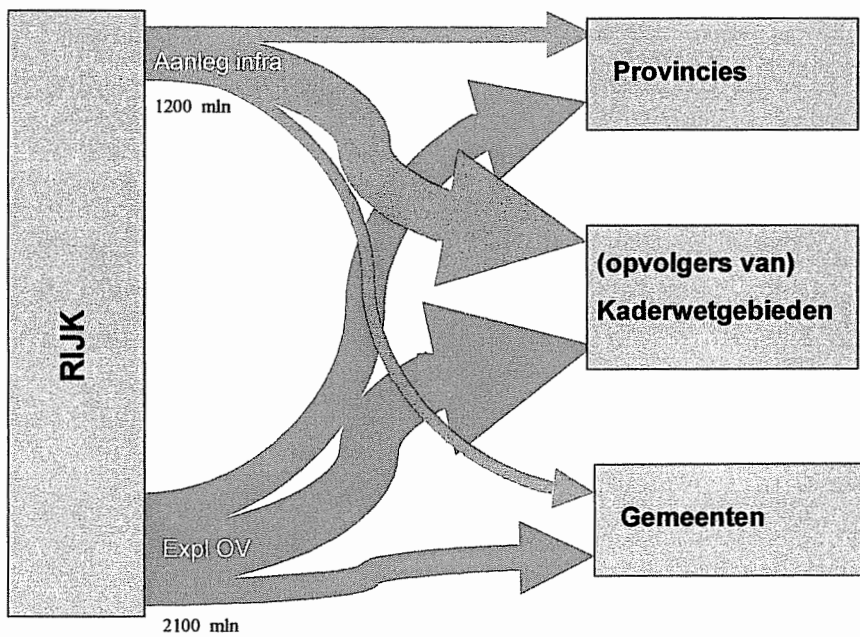
¹ Voor een uitgebreidere toelichting op de figuren, zie paragrafen 2.7 en 3.5.

² Zie bijlage 3.

Huidige financiële stromen regionale en lokale infrastructuur



Financiële stromen ná decentralisatie



1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Verkeer en vervoer is een beleidsterrein dat volop in beweging is. Niet alleen rijksinfrastructuur maar ook regionale en lokale infrastructuur vragen bestuurlijk en politiek de nodige aandacht. In het kader van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) dat dit najaar zal verschijnen wordt nagedacht over de relatie tussen het rijk en de lagere overheden en de mate waarin de lagere overheden verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het mobiliteitsbeleid in hun eigen omgeving. Een belangrijk probleem dat daarbij naar voren is gekomen betreft de grote afstand tussen het beslissen over investeringen in infrastructuur en het betalen en genieten van die investeringen. De huidige wijze van financiering van de infrastructuur maakt dat lokale en regionale overheden voor individuele projecten zelf prioriteiten en plannen (vast)stellen, maar voor de realisatie sterk afhankelijk zijn van inpassing binnen het rijksbeleid en het totaalbudget van de rijksbegroting. Omgekeerd is het rijk afhankelijk van de medewerking van de lagere overheden en kan er sprake zijn van spanning tussen het nationaal en regionaal of lokale belang. In zijn algemeenheid impliceert het huidige instrumentarium een gecompliceerde besluitvormingsprocedure en daarmee samenhangend een omvangrijke administratieve last bij subsidie-ontvangers én het rijk. Er is sprake van (aanzienlijke) vertragingen in de uitvoering van projecten. Lokale en regionale overheden geven daarnaast aan dat door de bestaande financieringsconstructies met budgetten per aparte doelstelling er weinig ruimte bestaat voor het voeren van een integraal mobiliteitsbeleid. Tot slot is er in het huidige systeem sprake van een hoge mate van subsidiëring³, die kan leiden tot minder kostenbewust gedrag. In een eerder interdepartementaal beleidsonderzoek is naar voren gekomen dat projecten met een hoge rijksbijdrage een sterkere stijging in de projectkosten laten zien tijdens de uitvoering dan projecten met een lagere rijksbijdrage⁴.

Het onderhavige rapport richt zich op de vormgeving van het beleid dat gericht is op de financiering van regionale en lokale infrastructuur. De ambitie die ten grondslag heeft gelegen aan dit rapport is aannemelijk te maken dat door een andere vormgeving van de relatie tussen de betrokken overheden met dezelfde middelen betere keuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van regionale en lokale infrastructuur. Vanuit de gedachte dat betalen en bepalen meer in één hand moeten worden gebracht, is nagedacht over decentralisatievarianten die bijdragen aan een vermindering van bovengenoemde problemen en daarmee kunnen leiden tot een vergroting van de efficiëntie en effectiviteit. Deze gedachte over decentralisatie sluit goed aan bij het algemene kabinetsbeleid met betrekking tot financiële vernieuwing.

³ Dit geldt het sterkst voor lokaal en regionaal OV, waar het subsidiepercentage 95% is, tegenover een rijksbijdrage van 50% voor lokale en regionale wegen.

⁴ "Met passen en meten wordt de meeste tijd versleten", Interdepartementaal beleidsonderzoek Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur, ronde 1997, rapport 11, mei 1998.

In dit inleidende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de reikwijdte en de doelstelling van het onderzoek, de centrale probleemstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.2 Reikwijdte onderzoek

Bij het zoeken naar mogelijke decentralisatievarianten is rekening gehouden met een aantal andere processen die deels eerder, deels parallel hebben plaatsgevonden en nog plaatsvinden. Het denken in termen van decentralisatie op het terrein van regionale en lokale infrastructuur is niet nieuw. Met het convenant VERDI en de Planwet⁵ is een belangrijke eerste stap gezet in dit proces, waarop kan worden voortgebouwd. Dit rapport zet een volgende stap, zonder dat het denken over en vormgeven van decentralisatie daarmee volledig is afgerond. Het onderzoek en de aanbevelingen bieden een goede kapstok voor de verdere invulling van decentralisatie, zonder de pretentie te hebben daarvoor een definitieve blauwdruk te zijn. Ten behoeve van de noodzakelijke vervolgstappen is aandacht besteed aan de overgangsproblematiek en is een aantal aandachtspunten voor de implementatie opgesteld.

Een belangrijk parallelproces betreft de totstandkoming van het NVVP. Een belangrijk deelproject van het NVVP in dit opzicht is Bestuur op Maat (BoM), waarin bestuurlijk de vormgeving van decentralisatie wordt verkend. In het bijzonder gaat het daarbij om de mogelijke ontvangers van rijksmiddelen. In het onderhavige onderzoek is decentralisatie zodanig bezien dat de invoering daarvan mogelijk is met verschillende antwoorden op de vraag welke overheden uiteindelijk de ontvangers worden.

Zoals aangegeven in de inleiding, richt dit rapport zich op de mogelijke vormgeving van decentralisatie van besluitvorming ten aanzien van regionale en lokale infrastructuur. De aandacht is dus primair gericht op de systeemvraag en niet op de bedragen die gemoeid zijn met investeringen in regionale en lokale infrastructuur. Met andere woorden, het gaat om de wijze waarop bestaande middelen beter kunnen worden verdeeld. Daarop aansluitend is bij de uitwerking van de decentralisatie-varianten uitgegaan van budgettaire neutraliteit. Dit impliceert dat mogelijk gewenste extra uitgaven zoveel mogelijk buiten beschouwing zijn gelaten. Zij worden beschouwd als een omgevingsvariabele. Dit geldt ook voor recent aangekondigde extra uitgaven die in hun omvang en vormgeving nog niet definitief zijn ingevuld en uitgewerkt. Wel is in de uiteindelijke advisering over decentralisatie aandacht besteed aan de inpassing en gevolgen van eventuele extra uitgaven in de nabije of verdere toekomst.

1.3 Probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak

De centrale probleemstelling die als leidraad heeft gefungeerd voor het onderzoek is als volgt:

Welke mate en welke wijze van decentralisatie van middelen sluit het beste aan op een zo goed mogelijke afweging van investeringsbeslissingen op lokaal en regionaal niveau?

⁵ Zie paragraaf 2.6 van dit rapport.

De twee hoofdvragen die uit de probleemstelling kunnen worden afgeleid zijn:

1. Wat moet er worden gedecentraliseerd?
2. Hoe moet er worden gedecentraliseerd?

Bij de uitwerking van de hoofdvragen zijn de volgende meer gedetailleerde vragen geformuleerd:

- Hoe ziet de huidige vormgeving van de besluitvorming en financiering van regionale en lokale infrastructuur eruit?
- Welke instrumenten, budgetten en projecten moeten worden meegenomen in de decentralisatie?
- Welke mate van bestedingsvrijheid voor lagere overheden sluit het best aan op de gewenste doelen?
- Welk regime verdient de voorkeur voor de overblijvende grote projecten die niet worden gedecentraliseerd?
- Wat kan geleerd worden van de ontwikkelingen op andere (aanpalende) beleidsterreinen en hoe vindt afstemming plaats?
- Waarmee moet rekening worden gehouden bij de implementatie?

Bij de beantwoording van bovengenoemde vragen is gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid aan bestaande beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten. De kennis en ervaring van de werkgroepleden heeft een belangrijke rol gespeeld bij de selectie van de meest relevante documenten en rapporten en bij het denken over mogelijke decentralisatievarianten. Op basis van de aanwezige kennis en ervaring is de meest wenselijke vorm van decentralisatie ontwikkeld. Op basis hiervan is een aantal elementen nader onderzocht op haalbaarheid door Cebeon⁶.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de instrumenten van het huidige (rijks)beleid inzake regionale en lokale infrastructuur. Er wordt een korte beschrijving gegeven van de achtergronden, financieringsstromen, subsidievoorwaarden, verdeelsystematieken en verantwoordingsmechanismen die horen bij elk van de instrumenten. In hoofdstuk 3 wordt een aantal uitgangspunten en aandachtspunten geformuleerd ten aanzien van decentralisatie en de contouren geschetst van de vormgeving die daar naar het oordeel van de werkgroep het beste bij aansluit. Vervolgens is deze vormgeving op een aantal cruciale onderdelen nader getoetst op haalbaarheid. De resultaten daarvan worden besproken in hoofdstuk 4.

⁶ Zie met name hoofdstuk 4 van dit rapport.

2. Instrumenten van het huidige beleid

Alvorens in te gaan op de mogelijke vormgeving van decentralisatie is het nodig het huidige beleid ten aanzien van lokale en regionale infrastructuur helder in beeld te hebben. Dit om later te kunnen bepalen welke instrumenten zich lenen om gedecentraliseerd te worden en op welke wijze. In dit hoofdstuk wordt daarom een korte beschrijving gegeven van de huidige subsidie-instrumenten voor de aanleg van lokale en regionale infrastructuur. Bij ieder instrument wordt kort ingegaan op de achtergrond en doelstelling van het instrument, de relevante uitgaven, de subsidievoorwaarden en de wijze van verantwoording. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Het programma Regionale en lokale infrastructuur van het MIT;
- De gebundelde doeluitkering (GDU);
- De Extra Investeringsimpuls Infrastructuur Stads- en Streekvervoer (kortweg regeling 'De Boer');
- De regeling 'Duurzaam veilig';
- Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen (B&M).

Naast het bovenstaande subsidie-instrumentarium wordt aan het eind van dit hoofdstuk ingegaan op de inhoud en rol van de Planwet, het convenant VERDI en het NVVP. Deze instrumenten bepalen het bestuurlijk kader voor het beleid met betrekking tot regionale en lokale infrastructuur.

2.1 Het programma Regionale en lokale infrastructuur van het MIT

Achtergrond en doelstelling

Op basis van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds kan de Minister van Verkeer en Waterstaat investeringen in de regionale en lokale infrastructuur subsidiëren. Deze investeringen moeten een plaats krijgen in het programma Regionale en lokale infrastructuur van het MIT. Het gaat daarbij om projecten die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en kaderwet-gebieden worden ontwikkeld en tot stand komen. Met het programma Regionale en lokale infrastructuur worden projecten gefinancierd met het oog op de ontsluiting van Vinexlocaties, de verbetering van de bereikbaarheid van de economische centra, structurerende openbaar-vervoerlijnen, doorstroming en verkeersveiligheid.

Beschikbare middelen

Het programma is de laatste tien jaar fors gegroeid, zowel in aantallen projecten als in uitgaven. De uitgaven belopen momenteel circa f 700 miljoen op jaarbasis (zie tabel in bijlage 1). Alleen projecten waarvan de subsidiabele kosten hoger zijn dan f 25 miljoen komen in aanmerking (projecten kleiner dan f 25 miljoen vallen onder de GDU, zie volgende subparagraaf). Bij openbaar vervoer (OV) wordt in principe 95% van de subsidiabele (bouw)kosten door het rijk vergoed. Bij onderliggend wegennet (OWN) is de subsidie 50%.

Wijze van verdeling

Wat procedure betreft moeten de projecten in het Programma regionale en lokale infrastructuur het zogenoemde Spelregelkader MIT doorlopen⁷. Dit spelregelkader omvat regels voor de procedures die in acht moeten worden genomen ten aanzien van de besluitvorming over verstrekking van subsidies voor investeringen in infrastructuur.

Criteria die gebruikt worden bij de toekenning van subsidies in het kader van het programma Regionale en lokale infrastructuur zijn:

1. De convenantsafspraken die in het kader van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra (VINEX) zijn gemaakt over de realisering en financiering van stadsgewestelijke OV-projecten;
2. Het verminderen van de congestieproblematiek op de weg. Met name de bereikbaarheid van de mainports en de achterlandverbindingen wordt gewicht gegeven;
3. De verbetering van de kostendeckingsgraad van het OV op netwerkniveau (dat wil zeggen de mate waarin projecten naar verwachting bijdragen aan extra betalende gebruikers);
4. Het verbeteren van de verkeersveiligheid.

In beschikkingen geeft de minister onder meer de hoogte van de subsidie aan.

Wijze van verantwoording

Betalingen aan de subsidie-ontvanger vinden plaats op basis van declaraties voor aantoonbaar verricht werk. Een financiële verantwoording met accountantsverklaring dient achteraf door de gemeenten, provincies en/of kaderwetgebieden te worden ingediend bij de Minister van Verkeer en Waterstaat .

2.2 De gebundelde doeluitkering (GDU)

Achtergrond en doelstelling

De Gebundelde Doeluitkering (GDU) bestaat sinds 1-1-1996 en legt de verantwoordelijkheid voor de zogenaamde 'kleine infrastructuurprojecten' bij de regionale overheden. Meer concreet betekent dit dat zij voor projecten waarvan de subsidiabele kosten lager zijn dan f 25 miljoen in principe geen beroep kunnen doen op het rijk voor subsidie⁸. De wettelijke basis voor GDU-uitkeringen is vastgelegd in een aantal artikelen van het Besluit Infrastructuurfonds. De GDU sluit aan bij de zogenaamde 'VERDI-afspraken' met provincies en gemeenten (zie paragraaf 2.6), maar is ook van toepassing op de zeven kaderwetgebieden. Feitelijk is de GDU de eerste grote stap in de richting van decentralisatie van infrastructuurgeld.

⁷ Voor uitgebreidere informatie over het MIT en het spelregelkader, zie bijlage 1.

⁸ Tenzij dit afzonderlijk is geregeld in de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds. In artikel 2 van het Besluit wordt de mogelijkheid gegeven uit het Infrastructuurfonds subsidies te verstrekken op grond van zeven specifieke wetten en regelingen. Het betreft onder meer de regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren, de tijdelijke bijdrageregeling vaarwegaansluitingen, de regeling subsidies uitvoeringsprogramma duurzaam veilig en een subsidieregeling transferpunten.

Beschikbare middelen

De kaderwetgebieden en de provincies ontvangen tezamen jaarlijks een vast GDU-bedrag van f 213 miljoen. In het kader van de nota Samenwerken aan bereikbaarheid (SWAB) is besloten de GDU in de periode 1998-2002 tijdelijk te verhogen. Daarvoor is f 133 miljoen per jaar beschikbaar gesteld. Met de huidige GDU is nu dus voor de periode tot en met 2002 bijna f 350 miljoen per jaar gemoeid.

Wijze van verdeling

De GDU wordt verstrekt aan provincies en kaderwetgebieden volgens een vaste verdeelsleutel. De verdeelsleutel houdt rekening met het aantal verkeersdoden, het aantal verkeersgewonden, het aantal autokilometers en aantal inwoners in de (zeer) sterk verstedelijkte gemeenten. De cijfers voor de huidige verdeling zijn gebaseerd op statistieken voor een vast jaar (bijvoorbeeld 1993 voor het aantal autokilometers) of vaste periodes (bijvoorbeeld verkeersdoden van 1990-1992). Voor elk van deze onderdelen geldt een vaste weging (zie bijlage 2).

Voor de beoordeling van de projecten die binnen het kader van de bovengenoemde verdeling van middelen worden uitgevoerd gelden als belangrijkste subsidievoorwaarden dat het moet gaan om projecten die kleiner zijn dan f 25 miljoen en dat de subsidies besteed worden aan infrastructuur⁹. De GDU-gelden worden via beschikkingen met een bepaalde looptijd (meestal 3-4 jaar) verstrekt aan de provincies en kaderwetgebieden. De verstrekking aan kaderwetgebieden (circa 55% van het totaal) blijft in ieder geval bestaan zolang de daarop van toepassing zijnde gemeenschappelijke regelingen nog van kracht zijn¹⁰.

Wijze van verantwoording

Een financiële verantwoording met accountantsverklaring dient achteraf door de provincies en kaderwetgebieden te worden ingediend bij de Minister van Verkeer en Waterstaat .

2.3 Regeling 'De Boer'

Achtergrond en doelstelling

De Regeling Extra Investeringsimpuls Infrastructuur Stads- en Streekvervoer (kortweg de Regeling 'De Boer') is van kracht vanaf maart 1996. Het doel van de regeling is het realiseren van investeringen in kleine OV-infrastructuur gericht op snelheidsbevordering (doorstroming) van OV. In dit opzicht is de regeling nauw verbonden aan exploitatie. Vanuit deze relatie bezien is de regeling een stimuleringsregeling om meer efficiency in de OV-exploitatie te bereiken¹¹.

⁹ Hierbij kan het gaan om een aanvulling van de eigen middelen voor infrastructuurprojecten.

¹⁰ De huidige regelingen zijn geldig tot en met 2002.

¹¹ Recent is de regeling geëvalueerd op ten eerste de gerealiseerde snelheidsverhoging van projecten en ten tweede de daarmee verband houdende reizigersgroei en de gerealiseerde verbetering van de kostendekkingsgraad van het regionale netwerk, [ref. Verkeer en Waterstaat].

Beschikbare middelen

De kaderwetgebieden, provincies en de zelfstandige BOS-gemeenten hebben een maximale bijdrage toegezegd gekregen van in totaal f 900 miljoen voor de periode 1996-2000, waarvoor projecten kunnen worden gedeclareerd. Projecten die voor eind 2000 worden gestart komen nog in aanmerking voor subsidie. Op dit moment maken 1476 projecten deel uit van de programma's, variërend van bus- en trambanen, vri/vecom/vetag-installaties en lijnstrekkingen¹². Het grote aantal projecten betekent dat het in de praktijk vaak gaat om projecten kleiner dan f 25 miljoen.

Wijze van verdeling

Om in aanmerking te komen voor een bijdrage moet het gaan om bestaande OV-voorzieningen, moet er een aantoonbare verbetering van de doorstroming optreden en zo mogelijk de kostendeckingsgraad toenemen (meer opbrengsten door extra gebruikers). De verdeling van de beschikbare gelden vindt plaats volgens een vaste verdeelsleutel:

- 30 procent voor de provincies;
- 60 procent voor de kaderwetgebieden;
- 10 procent voor de gemeenten.

Voor elk van de drie bestuursniveau's gelden maximale bijdragen volgens in de regeling genoemde bekostigingssystematieken. Goedkeuring van aanvragen voor subsidie gebeurt op programma-niveau, met daarbinnen (mogelijk) meerdere projecten. De betaling van de bijdrage geschiedt in principe in de vorm van jaarlijkse annuïteiten met een looptijd van 10 jaar. De betaling vindt zo spoedig mogelijk na afronding van het project plaats, met een maximum-termijn van 10 weken.

Wijze van verantwoording

Alle decentrale overheden zijn gehouden om jaarlijks over de voortgang van de projecten uit hun goedgekeurde programma te rapporteren. Verder is voor verrichte uitgaven een financiële verantwoording inclusief accountantsverklaring vereist.

2.4 De regeling 'Duurzaam veilig'

Achtergrond en doelstelling

'Duurzaam veilig' is in oorsprong een convenant als gevolg waarvan in 1997 onder de Wet Infrastructuurfonds de "Regeling duurzaam veilig" tot stand is gekomen. De regeling is een verkeersveiligheidsimpuls, gericht op de infrastructuur van gemeenten, provincies en waterschappen. Uitgangspunt is dat Nederland nog verkeersveiliger kan worden als de wegen in sterkere mate dan nu een veilig verkeersgedrag fysiek afdwingen (b.v 30 km-gebieden) en harde confrontaties beperken (rotondes in plaats van kruispunten). De subsidieregeling Duurzaam Veilig berust op Wet en Besluit Infrastructuurfonds en loopt in 2002 af. Voor 1997-2001 is een startprogramma vastgesteld. Momenteel wordt onderhandeld over een tweede fase, bedoeld om de veilige inrichting nog aanzienlijk uit te breiden.

¹² Het betreft hier technische installaties en systemen die de doorstroom van het regionale en lokale OV bevorderen.

Beschikbare middelen

Om een aanzet tot veilige inrichting te geven hebben rijk en mede-overheden in het Convenant Duurzaam Veilig afgesproken samen ten behoeve van de eerste fase *f* 400 miljoen te investeren. Het rijksdeel omvat *f* 200 miljoen. Daarnaast betaalt het rijk uit hoofde van de afspraken met mede-overheden¹³ jaarlijks *f* 20 miljoen aan provincies in het kader van de decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid, *f* 10 miljoen subsidie aan particuliere organisaties (VVN en dergelijke) en de kosten van demonstratie-projecten, onderzoek, kennismanagement, begeleiding etcetera.

Wijze van verdeling

Het rijksdeel van *f* 200 miljoen wordt als subsidie aan individuele wegbeheerders (provincies/gemeenten/waterschappen) uitgekeerd volgens een vaste verdeling: *f* 60 miljoen als basisbijdrage voor het beheer (met name fiets/bromfietsmaatregelen), *f* 135 miljoen voor uitvoering van 30 en 60 km/h-projecten en *f* 5 miljoen voor rotondes. Ten aanzien van 30 en 60 km/h-projecten geldt dat een zogenaamd reserveringsprogramma is opgesteld, waarop wegbeheerders hebben ingetekend. In een eerste ronde is een zo groot mogelijk deel van het budget toebedeeld, waarvoor de rijksbijdrage is bepaald op 40% van de werkelijke uitvoeringskosten, tot een maximum van *f* 10.000,- per km weglengte voor 30 km/h-projecten en *f* 5.000,- per km weglengte voor 60 km/h-projecten. Indien onderuitputting plaatsvindt kunnen deze bedragen in een eventuele volgende ronde worden aangepast. De rijksbijdrage voor rotondes wordt van geval tot geval bepaald, met een maximum van 50% van de werkelijke uitvoeringskosten. De subsidies in het kader van de Regeling duurzaam veilig worden verstrekt op basis van een beschikking.

Wijze van verantwoording

De uiteindelijke verstrekking vindt plaats op basis van ingediende declaraties (met accountantsverklaring) bij Rijkswaterstaat. Tot nu toe is op subsidie-aanvragen voor een bedrag van 195 miljoen beschikt en is ongeveer 75 miljoen betaald. Aan het eind van de looptijd van de regeling (2002) vindt een verantwoording en eindafrekening plaats.

¹³ Vastgelegd in het zogenaamde Startprogramma Duurzaam Veilig 1997-2000.

2.5 Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen (B&M)

Achtergrond en doelstelling

Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen, kortweg B&M, bestaan sinds 1990. Onder de B&M vallen een brede categorie van instrumenten die bedoeld zijn voor het ontwikkelen van alternatieven voor solistisch autogebruik en het terugdringen van de vraag naar solistisch autogebruik. Onder B&M vallen ook uitgaven voor de stimulering van relevante technologische ontwikkelingen en bestuurlijke samenwerking op het gebied van het regionale verkeers- en vervoersbeleid.

Beschikbare middelen

De uitgaven in het kader van B&M worden jaarlijks vastgesteld. Voor 2000 is een met de B&M maatregelen een bedrag gemoed van f 31,6 miljoen.

Wijze van verdeling

Naast het totale bedrag wordt jaarlijks vastgesteld hoeveel beschikbaar wordt gesteld voor specifieke activiteiten en projecten op het gebied van stedelijk en regionaal verkeer en vervoer (waaronder parkeerbeleid en stimulering fietsgebruik), vervoermanagement, de stimulering van alternatieven (carpooling, vanpooling, telewerken), ketenmobiliteit, voertuigbeleid en de decentralisatie van verkeers- en vervoersbeleid (VERDI).

Wijze van verantwoording

Een financiële verantwoording met accountantsverklaring dient achteraf door de ontvangende partijen (provincies, kaderwetgebieden, gemeenten en overige instellingen) te worden ingediend bij de Minister van Verkeer en Waterstaat .

2.6 Het Convenant VERDI, de Planwet en het NVVP

In de voorgaande paragrafen is een korte beschrijving gegeven van het financiële instrumentarium behorende bij uitgaven voor het regionale en lokale infrastructuurbeleid. In deze paragraaf is er aandacht voor de bestuurlijke en juridische inbedding van decentralisatie van dit beleid. Drie hoofdpijlers in dit verband zijn het Convenant VERDI, de Planwet Verkeer en Vervoer en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP).

Het Convenant VERDI

In het convenant Verkeer en vervoer, Regionaal, Decentraal, Integraal (VERDI), dat tot stand is gekomen in 1996, zijn afspraken vastgelegd over een herverdeling van taken, bevoegdheden (inclusief middelen) en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen. De kern daarvan is een samenhangende planning en uitvoering van het verkeers- en vervoersbeleid door de verschillende overheden te bevorderen. Dit heeft zijn weerslag gevonden in de Planwet verkeer en vervoer. Ter ondersteuning van de implementatie van het convenant zijn tevens afspraken gemaakt over de

ondersteuning daarvan. Het gaat hierbij vooral om de overdracht van financiële middelen ten behoeve van personele en bestuurslasten ter uitvoering van het protocol en een sociaal statuut.

De Planwet Verkeer en Vervoer en het NVVP

De Planwet Verkeer en Vervoer schept het wetgevend kader waarbinnen de vier verschillende bestuursniveaus beter kunnen samenwerken aan de voorbereiding en uitvoering van een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid. Met inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden, worden gemeenten, kaderwetgebieden (regio's), provincies en rijksoverheid ingeschakeld voor en aangesproken op hun bijdrage aan het nationale beleid. De Planwet schept nieuwe verhoudingen (taken en bevoegdheden) tussen alle overheidsorganen die betrokken zijn bij het verkeers- en vervoersbeleid. Sleutelbegrippen zijn samenwerking en het maken van heldere afspraken tussen de betrokken overheden. De wet legt de verantwoordelijkheden daar waar problemen en vraagstukken het best tot een oplossing kunnen komen en spreekt alle betrokken organen aan op hun eigen verantwoordelijkheid. De Planwet houdt sterk rekening met de complexiteit van het hedendaagse verkeers- en vervoerbeleid. De Planwet vormt in feite de vertaling van de in het convenant VERDI gemaakte afspraken. Centraal staat een wederzijdse afstemming tussen plannen van lagere overheden en de Rijksoverheid. Om de gemaakte plannen goed uit te voeren, kunnen bestuurlijke overeenkomsten worden gesloten en afspraken worden gemaakt, zo bepaalt de wet. De wens is meer draagvlak voor het beleid te vinden en gebruik te maken van de lokale, regionale of provinciale praktijk.

De Planwet is op 17 juli 1998 in werking getreden. De wet is aanvullend op bestaande wetgeving, procedureel van opzet en bevat geen inhoudelijke doelstellingen. Deze doelstellingen worden vastgelegd in het NVVP, waarnaar de Planwet verwijst. Het NVVP bevat de doelstellingen op nationaal niveau of de 'essentiële onderdelen van het nationaal verkeers- en vervoersbeleid' in de terminologie van de Planwet. Wat de procedure betreft om tot de voorbereiding van het NVVP te komen, is aangesloten bij die van de Planologische Kernbeslissing (PKB), met één duidelijk en essentieel verschil: voorafgaand aan deel 1 van de PKB moet ter voorbereiding ervan met de andere overheden overleg worden gevoerd. Conform deze bepaling overlegt de minister van Verkeer en Waterstaat, voorafgaand aan de PKB-procedure, over het NVVP met (minimaal) de besturen van provincies, kaderwetgebieden en gemeenten. Zij kunnen hun plannen, opvattingen en ideeën in de discussie inbrengen. Dit overleg beoogt samenhang te brengen in het nationale verkeers- en vervoerbeleid, samenwerking tussen de verschillende overheden te bevorderen en draagvlak te creëren voor de besluitvorming en latere uitvoering. De wijze waarop het nationale beleid wordt uitgewerkt voor het rijksniveau, moet in een apart hoofdstuk van het NVVP staan. Het plan bevat een beschrijving van de te verwachten activiteiten van het Rijk, de provincies, de kaderwetgebieden en de gemeenten.

Het provinciaal bestuur dient volgens de Planwet één of meer provinciale verkeers- en vervoerplannen vast te stellen, die richting geven aan de door de provincie te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het provinciaal bestuur neemt hierbij de essentiële onderdelen van het NVVP in acht. Voor kaderwetgebieden is het regionale verkeers- en vervoerplan geregeld in de Kaderwet bestuur in

verandering, waarvoor soortgelijke bepalingen gelden. In de Planwet worden de kaderwetgebieden in veel opzichten gelijkgesteld met de provincies. Op gemeentelijk niveau heeft het gemeentebestuur een zorgplicht en moet, zichtbaar, een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid voeren dat richting geeft aan de door gemeentebesturen te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Dit hoeft de gemeente niet noodzakelijkerwijze te doen in de vorm van een verkeers- en vervoerplan. Wel dienen de gemeentebesturen in alle gevallen de essentiële onderdelen van het NVVP en van het provinciale/regionale verkeers- en vervoerplan in acht te nemen en rekening te houden met het beleid van naburige gemeenten.

De Planwet verplicht de minister om jaarlijks verslag uit te brengen aan de Staten-Generaal over de voortgang van de uitvoering van het nationale plan. De evaluatie van de wet vindt binnen vijf jaar plaats.

2.7 Totaalbeeld

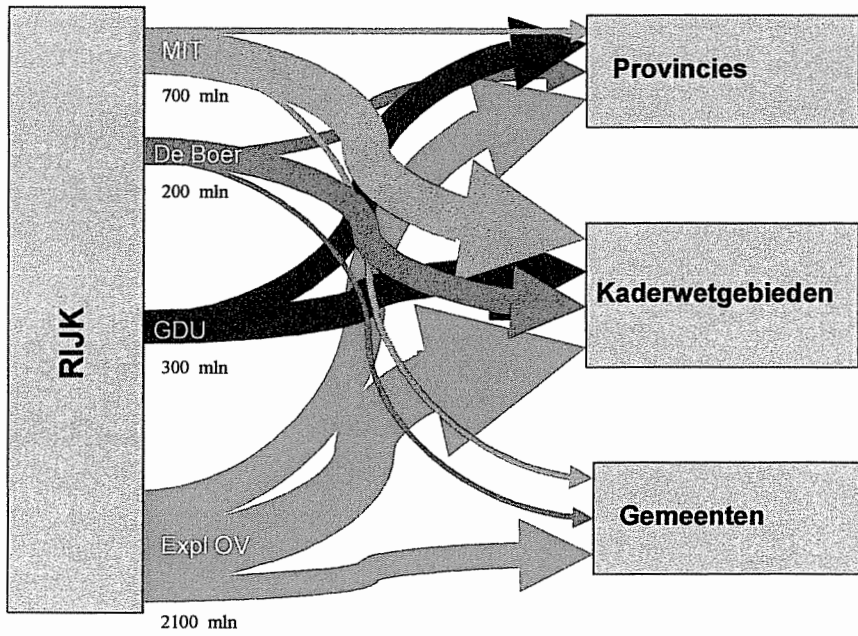
Ter afsluiting van dit hoofdstuk is in de onderstaande figuur een overzicht van de belangrijkste financiële stromen weergegeven. Voor de volledigheid, en ter vergelijking, is in de figuur ook aandacht besteed aan de exploitatiegelden voor het regionaal OV. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid zijn alleen die subsidie-instrumenten meegenomen die het grootst zijn qua uitgaven en geen tijdig karakter hebben (geen eindige looptijd)¹⁴. De genoemde bedragen bij de financiële stromen zijn een (rekenkundig) gemiddelde en afgerond op honderden miljoenen¹⁵. Verder zijn in de figuur niet opgenomen de stromen tussen de lagere overheden, bijvoorbeeld de stromen van provincies en kaderwetgebieden naar gemeenten in het kader van de GDU. Deze stromen staan immers niet centraal in het onderhavige onderzoek.

Wat systematiek betreft kennen zowel de GDU als de exploitatiegelden voor het OV een vaste verdelingssystematiek op basis van een aantal indicatoren. Deze instrumenten zijn in dien zin al (in hoge mate) gedecentraliseerd. Bij het MIT en de regeling De Boer wordt beslist per programma of project op basis van een aantal subsidievoorwaarden.

¹⁴ Niet opgenomen in de figuur zijn de regeling Duurzaam Veilig (loopt in 2002 af) en B&M (is in omvang zeer beperkt).

¹⁵ De bedragen zijn dus niet meer dan een grove indicatie. Voor de exacte bedragen zie de toelichting per instrument in dit hoofdstuk.

Figuur 1 Financiële stromen regionale en lokale infrastructuur



3. De vormgeving van decentralisatie

Zoals aangegeven in het inleidende hoofdstuk, is de kern van dit rapport het uitwerken van decentralisatievarianten op het gebied van regionale en lokale infrastructuur. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op belangrijke uitgangspunten en aandachtspunten ten aanzien van decentralisatie en worden de contouren geschetst van een vormgeving die daar naar het oordeel van de werkgroep het beste bij aansluit. Hierbij is rekening gehouden met het bestaande beleid zoals beschreven in het hoofdstuk 2.

3.1 Uitgangspunten

Als basis voor de vormgeving van decentralisatie is een aantal uitgangspunten en aandachtspunten geformuleerd. Centraal uitgangspunt is dat decentralisatie moet bijdragen aan het verminderen van de problemen zoals genoemd in hoofdstuk 1, paragraaf 1.1. Meer concreet moet decentralisatie bijdragen aan het verminderen van de afstand tussen beslissen en betalen, het verminderen van onnodige rijksbemoeyenis en druk interbestuurlijk verkeer, ruimte bieden aan een integraal mobiliteitsbeleid met aandacht voor de samenhang met andere beleidsterreinen en stimuleren tot een groter kostenbewustzijn bij mede-overheden door een geringere financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid. Met andere woorden, decentralisatie moet er aan bijdragen dat lagere overheden meer vrijheid én verantwoordelijkheid krijgen in de besteding van gelden voor regionale en lokale infrastructuur. Ter vermindering van de grote afstand tussen beslissen en betalen, druk interbestuurlijk verkeer en de geringe ruimte voor integraal mobiliteitsbeleid ligt het voor de hand te kiezen voor een systematiek die gekenmerkt wordt door zo min mogelijk bestedingsvoorwaarden en beslissingen per project. Dit impliceert dat er zo weinig mogelijk regels en procedures moeten zijn ten aanzien van de besteding van gelden. Een ander belangrijk aandachtspunt met het oog op de vermindering van de financiële afhankelijkheid van het rijk betreft de prikkels voor kostenbewust gedrag. Tot slot kan het uitgangspunt genoemd worden dat de decentralisatie substantieel moet zijn om effect te hebben.

3.2 Aandachtspunten

Op basis van bovenstaande uitgangspunten heeft de werkgroep een aantal aandachtspunten geformuleerd die van belang zijn bij de vormgeving van de decentralisatie. Deze aandachtspunten zijn nauw gerelateerd aan de onderzoeksvragen genoemd in het inleidend hoofdstuk. In feite gaat het om onderdelen van decentralisatie waarover in dit rapport een uitspraak moet worden gedaan. Onderstaand volgt een overzicht van belangrijk geachte aandachtspunten met korte toelichting.

Reikwijdte van de decentralisatie

Een eerste belangrijk aandachtspunt betreft de vraag welke van de huidige instrumenten en budgetten zouden moeten worden gedecentraliseerd. Anders geformuleerd gaat het om de vraag welke van de

instrumenten zoals beschreven in hoofdstuk 2 in aanmerking komen voor (verdere) decentralisatie. Een aanvullend aandachtspunt ten aanzien van de reikwijdte van de decentralisatie betreft de mogelijkheid bestaande instrumenten te combineren in één nieuw (gedecentraliseerd) instrument. Tot slot speelt een rol de vraag welke projecten qua omvang zouden moeten worden meegenomen in de decentralisatie.

Verdelingssystematiek

Een belangrijk onderdeel van het beleid betreft de wijze waarop de gelden worden verdeeld. Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt bestaan er belangrijke verschillen in verdelingssystematiek. Bij de verdelingen spelen een rol geografische gebieden (provincies, kaderwetgebieden, gemeenten), vervoersvormen (OV, OVN, fiets) en vervoersproblematiek (veiligheid, doorstroming, congestie, rol ruimtelijke ordening). In sommige gevallen bestaan er vaste verdeelsystematieken, in andere gevallen wordt per project of programma een besluit genomen. Centrale vraag is welke systematiek(en) het meest geschikt is (zijn) uit het oogpunt van decentralisatie.

Verantwoording

Bij decentralisatie hoort een grotere mate van vrijheid en verantwoordelijkheid voor de lagere overheden in de besteding van gelden. Anderzijds heeft de rijksoverheid haar eigen prioriteiten en verantwoordelijkheden die hun weerslag moeten hebben op de beslissingen die op lager niveau worden genomen. De vraag hier is hoe de relatie tussen rijksprioriteiten en regionale/lokale prioriteiten moet worden vormgegeven. Op dit moment bestaan er verschillen in de verantwoording per instrument. Meest gebruikelijke vormen zijn dat aangetoond moet worden dat het geld voor bepaalde activiteiten of projecten ook daadwerkelijk is besteed. Dit moet worden ondersteund door een financiële verantwoording met accountantsverklaring. Vragen die in dit verband opkomen zijn hoever de verantwoordingen moeten gaan, welke rol is weggelegd voor de Planwet en hoe een verschuiving van middelenvoorschriften naar doelvoorschriften of van sturen op input naar sturen op output kan worden vormgegeven. Hier speelt de vraag een rol hoe de juiste prikkels kunnen worden gegeven die aansporen tot het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Regime voor overblijvende projecten

Voor het deel dat vanwege de omvang en aard van de projecten niet wordt gedecentraliseerd en waarvoor de rijksoverheid mede verantwoordelijk wil blijven, blijft de vraag hoe recht kan worden gedaan aan de (gedeeltelijke) eigen verantwoordelijkheid van lagere overheden en hoe voorkomen kan worden dat zich sterke kostenontwikkelingen voordoen gedurende de uitvoering van projecten¹⁶. Relevante vragen zijn of en hoe de bestaande subsidiepercentages worden aangepast en of er hoe dan ook wel met percentages moet worden gewerkt. Maatwerk per (groot) project en/of taakstellende budgetten per project, voor de oplossing van specifieke vervoerskundige problemen, kunnen hiervoor een zinvol alternatief zijn.

¹⁶ Zie opmerkingen daarover in paragraaf 1.1.

Relatie met andere beleidsterreinen

Om integraal beleid te kunnen voeren is de relatie van het verkeers- en vervoersbeleid met andere beleidsterreinen van belang. Er zijn relaties met het ruimtelijke ordeningsbeleid, het grotestedenbeleid (GSB), het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), volkshuisvesting en andere beleidsterreinen. Deze andere beleidsterreinen hebben een belangrijke invloed op verkeer en vervoer. Ook kan geleerd worden van decentralisatie-initiatieven op deze andere beleidsterreinen.

Implementatietraject/overgangsproblematiek

Tot slot is het van belang te kijken naar de invloed van bestaande beleidsmatige beslissingen, afspraken en convenanten. Op het terrein van het verkeers- en vervoersbeleid is het niet ongebruikelijk dat zaken voor langere tijd worden vastgelegd. De reden om aandacht te besteden aan het implementatietraject en de overgangsproblematiek is tevens dat decentralisatie vergaande consequenties kan hebben voor het beleid.

3.3 De contouren van een wenselijke vormgeving van decentralisatie

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is gekeken naar de bestaande beleidsinstrumenten die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Op grond daarvan kunnen de contouren worden geschetst van de wijze waarop decentralisatie het beste vorm kan krijgen.

Reikwijdte van de decentralisatie

In principe is het wenselijk dat bij de decentralisatie zoveel mogelijk van de bestaande instrumenten worden meegenomen. De decentralisatie is in dat geval het meest substantieel en kan het meest bijdragen aan het bijeenbrengen van betalen en bepalen, de vermindering van druk interbestuurlijk verkeer en het vergroten van de ruimte voor integraal mobiliteitsbeleid en afstemming met andere beleidsterreinen. Vertaald naar instrumenten betekent dit dat de gelden van het programma regionale en lokale infrastructuur van het MIT en de GDU worden samengevoegd in één geldstroom. Voor zover de instrumenten Duurzaam veilig, de De Boer -gelden en B&M-gelden blijven bestaan of zullen worden gecontinueerd is het logisch ook deze instrumenten samen te voegen en mee te nemen in de decentralisatie. Bij deze laatste instrumenten bestaat er echter nog onzekerheid over de toekomstige invulling.

Ten aanzien van het vaststellen van een financiële grens voor projecten die meegenomen worden in de decentralisatie wordt gedacht aan een substantiële verhoging, ten opzichte van de huidige GDU-grens van f 25 miljoen, naar een bedrag van 500 miljoen gulden. Hoewel de werkgroep ook nog heeft stilgestaan bij een grens van f 300 miljoen is van deze lagere grens afgezien, te meer daar op basis van het huidige programma regionale/lokale infrastructuur kan worden geconstateerd dat een lagere grens geen noemenswaardige invloed heeft op de omvang van het aantal projecten in dit programma. De keuze voor een grens van f 500 miljoen heeft als belangrijk voordeel dat de decentralisatie dan meer substantieel en betekenisvol wordt. Ten aanzien van de draagkracht kan nog worden opgemerkt dat uit de thans voor regionale en lokale infrastructuur gereserveerde middelen ook projecten worden

gefinancierd tot f 500 miljoen¹⁷. Bezien zal moeten worden of de met deze projecten samenhangende budgetten kunnen worden meegedecentraliseerd waardoor dergelijke projecten ook door de regio zelf kunnen worden gefinancierd. Tevens is het van belang dat de hoogte van de nieuwe GDU-grens zodanig is dat strategisch gedrag (om boven het grensbedrag uit te komen teneinde alsnog in aanmerking te komen voor medefinanciering door het rijk) niet wordt aangemoedigd.

De decentralisatie richt zich vooral op de middelen voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur. Ten aanzien van de exploitatiegelden voor regionale en lokale infrastructuur geldt dat deze recent al voor het overgrote deel gedecentraliseerd zijn¹⁸ en exploitatie qua karakter afwijkt van de aanleg van infrastructuur die centraal staat bij het MIT en de GDU. Bovendien worden de relevante regelingen ten aanzien van de exploitatie voor het OV momenteel afzonderlijk bezien op hun prikkelwerking. Dit neemt niet weg dat het voor de toekomst zinvol is de relatie tussen investerings- en exploitatiegelden uitgebreider aandacht te geven en te kijken naar de mogelijkheden voor ontschotting tussen beide geldstromen.

Verdelingssystematiek

Sturing op inhoudelijke gronden (congestieproblematiek, verstedelijking, verkeersveiligheid) heeft een duidelijke voorkeur boven sturing naar vervoersvorm (OV, weginfrastructuur, water). Van de bestaande systematieken is die van de GDU het meest gericht op inhoudelijke vraagstukken. Een dergelijke systematiek met een verdeelsleutel op grond van een aantal indicatoren sluit het beste aan op de uitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 3.1. De indicatoren moeten aansluiten bij de verkeers- en vervoersproblemen waarvoor het beleid is ontwikkeld. Uiteindelijk zou er gewerkt moeten worden met een sleutel die recht doet aan de beleidsdoelstellingen van het Rijk. Door zoveel mogelijk uit te gaan van structuurkenmerken bij het opstellen van een sleutel wordt deze minder afhankelijk van de bestuurlijke indeling. Het werken met een vaste verdeelsleutel geldt al voor sommige andere terreinen waarmee het verkeers- en vervoersbeleid is verbonden¹⁹.

Startpunt is na te denken over welke problemen moeten worden opgelost en dit te vertalen in verdeelmaatstaven. Daarbij kan worden uitgegaan van de huidige verdeling in het MIT en de GDU. Door uit te gaan van de huidige verdeling wordt voldoende recht gedaan aan de beleidsprioriteiten die ten grondslag liggen aan de huidige verdeling van beschikbare gelden. Indien niet zou worden uitgegaan van de huidige verdeling wordt in plaats van de systematiek ook het beleid zelf veranderd, wat niet het centrale doel is van de onderhavige advisering.

¹⁷ Al dan niet door voor dergelijke grote projecten een aantal jaren te sparen.

¹⁸ Zie bijlage 3.

¹⁹ Zie paragraaf 4.2.3.

Verantwoording

Het feitelijk decentraliseren van infrastructuurmiddelen naar provincies en kaderwetgebieden impliceert volgens de werkgroep dat wordt afgezien van een ver(der)gaande bemoeienis met de controle op besteding van de daarmee gemoeide financiële middelen. De werkgroep acht het ook voldoende en afdoende om globaal te toetsen of de GDU-middelen daadwerkelijk worden besteed aan verkeer en vervoer. De samenhang tussen rijksprioriteiten en regionale/lokale prioriteiten wordt voldoende gewaarborgd middels de Planwet en het NVVP. Via de bepalingen van de Planwet worden gemeenten, kaderwetgebieden, provincies en Rijk ingeschakeld voor en aangesproken op hun bijdrage aan het nationale beleid. Volgens de Planwet is het provinciaal bestuur verplicht één of meer provinciale verkeers- en vervoerplannen vast te stellen, die richting geven aan de door de provincie te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Het provinciaal bestuur neemt hierbij de essentiële onderdelen van het NVVP in acht. Voor kaderwetgebieden gelden dienovereenkomstige bepalingen ten aanzien van het regionale verkeers- en vervoerplan. Gemeentebesturen moeten zorgdragen voor het, zichtbaar, voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid, dat richting geeft aan de door gemeentebesturen te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. De gemeentebesturen zijn gehouden hierbij de essentiële onderdelen van het NVVP en van het provinciale/regionale verkeers- en vervoerplan in acht te nemen en rekening te houden met het beleid van naburige gemeenten. De Planwet voorziet er derhalve in dat regionale en lokale verkeers- en vervoerplannen op essentiële onderdelen niet strijdig zijn met het beleid op rijksniveau. Een uitgebreide(re) bepaling in het controleprotocol bij de GDU-beschikkingen wordt niet wenselijk en/of noodzakelijk geacht.

Regime voor overblijvende projecten

Voor de overblijvende projecten (groter dan f 500 miljoen) is het van belang dat wordt bezien hoe op een evenwichtige manier invulling kan worden gegeven aan respectievelijk de rijksverantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid van de regio. Daarnaast is het van belang dat een prikkel wordt ingebouwd die kostenstijgingen tijdens de uitvoering verminderen. Eerder is immers vastgesteld dat naar de mate waarin de bijdrage van de regio hoger is, de kostenstijgingen minder groot zijn²⁰. Tenslotte is het van belang om de regio niet per definitie uit te nodigen tot indiening van zeer grote investeringsplannen, aangezien de afhankelijkheidsrelaties dan onverkort blijven bestaan.

Gezien het feit dat regionale/lokale projecten groter dan f 500 miljoen gering in aantal zijn en qua omvang bijzonder, is de werkgroep van mening dat maatwerk in principe het meeste recht doet aan deze projecten. Dit impliceert een intensieve betrokkenheid van de rijksoverheid per project.

Om een te sterke financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid te voorkomen is het wenselijk dat wel een aantal standaard prikkels wordt ingebouwd dat aanzet tot een beheersing van de kosten van nieuwe investeringen en een vermindering van kostenstijgingen gedurende de uitvoering. Om aan te zetten tot een scherpere afweging bij zeer grote investeringsplannen is het wenselijk dat bij projecten boven de f 500 miljoen als uitgangspunt geldt dat de eerste f 500 miljoen door de regio of regio's zelf wordt gedragen. Hiermee wordt ook bereikt dat projecten net boven de grens van f 500 miljoen in

²⁰ Zie paragraaf 1.1 van de inleiding en voetnoot 4.

principe op vergelijkbare wijze worden behandeld als project net onder die grens. Ter compensatie van de eigen bedrage van de regio('s) aan de grote projecten, kan een deel van de middelen die thans zijn gereserveerd voor projecten met kosten die hoger zijn dan f 500 miljoen, mee worden gedecentraliseerd. Voor de projectkosten die uitkomen boven de f 500 miljoen wordt een subsidierelatie in stand gehouden, die onderwerp is van onderhandelingen op projectniveau. De huidige standaard subsidiepercentages uit het MIT van 50% voor het OWN en 95% voor OV worden losgelaten.

In gevallen waarin er volgens het gezamenlijk inzicht van de rijksoverheid en lagere overheden zwaarwegende, door de regio beargementeerde redenen zijn af te wijken van het uitgangspunt dat regio's de eerste f 500 miljoen zelf dragen, wordt de mogelijkheid daartoe opengelaten. In een dergelijk geval wordt de omvang van de eigen bijdrage van regio's onderdeel van de onderhandelingen op projectniveau. Verder wordt aanbevolen voor alle projecten die nog een rijksbemoeyenis met zich meebrengen afspraken te maken over de projectrisico's en kostenstijgingen gedurende de uitvoering. Conform de huidige systematiek van het MIT wordt uitgegaan van taakstellende budgetten voor zover het de rijksbijdrage betreft, waarbij de hoogte van het bedrag de uitkomst is van overleg tussen regionale overheid en het Rijk. Een besluit over de uiteindelijke rijksbijdrage wordt genomen op basis van:

- De bijdrage die het betreffende project levert aan het oplossen van een (potentieel) verkeers- en vervoersprobleem;
- De betekenis die aan het betreffende project in het regionale/provinciale verkeers- en vervoersplan wordt toegekend;
- De mate waarin het project voldoet aan de doelstellingen van het rijksbeleid, zoals vastgelegd in het NVVP. Hoofdcriteria daarbij zijn de bereikbaarheid, verbetering reistijden OV, verbeteren kostendekkingsgraad OV, aansluiting bij het ruimtelijk beleid en verbetering van de verkeersveiligheid.

Als basis voor de onderhandelingen tussen regio en Rijk kan worden uitgegaan van standaardbedragen en/of referentiebedragen. Deze bedragen kunnen een afgeleide zijn van een nadere studie naar de bouwkosten van specifieke infrastructurele voorzieningen. De bouwkosten zijn immers een resultante van de functie van specifieke infrastructuur en de voorzieningen die op grond van die functie nodig zijn. Als voorbeeld kan hierbij worden genoemd het onderzoek dat RIGO Research en Advies BV, in opdracht van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat, in 1998 heeft laten verrichten naar de bouwkosten van stations.

Een belangrijk uitgangspunt is voorts dat recht wordt gedaan aan de inbreng van een substantiële bijdrage in de projectkosten door de betreffende regionale overheid. Naarmate het regionale belang in de totstandkoming van projecten groter is, zal ook de eigen bijdrage in de projectkosten hoger dienen te zijn. Dit komt uiteindelijk tot uitdrukking in de hoogte van de rijksbijdrage.

Relatie met andere beleidsterreinen

Belangrijkste aandachtspunt hier is dat de ontvangende partijen in de gelegenheid moeten zijn om een integraal mobiliteitsbeleid te voeren en afstemming te laten plaatsvinden met verwante beleidsterreinen. Ten eerste betekent dit dat, afgezien van de bepaling dat de te decentraliseren

gelden moeten worden besteed aan verkeer en vervoer, zo weinig mogelijk schotten of specifieke elementen moeten worden toegevoegd aan de verdeling van de gelden. Een ander belangrijk aandachtspunt is dat er 'synchronisatie' plaatsvindt tussen de verdeling van de gelden voor verkeer en vervoer en aanpalende beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, regionaal en lokaal economisch beleid). Hierbij kan gedacht worden aan de programmering in de tijd van financiële bijdragen en de instanties die hierover de beschikking krijgen.

Tot slot is het zinvol te kijken naar de concrete verdeelsystematieken die gelden voor overige beleidsterreinen, waar deels al met verdeelsleutels wordt gewerkt.

3.4 Implementatietraject en overgangsproblematiek

Een apart punt van aandacht voor de werkgroep is geweest het implementatietraject dat hoort bij de voorgestelde decentralisatie en de eventuele overgangsproblematiek.

Bij de implementatie van decentralisatie is allereerst van belang de invloed van eerder gemaakte afspraken in het kader van het MIT, VINEX en Vinexact. Deze afspraken zijn geldig voor meerdere jaren, waarbij geldt dat de 'vrije ruimte' toeneemt in de tijd²¹. Onderwerp van bestuurlijk overleg over de implementatie kan zijn het meedecentraliseren van reeds aangegane verplichtingen. De ontvanger kan dan zelf bezien of de eerder gestelde prioriteiten nog steeds opportuun zijn of dat door koppeling van dossiers en/of een innovatieve regionale aanpak efficiencywinsten zijn te behalen. Voor zover reeds aangegane verplichtingen zich niet exact verhouden tot de uiteindelijke verdeling van de middelen zal in de overgangssituatie onderlinge verrekening moeten plaatsvinden.

De werkgroep beveelt aan de nieuwe verdelingssystematiek zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de huidige verdeling van middelen over de regio's. Dit niet alleen uit het oogpunt van acceptatie maar ook vanuit het idee dat achter de keuzes die in het verleden zijn gemaakt ook een legitieme rationale heeft gezeten. Omdat dit vraagstuk als zeer cruciaal werd beoordeeld voor het mogelijke succes van decentralisatie is het een centraal onderdeel geweest van een 'haalbaarheidstoets' die de werkgroep door Cebeon heeft laten uitvoeren. Gebleken is dat dat mogelijk is. Een beschrijving en de resultaten van deze 'haalbaarheidstoets' zijn te vinden in hoofdstuk 4.

²¹ Dit is ook het geval geweest bij de introductie van de GDU. Ten tijde van de introductie van de GDU (1995/6) waren er enkele honderden kleine projecten, die nog door rijkswaterstaat waren beschikt en die nu eigenlijk onder de categorie 'kleine *infra*' dienden te vallen. Afgesproken is toen dat RWS deze subsidieprojecten zou blijven afdoen. De geprognostiseerde uitgaven voor 'kleine' regionale subsidieprojecten die al vóór 1-1-96 waren verplicht door Verkeer en Waterstaat worden daartoe elk jaar op de GDU in mindering gebracht. Het 'vrij besteedbare' deel van de GDU was voor diverse provincies en kaderwetgebieden de eerste jaren (met name 1996) relatief beperkt. Inmiddels is circa 90% van dergelijke oude projecten afgerond en verrekend, zodat het vrij besteedbare deel navenant is toegenomen.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij de implementatie betreft de werking van een aantal al bestaande beleidsinstrumenten die ook zinvol worden geacht bij de vormgeving van de voorgestelde decentralisatie. Het gaat met name om de werking van de huidige Planwet (en NVVP) en de huidige GDU, die onderdeel zijn van een uit te voeren evaluatie²². Vanzelfsprekend moeten de uitkomsten van deze evaluatie meegenomen worden bij de implementatie van de decentralisatie.

Bij de invulling van de decentralisatie is uitgesproken dat in principe een aantal kleinere of in de tijd begrensde regelingen zou moeten worden meegenomen. Het betreft de regeling Duurzaam veilig, de regeling De Boer en de B&M-middelen (zie paragraaf 2.3 t/m 2.5). Onzeker is of (de uitgaven in het kader van) deze regelingen worden voortgezet. In principe zouden deze regelingen, als zij worden voortgezet, meegenomen moeten worden bij de decentralisatie (zie reikwijdte). Dit kan impliceren dat de 'voeding' nog kan variëren, alsook de gewichten die worden toegekend aan de indicatoren die onderdeel zijn van de verdeelsystematiek. Eventueel kunnen nieuwe indicatoren worden toegevoegd. Dit geldt ook voor nieuwe impulsen op het terrein van regionale en lokale infrastructuur. Deze zullen integraal bezien moeten worden in relatie tot de verdeelsleutel voor de te decentraliseren middelen. Uiteindelijk zal in bestuurlijk overleg nader moeten worden bepaald welke indicatoren het meest geschikt worden geacht voor de verdeling van beschikbare middelen en op welke wijze deze worden gecombineerd. Hierbij kan het wenselijk zijn meer ontwikkelingsgerichte indicatoren te gebruiken dan die gebruikt zijn in de haalbaarheidstoets²³. In het bestuurlijk overleg zal ook bezien moeten worden in hoeverre het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit dat gehanteerd is in het onderhavige onderzoek recht doet aan de doelstellingen die worden geformuleerd in het nieuwe NVVP.

Verder zal bij de implementatie aandacht moeten worden gegeven aan de capaciteitsvraag. Decentralisatie impliceert dat lagere overheden een substantieel deel van het werk wat nu gedaan wordt door Verkeer en Waterstaat overnemen. Een mogelijkheid is dat naast middelen ook mensen worden meegedecentraliseerd. Een andere optie is dat bij Verkeer en Waterstaat een kenniscentrum wordt ingesteld waar de lagere overheden gebruik van kunnen maken om hun eigen capaciteit aan te vullen. Tot slot zullen bij de implementatie nog afspraken gemaakt moeten worden met de mede-overheden over hoe wordt omgegaan met prijsindexeringen.

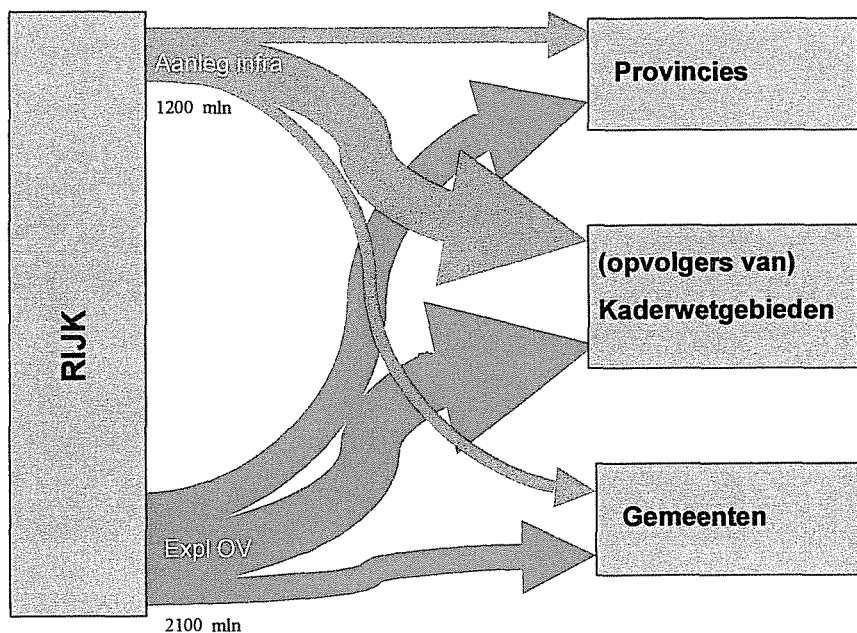
²² Beide zijn onderdeel van de zogenaamde Cover evaluatie die aan het eind van dit jaar/begin volgend jaar wordt afgerond. Ook wordt gewerkt aan een actualisatie van de GDU.

²³ In de haalbaarheidstoets noemt Cebeon de mogelijkheid om een verdeelsleutel periodiek te actualiseren, zie paragraaf 3.4.3 van bijlage 4.

3.5 Totaalbeeld

Als de decentralisatie wordt vormgegeven volgens de contouren zoals beschreven in dit hoofdstuk, wordt het totaalbeeld als in figuur 2²⁴. Het aantal financiële stromen met hun eigen verdeelsystematiek is sterk teruggebracht, waarbij in de nieuwe situatie er alleen nog onderscheid bestaat tussen de gelden voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur en de exploitatie. In vergelijking met figuur 1 in hoofdstuk 2 betekent dit een duidelijke vereenvoudiging, waarbij niet alleen het aantal financiële stromen wordt teruggebracht maar ook de verdeelsystematiek bij die stromen meer met elkaar in overeenstemming wordt gebracht. Hiermee wordt bereikt dat het interbestuurlijk verkeer tussen rijk en lagere overheden sterk wordt gereduceerd en de mogelijkheid voor het voeren van een integraal mobiliteitsbeleid toeneemt. Omdat in de nieuwe situatie zo min mogelijk middelenvoorschriften worden opgenomen kunnen lagere overheden ook beter hun eigen verantwoordelijkheid nemen en worden betalen en bepalen meer in één hand gebracht. Door de nieuwe verdeelsystematiek te laten aansluiten bij die van andere beleidsterreinen is ook de afstemming eenvoudiger.

Figuur 2 Financiële stromen na decentralisatie



²⁴ De figuur moet vooral gezien worden als grof vergelijkingsmateriaal met de figuur in hoofdstuk 2. Zoals eerder opgemerkt in de tekst doet dit rapport geen uitspraak over de definitieve ontvangers van de beschikbare gelden. Gemakheidshalve is uitgegaan van een soortgelijke verdeling in bestuurslagen een soortgelijke omvang van financiële stromen per instrument. Dit laatste sluit aan bij het uitgangspunt in het onderhavige onderzoek van budgetaire neutraliteit.

4. haalbaarheidstoets verdeelsleutel

4.1 Inleiding

Een centraal element in de decentralisatie, zoals beoogd door de werkgroep, betreft de wens te komen tot een verdeelsystematiek die beschikbare gelden verdeelt op basis van structuurkenmerken van regio's. Het beleid voor investeringen in regionale en lokale infrastructuur is tot nu voor een belangrijk deel gevoerd op basis van beslissingen op projectniveau (de MIT-projecten). Bij de omzetting naar een systeem met een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken is een vertaling nodig van deze beslissingen op projectniveau naar een verdeling naar regio's. De werkgroep heeft het noodzakelijk geacht ten aanzien van deze ingrijpende overgang een haalbaarheidstoets uit te voeren, waarin met een set plausibele indicatoren de herverdelingseffecten zijn te overzien. Bij forse herverdelingseffecten ontstaat niet alleen een mogelijk probleem met het noodzakelijke draagvlak voor invoering van de decentralisatie, maar wordt ook de rationale ontkent van eerder vastgesteld beleid. De uitvoering en resultaten van de haalbaarheidstoets die is uitgevoerd wordt kort beschreven in dit hoofdstuk. Een volledige weergave van het onderzoek is te vinden in bijlage 4.

4.2 Opzet van het onderzoek verdeelsleutel infrastructuurgelden

Alvorens de haalbaarheidstoets is uitgevoerd, is eerst aandacht besteed aan:

1. Het bepalen van de relevante budgetten die worden meegenomen;
2. De ordening van de relevante budgetten per regio;
3. De selectie van potentiële indicatoren voor een verdeelsleutel.

Duidelijkheid ten aanzien van bovenstaande ingrediënten is een voorwaarde voor een technische verkenning naar de haalbaarheid van een verdeelsleutel voor regio's. De keuzes die ten aanzien van de bovenstaande ingrediënten zijn gemaakt worden in onderstaande paragrafen beschreven en gemotiveerd.

4.2.1 Relevante budgetten

Als uitgangspunt voor de budgetten is uitgegaan van de bestaande MIT- en GDU-middelen²⁵. Dit zijn de twee belangrijkste stromen ten aanzien van investeringen in regionale en lokale infrastructuur, waarbij het de bedoeling is om uiteindelijk te komen tot een nieuwe verdeelsystematiek waarin zowel de reeds gedecentraliseerde GDU-middelen als de nieuw te decentraliseren MIT-gelden in één verdeelmodel zijn ondergebracht. In principe zouden ook de andere stromen beschreven in hoofdstuk 2 in aanmerking kunnen komen, maar vanwege de onzekerheid over de toekomst van deze stromen en

²⁵ Deze twee instrumenten worden gezien als meest direct relevant en gezien de beperkte onderzoekstijd was een selectie van instrumenten noodzakelijk.

de beperkte mogelijkheid deze op korte termijn mee te nemen, is besloten af te zien van verdere uitbreiding van het onderzoek.

Ten aanzien van de MIT- en GDU-gelden is zoveel mogelijk uitgegaan van de feitelijk toegekende budgetten. Dit heeft als groot voordeel dat er wordt aangesloten bij het geldende Rijksbeleid en de op grond hiervan beschikbaar gestelde en te stellen middelen. De doelstelling is immers primair om de toedelingssystematiek te wijzigen (een algemene verdeelsleutel in plaats van projectfinanciering) en niet het vigerende rijksbeleid.

Verder is gekozen voor een zo breed mogelijke periode waarover gegevens beschikbaar zijn. Het voordeel van een langere periode is dat een evenwichtiger beeld ontstaat op grond waarvan beter een verdeelmodel kan worden ontwikkeld. Bij een kortere tijdsperiode wordt de spreiding van budgetten over regio's steeds gevoeliger voor incidentele pieken en grotere projecten (met name vanuit het MIT). Ook inhoudelijk is het logisch een langere periode te kiezen omdat sommige projecten aan elkaar gerelateerd zijn.

Gekozen is voor het opstellen van een eerste basisbeeld voor de periode 1996-2010 (de GDU functioneert sinds 1996). Voor deze periode is bij de GDU uitgegaan van de jaarlijkse voeding die geldt in de huidige situatie, waarbij tijdelijke impulsen niet zijn doorgetrokken naar de toekomst (met name de SWAB-gelden voor de periode 1998-2002, zie paragraaf 2.2). In de "basisbudgetten" zijn verder alle MIT-projecten meegenomen die zich bevinden in de realisatie- en planstudiefase, en voorzover deze een budget betreffen van minder dan 500 miljoen gulden. Enkele zeer grote projecten (meer dan 500 miljoen gulden) zijn derhalve geheel buiten beschouwing gebleven. Deze keuze is gemaakt vanuit de gedachte dat enerzijds decentralisatie wel een substantieel deel van alle MIT-gelden zou moeten omvatten, maar dat anderzijds enkele zeer grote projecten de verdeling niet onevenredig mogen beïnvloeden. Bij deze zeer grote projecten kan voorts beargumenteerd worden dat het projecten zijn die uitstijgen boven de regionale en lokale verantwoordelijkheid.

4.2.2 Verdeling naar regio's

Een tweede belangrijk element voor de haalbaarheidstoets betreft de vraag hoe de budgetten, genoemd in paragraaf 4.2.1, worden ingedeeld naar regio's. Ook op dit punt is uitgegaan van de meest actuele situatie, met een indeling in 7 kaderwetgebieden, 6 'rest-provincies' (met uitzondering van de kaderwetgebieden) en de 6 overige provincies. Bij het indelen van de budgetten naar regio's bleek het niveau van de budgetten tussen bepaalde typen regio's zeer sterk uiteen te lopen²⁶. Er kunnen in dit opzicht drie typen regio's worden onderscheiden:

- Sterk 'verstedelijkte' regio's;
- Middelmatic 'verstedelijkte' regio's;
- Weinig 'verstedelijkte' regio's.

²⁶ Zie paragraaf 2.2.2 en tabel 2.1 in bijlage 4.

De mate van verstedelijking is gebaseerd op een combinatie van een tweetal elementen: de dichtheid binnen het bebouwde gebied (omgevingsadressendichtheid) en de dichtheid voor de totale landoppervlakte van een regio (het aantal inwoners en werkzame personen per hectare).

In sterk verstedelijkte regio's is er sprake van relatief (per inwoner) zeer substantiële budgetten en in weinig verstedelijkte regio's van relatief (per inwoner) zeer lage budgetten. In de sterk verstedelijkte regio's (de kaderwetgebieden rond de vier grote steden) is sprake van een gemiddeld niveau van de basisbudgetten GDU en MIT van circa 1.730 gulden per inwoner in de periode 1996-2010. Voor middelmatig verstedelijkte regio's is het gemiddelde budgetniveau 480 gulden per inwoner en in de weinig verstedelijkte regio's gemiddeld circa 230 gulden per inwoner.

In deze fase van de ontwikkeling van een verdeelsystematiek is ervoor gekozen vooral te kijken naar de verschillen tussen bovengenoemde drie typen regio's, en de mogelijkheid de verschillen tussen deze regio's te 'verklaren'. Dit betekent dat wordt aangesloten bij de huidige verdeling van gelden over regio's, waarbij er een sterke nadruk ligt op de mate van verstedelijking. Dit uitgangspunt kan vanuit verschillende optieken verdedigd worden. Ten eerste leidt een toename van de mobiliteit het eerst tot knelpunten (congestie) in de infrastructuur op die plekken waar de bestaande capaciteit reeds volledig wordt benut. Dit is met name in (sterk) verstedelijkte regio's het geval. Anderzijds kan worden gewezen op de economische functie van de grote steden en meer verstedelijkte regio's en de groeiende omvang van het woon-werkverkeer naar deze steden. Met name in reeds (sterk) verstedelijkte regio's leidt dit tot extra congestie en tot de noodzaak van extra investeringen in de sfeer van infrastructuur om de steden bereikbaar te houden. Tot slot sluit de nadruk op de mate van verstedelijking goed aan bij het Rijksbeleid inzake de lokatie van aanvullende woningbouw. Tegen de achtergrond van de (extra) woningbehoefte is er in het kader van het VINEX-beleid met name op bepaalde locaties aanvullende woningbouw gepland. Hierbij is er voor gekozen om binnenstedelijke woningbouw te programmeren en zoveel mogelijk geconcentreerd op een beperkt aantal grote uitleglocaties nieuwe woningbouw te realiseren. In beide gevallen impliceert dit een noodzaak tot extra investeringen in verstedelijkte gebieden.

Voor de volledigheid kan worden opgemerkt dat behalve budgetten voor lokale en regionale infrastructuur ook substantiële budgetten met Rijkswegen en spoorwegen zijn gemoed. Dergelijke projecten komen ook voor in de 'weinig' verstedelijkte regio's. Deze budgetten zijn wel van belang voor het spreidingsbeeld van investeringen in infrastructuur, maar niet voor de verkenningen naar de te decentraliseren middelen voor lokale en regionale infrastructuur.

4.2.3 Relevante indicatoren

Een laatste ingrediënt voor de haalbaarheidstoets betreft de indicatoren die worden gebruikt voor het verklaren van de verschillen tussen regio's zoals genoemd in de vorige paragraaf. Bij de selectie van potentiële indicatoren voor een verdeelsleutel is gelet op de algemene en specifieke beleidsdoeleinden die met de projecten worden gediend (NVVP) en de toekenningscriteria die een rol spelen bij de toekenning van projectbudgetten (MIT). Ook is gekeken naar indicatoren die in reeds bestaande verdeelsleutels voor aanverwante taakgebieden worden gebruikt (GDU, exploitatie OV, sleutels in het

kader van het Gemeentefonds en Provinciefonds). Verder is een aantal spelregels toegepast waaraan indicatoren in een uiteindelijk verdeelmodel moeten voldoen:

- Ze moeten een plausibel verband met de middelenbehoefte hebben: zowel bij de start als in dynamisch opzicht dient er sprake te zijn van een globale kostenoriëntatie;
- Ze moeten objectief meetbaar en voldoende betrouwbaar vast te stellen zijn voor alle ontvangers;
- Ze moeten voldoende actueel en periodiek te actualiseren zijn;
- Ze moeten niet op korte termijn door belanghebbenden (op niet beoogde wijze) beïnvloedbaar zijn.

4.2.4 Verdeelcriteria of bestedingscriteria?

Bij de keuze voor indicatoren is het van belang een onderscheid te maken tussen verdeelcriteria en bestedingscriteria. De verdeelcriteria moeten er voor zorgen dat de middelen goed worden verdeeld over de regio's. De bestedingscriteria kunnen een rol spelen bij het beoordelen van de werkelijke besteding van de middelen en de mate waarin deze hebben bijgedragen aan de realisering van de doelen (bijvoorbeeld verkeersveiligheid). De rol van verdeelcriteria is dus afwijkend van die van de bestedingscriteria. De verdeelcriteria moeten voldoen aan bovenstaande spelregels²⁷. Belangrijk aandachtspunt is dat verdeelcriteria ook op plausibele wijze gerelateerd kunnen worden aan belangrijke beleids-/bestedingsdoelen. Sommige indicatoren die op het eerste gezicht tamelijk direct aansluiten bij bepaalde bestedingsdoelen lenen zich in dit opzicht minder voor een structureel verdeelmodel, met name omdat ze niet aan de eerder genoemde spelregels voldoen.

4.2.5 Geselecteerde criteria

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten is bij de haalbaarheidstoets uiteindelijk gekozen voor de onderstaande indicatoren²⁸. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen hoeveelheidscomponenten en wegingsfactoren. Bij de hoeveelheidscomponenten zijn twee typen onderscheiden:

1. Algemene basisfactoren, waaronder oppervlakte land, aantal inwoners naar mate van stedelijkheid, aantal werkzame personen en opbrengsten openbaar stads- en streekvervoer (c.q. uitkomst verdeelmodel exploitatie);
2. Meer specifieke indicatoren waaronder de aantallen te realiseren woningen ('taakstelling') in het kader van de VINEX-convenanten in de periode 1995-2010 met betrekking tot de binnenstedelijke opgave en grote uitleglocaties, een 'surplus' van de VINEX-taakstelling betreffende een bovenmatige extra taakstelling ten opzichte van de bestaande woningvoorraad in relatief verstedelijkte regio's en een maat voor werkgelegenheidsconcentratie.

Daarnaast is gebruik gemaakt van een tweetal typen wegingsfactoren:

1. De mate van verstedelijking per regio, aansluitend bij de te onderscheiden typen regio's;

²⁷ Deze spelregels worden overigens ook door de Raad voor de Financiële Verhoudingen gehanteerd bij het beoordelen/adviseren over verdeelmodellen.

²⁸ Zie paragraaf 3.4 van bijlage 4 voor een meer volledige toelichting.

2. De gemiddelde bodemgesteldheid. Uit ervaring is namelijk bekend dat vergelijkbare infrastructuur projecten die op een slappe ondergrond moeten worden gerealiseerd relatief duurder zijn dan op een stevige (zand-)ondergrond.

4.3 Resultaten van de technische verkenning

Met behulp van de ingrediënten die zijn beschreven in paragraaf 4.2 is een 'technische verkenning' uitgevoerd. De verkenning omhelst het onderzoeken van de technische mogelijkheid om het relatief grote niveauverschil in budgetten tussen de drie onderscheiden typen regio's te overbruggen met de gekozen set indicatoren. De verkenning heeft plaatsgevonden in meerdere ronden. Tussen deze ronden hebben er residuen/verschillenanalyses plaatsgevonden om de vormgeving te verbeteren. Vooral de vraag of bepaalde herverdeeffecten al dan niet plausibel zijn heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

Belangrijkste conclusie is dat het niveauverschil in de budgetten tussen typen regio's in technische zin goed kan worden overbrugd met een set van plausibele indicatoren²⁹. In dit stadium, waarin alleen in technische zin indicatoren in een bepaalde samenstelling worden gecombineerd, lukt dit overigens op diverse alternatieve wijzen: benaderingen van de feitelijke niveaus van basisbudgetten kunnen tot op enkele procenten nauwkeurig met wisselende combinaties en met alternatieve wegingen c.q. bewerkingen van indicatoren worden bereikt. Tegelijkertijd kan er een goede inhoudelijke argumentatie worden gegeven voor de indicatoren die daarbij zijn gebruikt.

Bij de technische verkenning naar herverdelingseffecten is met name gekeken naar de drie typen regio's en zijn geen uitgebreide uitkomsten per regio gepresenteerd. Cebeon acht dit pas zinvol op een moment dat er veel meer onderzoeksstappen zijn doorlopen die leiden tot een uiteindelijk verdeelmodel. Bovendien zijn er op dit moment op een aantal punten nog onduidelijkheden over de exacte omvang en status van de relevante basisbudgetten per regio, die nog kunnen leiden tot substantiële wijzigingen. Wel zijn voor de resultaten per regio eerste indicaties gegeven van de orde van grootte van herverdeeffecten. Naar aanleiding daarvan concludeert Cebeon dat er ook op dit niveau relatief beperkte afwijkingen zijn³⁰. In dit stadium zijn dus reeds relatief beperkte afwijkingen tussen de uitkomsten van de eerste technische verkenningsformules en de basisbudgetten voor individuele regio's te bereiken. Dit beeld is voor een vervolgtraject relatief veelbelovend, omdat enerzijds uit ervaring bekend is dat in een traject van zorgvuldige modelbouw de afwijkingen voor regio's nog duidelijk kunnen/zullen afnemen en/of er voor afwijkingen van individuele regio's plausibele verklaringen kunnen worden gevonden. Afwijkingen tussen verdeelmodel en feitelijke basisbudgetten die op een andere wijze aannemelijk kunnen worden verklaard, hoeven niet tot bijstelling van de geselecteerde indicatoren, hun gewicht en/of de gehanteerde wegingen c.q. bewerkingen te leiden. Een voorbeeld hiervan is het feit of bepaalde regio's in de onderzochte periode net relatief veel of weinig aan bod zijn gekomen.

²⁹ zie paragraaf 3.2 van bijlage 4.

³⁰ zie paragraaf 3.2 van bijlage 4.

Cebeon heeft op verzoek van de werkgroep nog aandacht besteed aan de invloed van verschillende plafonds niveau's per project. De conclusie die op grond van deze exercitie kan worden getrokken is dat de argumenten om te werken met een plafond dat (substantieel) lager is dan f 500 miljoen zwak zijn. Ter vergelijking is gekeken naar een plafond van f 100 miljoen. De conclusies die Cebeon op basis van deze vergelijking trekt zijn als volgt:

- Bij een plafond van 500 miljoen gulden zijn circa 70% van de middelen van alle MIT-projecten in de periode 1996-2010 bij decentralisatie betrokken; bij een plafond van 100 miljoen gulden zou dit voor slechts circa 30% van de met deze projecten gemoeide middelen het geval zijn. Dit betekent dat er alsnog voor een groot deel van het budget sprake zou zijn van ad hoc beoordelingen;
- Bij een plafond van 100 miljoen gulden neemt de kans op 'strategisch' gedrag tegen deze achtergrond ook sterk toe, omdat er veel vaker situaties voorkomen dat dit plafond kan worden overschreden;
- Ook bij een plafond van 100 miljoen gulden zijn er nog steeds individuele regio's met substantiële afwijkingen (meerdere tientallen procenten) ten opzichte van de basisbudgetten.

4.4 Het vervolgtraject

In voorgaande paragraaf zijn de resultaten gepresenteerd van een technische verkenning naar de haalbaarheid van een verdeelsleutel. Uitgaande van de gekozen ingrediënten en uitgangspunten is de conclusie dat het verder toewerken naar een verdeelsleutel zinvol en mogelijk is. Zoals Cebeon benadrukt, is het vaststellen van een nieuwe verdeelsystematiek onderwerp van een langduriger traject met opeenvolgende stappen. De stappen die volgens Cebeon nog moeten volgen op de uitgevoerde technische verkenning worden in deze paragraaf beschreven. Een aantal stappen is meer bestuurlijk van aard, een aantal meer technisch.

Een eerste technisch aandachtspunt betreft het verminderen van de diverse 'onzekerheden' die nog schuilgaan achter de basisbudgetten die ten grondslag liggen aan het verklaringsmodel. Op basis van een aangevuld beeld van de basisbudgetten, waarin de 'onzekerheidsmarge' duidelijk is verkleind ten opzichte van de huidige stand, kan nog een aantal aanvullende technische stappen worden gezet om een optimaler verklaringsmodel te ontwikkelen. Mede op basis van de ruime ervaring die er met andere verdeelmodellen is opgedaan, lijken er goede mogelijkheden om afwijkingen tussen basisbudgetten en verklaringsmodel verder te reduceren dan nu op korte termijn in de verkenningen mogelijk was.

Een ander technisch aandachtspunt betreft de wenselijkheid om bij het opstellen van een verklaringsmodel een nog bredere periode in de beschouwingen te betrekken om de gevoeligheid van de spreiding van budgetten over regio's voor incidentele pieken en grotere projecten verder terug te brengen. Voor een aantal regio's bestaat het totale basisbudget in MIT-verband slechts uit enkele projecten, waarbij in diverse gevallen het budget van één project een zeer groot deel van het basisbedrag voor MIT-projecten in de periode 1996-2010 uitmaakt. Door van een bredere periode uit te gaan kan de invloed van dergelijke projecten worden teruggebracht.

Bij de introductie van een verdeelsleutel moet verder rekening worden gehouden met reeds toegekende budgetten in het verleden en alleen nog beschikbare voeding voor komende jaren worden uitgekeerd aan regio's die hiervoor (onder aftrek van budgetten uit het verleden) in aanmerking komen. Naarmate de tijd voortschrijdt en bestaande afspraken een minder groot beslag leggen op bestaande middelen neemt de vrije ruimte toe en kan de nieuwe verdeelsystematiek zijn werk doen³¹. Een ander punt is dat om herverdeeffecten verder te mitigeren het wenselijk en/of nodig kan zijn een invoerings-c.q. overgangsregeling te treffen waarin eventuele 'achterstanden' van bepaalde regio's worden weggewerkt. Dit vergroot de kans om zonder al te veel herverdeeffecten over te gaan op een gedecentraliseerde regeling.

Een ander aandachtspunt betreft de mogelijkheid dat de regionale indeling de komende jaren nog wijzigt, mede als uitkomst van het bestuurlijk overleg in het kader van het NVVP. Het voordeel van de gekozen aanpak waarin structuurkenmerken centraal staan is dat dit de gevoeligheid van de verdeelsleutel voor een andere regionale indeling sterk beperkt. De belangrijkste slag die gemaakt moet worden bij wijzigingen in de regionale indeling is het gedeeltelijk herordenen van de relevante basisbudgetten. Naast het bestuurlijk overleg over de regionale indeling zal vanzelfsprekend voor het invoeren van een nieuwe verdeelsystematiek ook bestuurlijk overleg over het voorgestelde verdeelmodel moeten plaatsvinden. Dit betreft dan met name de indicatoren die uiteindelijk worden geselecteerd voor de verdeelsleutel en het gewicht dat aan elk van de indicatoren wordt toegekend. Belangrijke uitkomst van de verkenning in dit opzicht is dat het in technische zin mogelijk is indicatoren op alternatieve wijzen te combineren zonder dat dit tot grote veranderingen leidt in de herverdeeffecten. Voorstellen voor een nieuwe verdeelsleutel kunnen dus eventueel, indien dit bestuurlijk gewenst is, in meerdere varianten worden geformuleerd. Daarbij is het wel van belang dat er een variant is die zo nauw mogelijk aansluit op het geobjectiveerde verklaringsmodel (gemeten naar plausibiliteit van de indicatoren) en het beeld van de herverdeeffecten voor alle individuele regio's. Dan kan in alternatieve varianten namelijk worden geëxpliciteerd wat de bestuurlijke overwegingen zijn om bepaalde indicatoren een ander gewicht te geven (bepaalde regio's een ander bedrag toe te kennen).

Een laatste aandachtspunt voor het vervoltraject betreft de verantwoording. De verkenning heeft vooral betrekking op de verdeling van beschikbare gelden. In de sfeer van MIT/GDU zijn de volgende bestedingscriteria van belang:

- verkeersveiligheid;
- bestrijding congestie/bevorderen bereikbaarheid (onder andere steden c.q. economische centra);
- stimuleren OV, met aandacht voor de kostendekkingsgraad;
- leefbaarheid.

³¹ Een soortgelijke overgangsproblematiek deed zich voor bij de introductie van de GDU.

Deze bestedingcriteria zijn direct of indirect goed te herleiden tot de gekozen verdeelcriteria die gebruikt zijn bij de technische verkenning. De bestedingscriteria kunnen nog wel een aparte rol vervullen bij het evalueren van het gebruik van gedecentraliseerde gelden. Cebeon adviseert in een volgende stap over de invulling van het gebruik van bestedingcriteria bij de evaluatie en monitoring verder na te denken (randvoorwaarden verantwoordingsaspecten van besteding en inzichtelijk maken van effecten c.q. prestaties).

Literatuurlijst

- De regio als brandpunt, de mogelijke rol van de provincie, TNO-rapport Inro-Vervoer/1999-27, december 1999, Delft.
- Selectieve bereikbaarheid en knooppuntvorming, eindrapportage aan Bureau Regio Randstad, Twynstra Gudde, 30 november 1999, Amersfoort.
- Mobiliteit met beleid, VROM Raad, Advies 017, 11 november 1999.
- Bestuur op Maat, eindrapport ten behoeve van de inbreng in het NVVP-traject, Kolpron Consultants, 9 november 1999, Rotterdam.
- Perspectief op cijfers; enkele feiten over verkeer en vervoer op een rij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, november 1999.
- De inzet van het Interprovinciaal overleg in het traject naar het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan, Interprovinciaal overleg, oktober 1999.
- Stadsgewestelijk OV: sleutel tot stedelijke vitaliteit, Priemus, H en R. Konings, Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, 30 augustus 1999.
- Position paper verkeer en vervoer op lokale niveau, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, juli 1999, Den Haag.
- Startnota ruimtelijke ordening en Perspectievennota verkeer en vervoer, SER advies, Publicatienummer 6, 18 juni 1999.
- Inbreng Kaderwetgebieden Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP), juni 1999.
- De Ruimte van Nederland (startnotitie Ruimtelijke Ordening), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, januari 1999.
- Perspectievennota Verkeer en Vervoer, 18 december 1998.
- Bestuurlijke strategie VenW t.b.v. BSR-conferentie 7/8 oktober 1998.
- Notitie Bestuurlijke verhoudingen (t.b.v. Perspectievennota), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, september 1998.
- Drie actielijnen naar het toekomstig verkeers- en vervoersbeleid, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, augustus 1998.
- Met passen en meten wordt de meeste tijd versleten, rapport Interdepartementaal beleidsonderzoek Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur, mei 1998.
- Convenant VERDI (Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal) tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Interprovinciaal overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1995.
- Decentralisatie van rijkstaken, Regionaal sociaal-economisch beleid, Raad voor het binnenlands bestuur, december 1980.
- NVVP (*nog te verschijnen*)
- Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (*nog te verschijnen*)

Bijlagen

1. beschrijving MIT plus tabel MIT 2000 - 2004, MIT spelregelkader en criteria bij een aantal concrete MIT projecten
2. verdelingssystematiek GDU
3. beschrijving exploitatiegelden OV
4. integraal eindrapport Cebeon
5. taakopdracht
6. deelnemers werkgroep

Bijlage 1 Realisatieprogramma Regionale/lokale infrastructuur MIT 2000-2004

Omschrijving	Modaliteit	Rijksbijdrage in Mf.	Kosten in Mf								Planning	Planning	
				Totaal	t/m 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Later	Huidig MIT
regio Amsterdam (ROA)													
lijn	ov	476	364	20	80	12						1997	1997
stedsgewijze Aanpak Schiphol	ov	74	24	17	20	13						divers	divers
stedsgewijze Aanpak Zuid-Oost	ov	33		8	8	8	5	3				divers	divers
Langent kerntraject fase 1 (VINEX)	ov	320	157	55	65	20	24					2001	2000
Langent kerntraject fase 2 *1)	ov	178		48	70	30	25	5				2001	2001
aan IJpendam - 't Schouw	ov	25	23	2								1997	1997
Amstelveen Westwijk	ov	40	1	8	15	10	7					2002	1999
Ontsluiting OHG-IJburg (VINEX)													
tunnel/Oostertoegang CS) *3)	ov	67	63	4								1997	1997
IJburg, fase 1 (VINEX) *3 en 6)	ov	304		37	85	40	50	60	32			2004	na 2003
rd-Zuidlijn Noord-WTC (incl. berekosten) *3 en 6)													
bulevard-Oost (BPR 205)	own	122	116	6								1998	1998
Remmermeer/Amsterdam T 106/A9	own	15	5	4	5							2000	1998
Remmermeer N22 Noord	own	65		5	20	15	25					2001	2001
regio Rotterdam (SRR)													
van Zuid metrostation	ov	81	51	10	8	12						2000	1998
van Zuid TramPlus; Erasmusbrug (VINEX)	ov	72	46	19	7							1996	1996
van Zuid, stadsbrug +													
duct (BPR 230/234)	ov/own	212	192	7	14							1997	1997
TramPlus - CS-Lombardijen (VINEX)	ov	67	37	20	10							1998	1998
TramPlus Schiedam-Vlaardingenlijn													
Tram. Tramplus fase 2) *5)	ov	130			20	20	30	30	30			2004	nvt
metro, station Beurs	ov	35	28	4	4							1999	1996
metro upgrading	ov	23	21	2								1998	1998
station Lombardijen	ov	23	21	2								1998	1998
baan Groene Kruisweg 2e fase	ov	36	34	2								1998	1998
fluxmetro *3 (VINEX)	ov	1444	346	200	232	195	133	138	200			2003	2003
selande (VINEX) *5)	ov	80			3	9	24	34	9	2		2005	nvt
structuurschema Zeehavens	own	29	24	4	2							1997	1997
clane fase 1, Giess.plein/4 havengebied. *3)	own	16	2	6	4	3	2					2001	2000
thaven A15	own	20	15	5								1998	1998
Isregio Haaglanden													
lengen tramlijn 1 Delft Zuid	ov	87	87									1994	1994
mtunnel Hollands Spoor	ov	88	88									1996	1996
lijn Steenvoorde incl verl.													
teringse Veld (Aggionet)	ov	124	63	41	20							1999	1999
mtunnel Grote Marktstraat (Aggionet)	ov	207	146	35	20	6						2001	2000
ringstunnel	ov/own	89	35	26	25	3						2000	1999
tsluiting HOV Ypenburg/Nootdorp (VINEX)	ov	80		20	47	5	8					2001	2001

Project Omschrijving	Modaliteit	Rijksbijdrage Kosten									Planning		
		In Mf.	In Mf.	t/m 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Later	Huidig MIT	Voig MIT
Trambaan reconstructie Rijswijkseplein	ov/own	25		5	9	8	3					2001	2000
Zuidwestelijke randweg (N211)	own	18	18									1998	1998
Doorstroming Parkeerruit stadsregio Utrecht (BRU)	own	15	1	3	2	5	5					2002	1999
HOV-Utrecht CS-Uithof (Vredenburg-Uithof)													
(VINEX)*1	ov	122	10	30	50	32						2001	2000
Ontsluiting HOV Leidsche Rijn (VINEX)	ov	180		20	35	35	45	45				2003	na 2003
regio Zuid Holland													
Leiden Centraal Stationsplein project	ov/own	85	62	14	4	4						1998	1998
Barendrecht Rondweg	own	18	9	4	3	2						2000	1999
Omleiding Kwintsheul (N222)	own	26	24	2								1998	1999
Leidschenveen/Zoetermeer N469													
Prov.ZH/S20 LeiZo)	own	20		8	8	4						2001	1999
Delfgauw N 470 1e fase *1)	own	24	4	5	5	5	5					2001	1999
Pilot doelgroep N213 *1)	own	5		5								2000	2000
regio Oost-Nederland													
Arnhem Nijmegen (Arnh. Centraal, fase 1) (VINEX)													
	ov/own	46	20	6	5	4	6	6				2003	na 2002
Arnhem Nijmegen (Nijmegen Spoorzone) (VINEX)													
	ov/own	26	7	7	9	3						2001	2001
VINEX Regio Twente fase 1 (doorstroomas Enschede)													
	ov/own	43	7	9	14	13						2000	2000
VINEX Twente (doorstroomas Almelo)													
	ov/own	22	7	4	5	6						2001	2001
Enschede Zuidelijke Invalsweg													
	ov/own	20	12	6	2							2000	2000
VINEX Twente (doorstroomas Hengelo NS Vossenbelt) *6)													
	ov/own	26		4	5	10	8					2002	2002
Zwolle Stadshage (Twistvlietbrug)	ov	15	5	8	2							1999	
Kampen Stadsbrug	own	9	2	6	2							2000	2001
Provincie Overijssel N 348	ov/own	49		3	7	16	11	12				2003	na 2003
Apeldoorn stationsomgeving *5)	ov/own	20		4	6	4	4	2				2001	2001
regio Utrecht/Flevoland													
Almere busbanen (VINEX)	ov	48		6	11	10	14	8				2002	2002
Herinrichting station Amersfoort	ov	19	15	4								1999	1999
Amersfoort Groeistad, fase 1 en 2	own	21	19	2								1999	1999
Amersfoort Centraal Stadsgebied, 1e fase	own	23	3	6	3	4	6					2002	2001
Doelgroep-pilot N408/409 *1)	own	1		1								2000	1998
Amersfoort/Bunschoten N199 *1)	own	16		7	5	4						2001	2000
Veenendaal Oostelijke rondweg, N233	own	8			5	2	1					2002	2000
Structuurontsluiting Lopikerwaard, N210 *5)	own	35			10	10	10	5				2003	2001

Project	Modaliteit	Rijksbijdrage		Kosten							Planning opleverdatum		
		in Mf.	In Mf.	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Later	Huidig MIT	Vorig MIT
Schrijving		Totaal	1/m 1998										
Noord Nederland													
en-Ter Apel	own	5		3	2						2000	2000	
Noord Brabant													
oven (DRS)	ov	60	25	13	13	5	4				2001	2000	
oven HOV Westcorridor (VINEX)	ov	90		52	20	9	9				2002	2002	
g N.O.-tangent fase 1	own	17	15	2							1998	1998	
g N.O.-tangent fase 2 *5)	own	19		5	7	7					2001	1998	
osch Zuid-West tangent *1)	own	21			12	7	2				2002	2001	
op Gijzenrooijsseweg	own	9	8	1							1999	1999	
Limburg													
en Zwart 1, fase 1 en 2	own	31	24	1	2	2	2				2002	2000	
sen													
se transferia	own	39	16	15	8						div.	div.	
se pilots doelgroepstrook	own	8			4	4					div.	div.	
te uitvoeringsuitgaven		24	4	4	4	3	3	3	3				
Realisatieprogramma incl. overplanning		7835	2331	971	1201	757	704	597	381	893			
Realisatieprogramma excl. overplanning			971	1201	757	704	597	381					
te voor planstudieprojecten *7)					26	83	18						
otting (= art. IF 01.03.02)			971	1201	783	787	615	381					
(deels) SWAB/TIB													
(deels) investeringsimpuls 1994													
extra middelen Regeerakkoord 1998													
(deels) investeringsimpuls 1998													
inclusief reservering HOV Eindhoven en Vathorst.													

Toelichting Realisatieprogramma Regionale/lokale infrastructuur

Van planstudie naar realisatie

Als gevolg van de afspraken die bij Regeerakkoord in het najaar 1998 zijn gemaakt kunnen de OV-projecten Rotterdam Tramplus Schiedam Vlaardingenlijn (onder de oude benaming Tramplus fase 2) en Rotterdam Nesselande worden ingepast in het realisatieprogramma.

Mutatie planning

Uit het programma Regionaal/Lokaal wordt t.b.v. de aanleg van de Nootdorpboog het ontbrekende bedrag van totaal f 47 mln overgeboekt naar het programma Railwegen Personenvervoer (zie ook toelichting bij artikel 01.02).

Bijlage 2 Verdeelsystematiek GDU

Verdeling conform Besluit Infrastructuurfonds

Gewichten	verkeers- doden ¹	verkeers- gewon- den ¹	auto- km's ²	Inwoners ³ in:		Verdeling GDU	Bedrag per inwoner ⁴
				sterk verstedelijkte gemeenten	zeer sterk verstedelijkte gemeenten		
	12,5%	12,5%	25%	8,3%	41,7%	%	
<i>Verdeling</i>							
1. Groningen	3,27	3,83	2,91	-	6,20	4,20	115
2. Friesland	4,48	3,95	3,66	2,64	-	2,19	55
3. Drenthe	4,65	3,50	3,45	-	-	1,88	64
4. Overijssel	3,63	3,16	2,82	6,07	-	2,06	70
excl. BoN Twente							
5. BoN Twente	3,45	3,71	3,13	4,47	-	2,05	52
6. Gelderland	10,61	9,90	9,62	-	-	4,97	64
excl. BoN Arnhem/Nijmegen							
7. BoN Arnhem/ Nijmegen	3,20	3,56	4,37	8,53	-	2,65	62
8. Flevoland	1,97	1,71	1,94	-	-	0,94	59
9. Utrecht	1,76	2,09	2,34	4,83	-	1,47	70
excl. BoN Utrecht							
10. BoN Utrecht	4,78	4,81	8,25	1,79	8,51	6,96	142
11. Noord-Holland	7,72	8,58	7,46	13,51	5,43	7,29	93
excl. BoN ROA							
12. BoN ROA	6,78	7,52	7,99	8,79	26,17	15,42	188
13. Zuid-Holland	6,39	6,99	7,45	11,61	4,14	6,23	78
excl. BoN Haaglanden en BoN Stadsregio Rotterdam							
14. BoN Haaglanden	2,94	4,72	5,22	4,16	22,61	12,03	199
15. BoN Stadsregio Rotterdam	4,12	4,75	6,53	6,35	26,94	14,49	194
16. Zeeland	3,81	3,45	1,61	2,56	-	1,52	64
17. Noord-Brabant	13,43	10,59	10,91	13,17	-	6,83	66
excl. BoN Eindhoven							
18. BoN Eindhoven	5,35	5,67	4,66	5,94	-	3,04	69
19. Limburg	7,65	7,50	5,68	5,59	-	3,78	52
Nederland	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100

1 Aantal in de periode 1990-1992.

2 Aantal in de periode 1986-1992.

3 Aantal in 1993.

4 Index, Nederland = 100.

Bron: CBS, HCG, IOO

Bijlage 3 Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer (Exploitatie OV)

Achtergrond en doelstelling

Voor de bekostiging van de exploitatie van het openbaar vervoer (met name stads- en streekvervoer) zijn met ingang van 2000 een tweetal regelingen samengevoegd in de Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer: een regeling met betrekking tot het normatieve kostenniveau en een regeling met betrekking tot taakstellende vervoeropbrengsten. De samenvoeging is doorgevoerd omdat er sprake was van een sterke inhoudelijke samenhang tussen de twee regelingen: het normatieve kostenniveau werd voor het overgrote deel vastgesteld op basis van de taakstellende vervoeropbrengsten. In tegenstelling tot de eerdere regelingen is de nieuwe geïntegreerde regeling voor meerdere jaren toepasbaar gemaakt. Dit bleek mogelijk omdat de systematiek van de voormalige regelingen nauwelijks bleek te veranderen van het ene op het andere jaar. De Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer is niet het enige maar wel het belangrijkste instrument voor de bekostiging van de exploitatie van het openbaar vervoer¹. De regeling geeft uitwerking aan een aantal artikelen van het Besluit personenvervoer, dat is gebaseerd op de Wet Personenvervoer.

Beschikbare middelen

De financiële bijdrage wordt jaarlijks vastgesteld door op een normatief kostenniveau van exploitatie taakstellende vervoeropbrengsten in mindering te brengen. In de regeling wordt aangegeven op welke wijze het normatieve kostenniveau en de taakstellende vervoeropbrengsten worden vastgesteld. Voor 2000 is met de regeling een bedrag gemoeid van ongeveer f 2.1 mld. Dit is het verschil tussen het normatief kostenniveau (ongeveer f 3,3 mld. voor 2000) en de taakstellende vervoersopbrengsten (ongeveer f 1,2 mld. voor 2000). Het bekostigingssysteem is gericht op stimulering van vervoergroei en verbetering van de verhouding tussen de taakstellende opbrengsten en het normatieve kostenniveau (de zogenaamde kostendekkingsgraad). Om deze doelstellingen te bereiken is ervoor gekozen opbrengsten de basis te laten zijn voor de berekening van de vaststelling van de rijksbijdrage. Het volgens de begroting beschikbare budget voor exploitatie van openbaar vervoer is kaderscheppend; daarbinnen is het bekostigingssysteem een verdeelmodel.

Wijze van verdeling

De financiële bijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer wordt jaarlijks per overheid vastgesteld. Bij de berekening van de bijdrage wordt rekening gehouden met een aantal kenmerken (dunheid, dichtheid, centrumfunctie, inwoners en oppervlakte land, aantal woningen, de omgevingsadressendichtheid, regionaal klantenpotentieel), waarbij gebruik wordt gemaakt van CBS-statistieken. Het overgrote deel wordt verdeeld op basis van het gebruik van openbaar vervoer. Een

¹ Andere bijdragen in dit verband betreffen SWAB-bijdragen (aflopend in 2000), exploitatiesubsidies voor het gedecentraliseerde regionaal spoorvervoer en extra bijdragen voor toezichthouders op de tram. [p.m. omvang bedragen?]

gedeelte wordt verdeeld rekening houdend met demografische en geografische factoren (structuurkenmerken) en het onderhoud van railinfrastructuur (forfaitaire bedragen).

Per overheid is vastgesteld welk deel van de vastgestelde rijksbijdrage alleen voor specifieke doeleinden kan worden aangewend. Voor 2000 betreft het bijdragen voor toegankelijkheid en sociale veiligheid. Voor toegankelijkheid wordt in 2000 ongeveer f 19,5 mln uitgetrokken, voor sociale veiligheid ongeveer f 16 mln. De relevante bedragen worden verdeeld naar kaderwetgebieden, provincies en afzonderlijke gemeenten.

Wijze van verantwoording

In de regeling is aangegeven aan welke doeleinden de financiële bijdrage kan worden besteed. De overheden dienen voor de vaststelling van de bijdrage gegevens aan de minister van Verkeer en Waterstaat te verstrekken die onderdeel uitmaken van het vastgestelde (verdeel)model met controleprotocol. Het gaat om informatie over de verkopen van vervoerbewijzen en reizigerskilometers bedrijfsvervoer. Een financiële verantwoording met accountantsverklaring dient achteraf door de provincies en kaderwetgebieden te worden ingediend bij de Minister van Verkeer en Waterstaat .

Onderzoek verdeelsleutel infrastructuurgelden

**verkenning technische haalbaarheid
ontwikkeling regionale verdeelsleutel**

Cebeon, 30 mei 2000

1 Inleiding

algemeen

Op verzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft Cebeon voorbereidende onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd ten behoeve van een nieuwe verdeelsystematiek in het kader van de decentralisatie van infrastructuurgelden.

Eerder hebben deze werkzaamheden reeds geleid tot een schets van het totaaltraject dat benodigd is om een nieuwe verdeelsystematiek te ontwikkelen en een eerste selectie is gepresenteerd van relevante indicatoren die daarbij betrokken zouden moeten worden.

In het verlengde hiervan is aan Cebeon gevraagd om in deze voorbereidende fase ten behoeve van de IBO-werkgroep — die adviseert over de decentralisatie van de middelen voor lokale en regionale infrastructuur — een aanvullende verkenning te verrichten naar de technische haalbaarheid van het ontwikkelen van een verdeelsleutel voor regio's.

doel verkenningen technische haalbaarheid ontwikkeling regionale verdeelsleutel

In deze notitie wordt verslag gedaan van de bevindingen op basis van een eerste verkenning naar de technische haalbaarheid van het ontwikkelen van een nieuwe (regionale) verdeelsystematiek met betrekking tot de middelen voor infrastructuur. De vraag naar de technische haalbaarheid is sterk verbonden met het gegeven dat het (relatieve) niveau van de budgetten van de projecten uit het MIT¹ tussen typen regio's zeer sterk uiteenloopt. In sterk verstedelijkte regio's zijn er relatief (per inwoner) zeer substantiële budgetten en in weinig verstedelijkte regio's relatief (per inwoner) zeer lage budgetten relevant.

De verkenning betreft een beoordeling of in technische zin met een aantal indicatoren het zeer grote niveauverschil tussen deze typen regio's kan worden verklaard. Daarbij dienen de te gebruiken indicatoren vanzelfsprekend wel een plausibel verband te hebben met de problematiek die schuilgaat achter de MIT-projecten.

in dit stadium globale technische verkenning, maar nog geen verdeelsleutel

De verkenning levert wel een oordeel over de technische mogelijkheid om het relatief grote niveauverschil in budgetten tussen enkele typen regio's te verklaren, maar levert in dit stadium nadrukkelijk geen ontwerp voor een nieuwe verdeelsleutel op.

Het ontwerpen van een nieuwe verdeelsystematiek is onderwerp van een langduriger traject met opeenvolgende stappen, waarin eerst een verklaringsmodel wordt ontworpen waarin de feitelijke effecten van het Rijksbeleid worden vertaald in termen van objectieve verdeelcriteria. Op basis daarvan wordt dan een voorstel voor een nieuw verdeelmodel geformuleerd, dat aan een aantal aanvullende spelregels moet voldoen. Vanzelfsprekend zal voor het invoeren van een dergelijke nieuwe systematiek ook een bestuurlijke toetsing van het voorgestelde model moeten plaatsvinden.

Conform de opdrachtformulering worden er in dit stadium geen uitkomsten per regio gepresenteerd. Dit is pas zinvol op een moment dat er veel meer onderzoeksstappen zijn doorlopen die leiden tot een uiteindelijk verdeelmodel. Bovendien zijn er op dit moment op tal van punten nog onduidelijkheden over de exacte omvang en status van de relevante basisbudgetten per regio.

verkenning gebaseerd op budgetten GDU en MIT-projecten in periode 1995–2010

Aan de onderzoekers is het verzoek gedaan om ten behoeve van de verkenning naar de technische haalbaarheid de volgende uitgangspunten te hanteren:

- een indeling van Nederland in 19 regio's, namelijk de 7 Kaderwetgebieden en de 12 (rest-)provincies;

1) MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

- de feitelijke toe te kennen budgetten gedurende een brede tijdsperiode in de verkenningen mee te nemen, teneinde verstoringen in het basisbeeld over de verdeling van middelen op grond van toevallige pieken en dalen tussen regio's zoveel mogelijk te voorkomen. Gekozen is voor het opstellen van een eerste basisbeeld voor de periode 1996-2010;
- in de basisbudgetten zijn enerzijds alle MIT-projecten meegenomen voorzover deze een budget betreffen van minder dan 500 miljoen gulden. Enkele zeer grote projecten (meer dan 500 miljoen gulden) zijn derhalve geheel buiten beschouwing gebleven;
- in de basisbudgetten zijn anderzijds ook alle GDU-budgetten² meegenomen. De bedoeling is namelijk om uiteindelijk te komen tot een nieuwe verdeelsystematiek waarin zowel de reeds gedecentraliseerde GDU-middelen als de nieuw te decentraliseren MIT-gelden in één verdeelmodel zijn ondergebracht.

opzet notitie

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- in paragraaf 2 wordt ingegaan op de omvang, status en achtergronden van de feitelijke budgetten GDU en MIT die aan de basis liggen van de verkenningen;
- in paragraaf 3 wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen inzake de technische haalbaarheid van het verklaren van de grote niveauverschillen in budgetten tussen drie typen regio's ingedeeld naar verstedelijkingsgraad. Daarbij wordt toegelicht welke typen indicatoren in dit verband gebruikt kunnen worden;
- tot slot worden in paragraaf 4 een aantal belangrijke aandachtspunten geformuleerd die van belang zijn voor een vervolgtrajec wanneer er daadwerkelijk een nieuwe verdeelsystematiek moet worden ontworpen.

2) GDU staat voor Gebundelde Doeluitkering inzake kleinere infrastructuurprojecten (tot 25 miljoen gulden).

2 Toelichting basisbudgetten MIT en GDU

2.1 Inleiding

Voorafgaand aan de technische verkenningen is het van belang nader in te gaan op de omvang, status en achtergronden van de relevante basisbudgetten GDU en MIT.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- in paragraaf 2.2 de omvang en status van de GDU- en MIT-budgetten;
- in paragraaf 2.3 een aantal relevante (beleidsmatige) achtergronden die bij de toekenning van deze budgetten aan regio's/projecten een rol spelen.

2.2 Omvang en status basisbudgetten GDU en MIT

2.2.1 totale omvang relevante budgetten in periode 1996-2010

algemeen

Om een goed beeld van de spreiding van relevante budgetten te kunnen verkrijgen is het van belang om een relatief brede tijdsperiode waarin relevante infrastructuurprojecten zijn gefinancierd in de beschouwingen te betrekken, omdat bij een kortere tijdsperiode het basisbeeld van de spreiding van budgetten over regio's steeds gevoeliger wordt voor incidentele pieken en/of grotere projecten (met name vanuit het MIT). Ten behoeve van deze verkenningen is gewerkt met de periode 1996-2010 (het GDU functioneert sinds 1996). Dit sluit overigens niet uit dat in een later stadium nog aanvullende jaren een rol kunnen spelen.

De basisgegevens hiervoor zijn aangeleverd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

totale omvang GDU middelen in periode 1996-2010

In de verkenningen is een totaalbedrag van circa 3,9 miljard gulden betrokken vanuit de GDU. Dit bedrag is gebaseerd op de jaarlijkse voeding die gedurende de periode tussen de jaren enigszins verschilt (onder andere in verband met de SWAB-gelden).

Voor de verdeling over de 19 regio's is voor de hele periode gebruik gemaakt van de bestaande (statische) verdeelsleutel voor GDU-gelden.

totale omvang budgetten lokale en regionale MIT-projecten 1996-2000

Voor MIT-projecten lokale en regionale infrastructuur betreft het een totaal bedrag van circa 7,0 miljard gulden in de periode 1996-2010 (zowel realisatiefase als planfase).

De budgetten van relevante MIT-projecten zijn afkomstig uit het MIT-2000 alsmede een aantal overzichten van de voorafgaande jaren. Per project is telkens de laatst bekende stand genomen. Benadrukt wordt dat alle individuele project-budgetten zijn meegeteld, met uitzondering van de projecten van meer dan 500 miljoen gulden.

Hierbij past overigens wel de kanttekening dat er (op onderdelen) in totaal minder middelen beschikbaar zijn, dan er projecten zijn (zie verder ook paragraaf 2.2.3).

Voor de toedeling aan regio's is gewerkt met een geografische toedeling aan het gebied waarin het project plaatsvindt en niet naar bijvoorbeeld de wegbeheerder (bijvoorbeeld een project met betrekking tot een provinciale weg binnen de grenzen van een kaderwetgebied is toegedeeld aan het betreffende kaderwetgebied). Dit heeft te maken met het feit dat in een verdeelmodel op basis van structuurkenmerken/indicatoren ook de (fysieke) kenmerken van een geografisch gebied als verklarende factor moeten worden gebruikt.

2.2.2 indeling naar drie typen regio's naar mate van 'verstedelijking'

Ten behoeve van de technische verkenningen zijn alle relevante budgetten geordend naar een regionale indeling van Nederland in 3 typen. Deze indeling is gebaseerd op de mate waarin regio's zijn 'verstedelijkt':

- sterk 'verstedelijkte' regio's: het betreft de vier kaderwetgebieden rond de vier grote steden (ROA, SRR, Haaglanden en BRU);
- middelmatig 'verstedelijkte' regio's: de kaderwetgebieden SRE en KAN en (restanten van) de drie Randstadprovincies 'rest'-Utrecht, 'rest'-Noord-Holland en 'rest'-Zuid-Holland;
- weinig 'verstedelijkte' regio's: kaderwetgebied Twente en de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, 'rest'-Overijssel, 'rest'-Gelderland, Zeeland, 'rest'-Noord-Brabant, Limburg en Flevoland.

De mate van verstedelijking is gebaseerd op een combinatie van een tweetal elementen: de dichtheid binnen het bebouwde gebied (omgevingsadressendichtheid) en de dichtheid voor de totale land-oppervlakte van een regio (o.b.v. het aantal inwoners en werkzame personen per hectare).

Uit onderstaande tabel 2.1 is af te lezen dat er tussen deze drie typen regio's gemiddeld per inwoner sprake is van een duidelijk verschil in het budgetniveau van GDU en MIT in de periode 1996-2010. Bij elk van de typen regio's is tevens het totale aantal inwoners aangegeven.

Tabel 2.1 Relatief niveau budgetten MIT (exclusief projecten van meer dan 500 miljoen gulden) en GDU voor regio's ingedeeld naar verstedelijkingsgraad in gulden per inwoners (stand mei 2000).

verstedelijkingsgraad	aantal inwoners	indicatie budgetniveau MIT+GDU in gulden per inwoner
I sterk	4,2 miljoen	circa 1.730
II matig	4,2 miljoen	circa 480
III weinig	7,4 miljoen	circa 230
totaal	15,8 miljoen	circa 690

toelichting tabel 2.1

Uit tabel 2.1 blijkt dat in de sterk verstedelijkte regio's (de kaderwetgebieden rond de vier grote steden) sprake is van een gemiddeld niveau van de basisbudgetten GDU en MIT van circa 1.730 gulden per inwoner in de periode 1996-2010. Dit niveau is relatief erg hoog. Gemiddeld in Nederland is er sprake van circa 690 gulden per inwoner. Het niveau van de twee andere typen regio's verschilt ook nog duidelijk. Voor middelmatig verstedelijkte regio's is het gemiddelde budgetniveau met circa 480 gulden per inwoner nog ongeveer tweemaal zo hoog als in de weinig verstedelijkte regio's (gemiddeld circa 230 gulden per inwoner).

Het relatief hoge niveau per inwoner in de sterk verstedelijkte regio's weerspiegelt overigens dat ongeveer tweederde deel van het absolute bedrag van alle basisbudgetten in het kader van het MIT en de GDU in de periode 1996-2010 op deze regio's betrekking heeft (nog exclusief de projecten van meer dan 500 miljoen gulden).

2.2.3 status budgetten

algemeen

In algemene zin dient te worden opgemerkt dat de status van de basisbudgetten op diverse onderdelen sterk kan verschillen. In de voorgaande paragraaf zijn alle budgetten 'plat' opgeteld, zowel in totaal als voor de afzonderlijke (typen) regio's. Hierbij past echter tegen de achtergrond van een later totaaltraject een aantal nuanceringen:

- er kunnen nog aanvullende gegevens nuttig zijn;
- er kunnen aanvullende (soms bestuurlijke getinte) keuzes relevant zijn;
- op grond van verschillenanalyses voor allerlei onderdelen (c.q. individuele regio's) kunnen plausibele verklaringen worden gevonden indien het verklarings- of verdeelmodel voor (typen) regio's niet aansluit op de optelsom van basisbudgetten.

In algemene zin is de indruk dat voor individuele regio's op dit moment nog soms substantiële delen van de basisbudgetten — oplopend tot meerdere tientallen procenten van de basisbudgetten — nog geen 'definitieve' status hebben. In het onderstaande geven we een aantal belangrijke redenen hiervoor, zowel voor GDU als voor MIT.

Overigens is de invloed van dergelijke elementen minder gevoelig voor de in de technische verkenningen gehanteerde globale driedeling van typen regio's.

GDU

De verdeling is tot dusverre gebaseerd op een 'statische' verdeelsleutel, gebaseerd op aantallen eenheden met een oude peildatum. Het betreft de volgende elementen:

- sterk of zeer sterk stedelijke inwoners uit 1993;
- aantallen verkeersdoden en -gewonden uit de periode 1990-1992;
- aantallen autokilometers uit de periode 1986-1992.

Bij het opstellen van het beeld van de basisbudgetten ten behoeve van de technische verkenningen in dit voortgangsbericht over de periode 1996-2010, is de beschikbare voeding geheel op basis van deze verdeelsleutel aan de (typen) regio's toegedeeld.

Een voor de hand liggende vraag is echter of de verdeling tot en met 2010 wel gebaseerd moet worden op deze gedateerde basisgegevens, te meer daar zich sinds de peildatum toch in bepaalde regio's duidelijke ontwikkelingen hebben voorgedaan (bijvoorbeeld Flevoland is sterk gegroeid). Indien een actualisering plaatsvindt zal dit onmiddellijk tot gevolg hebben dat ook de verdeling van de basisbudgetten die ten grondslag liggen aan het ontwikkelen van een nieuwe verdeelsleutel zal wijzigen.

Overigens zijn er behalve opmerkingen over de gedateerdheid van de gehanteerde indicatoren ook meer inhoudelijke kanttekeningen te maken over de dynamische eigenschappen van onderdelen van deze GDU-sleutel (zie verder paragraaf 2.3).

MIT

Bij de projectbudgetten uit het MIT zijn er diverse kanttekeningen te maken betreffende de wisselende mate van hardheid c.q. de status van projectbudgetten. Dit heeft met uiteenlopende aspecten te maken:

- voor sommige typen projecten is er in totaal minder voeding beschikbaar dan de optelsom van de projecten die in de overzichten zijn opgenomen. Het betreft bijvoorbeeld zogenaamde OWN-projecten³, VINEX-projecten, VINEXact-projecten en Lightrail-projecten;
- voor diverse projecten zijn er bandbreedtes relevant bij de raming van de kosten. Waar

3) OWN staat voor onderliggend wegennet.

- mogelijk is gewerkt met genoemde 'ijkpunt-budgetten' in het MIT, maar deze zijn niet voor alle projecten bekend;
- uit vergelijking van opeenvolgende MIT-programma's blijkt dat de genoemde project-budgetten in de tijd sterk kunnen wijzigen (voortschrijdend inzicht in kosten, vertraging in de tijd, waardoor budgetten tussen de jaren opschuiven en dergelijke). In dit verband kan ook worden opgemerkt dat er inmiddels ten opzichte van het MIT2000 al weer wijzigingen relevant zijn (die overigens niet in de technische verkenningen zijn betrokken);
 - voor een aantal planprojecten kan de looptijd zich mogelijkerwijs ook tot na 2010 gaan uitstrekken;
 - soms is er sprake van 'grensoverschrijdende' projecten, waarbij op dit moment nog niet duidelijk is hoe de geografische splitsing van het relevante budget tussen de aangrenzende regio's uitpakt;
 - bij het hanteren van een 'plafond' voor budgetten die nog wel of niet onder de werking van de nieuwe verdeelsystematiek dienen te vallen (in deze verkenningen de gehanteerde grens van 500 miljoen gulden) zijn er diverse aandachtspunten, die mogelijk een invloed kunnen hebben op het niveau van het basisbudget:
 - bij het hanteren van een ander plafondbedrag verschuiven de relevante budgetten per regio in (sterk) wisselende mate. Een wat lager plafond leidt er toe dat in één of enkele regio's zeer substantiële budgetten niet meer relevant zijn, waardoor er een heel ander basisbudget voor de betrokken regio's relevant wordt;
 - in algemene zin kan worden opgemerkt dat het hanteren van een plafond, waarbij projecten met een budget dat daarboven uit stijgt in het geheel geen relatie met de verdeelsleutel meer hebben, zogenaamd 'strategisch' gedrag kan uitlokken. Betrokken regio's zullen er belang bij hebben om de omvang van een project boven het plafond te laten uitkomen (bijvoorbeeld door onderdelen (deelprojecten/fases) samen in één groot project onder te brengen). Tegen deze achtergrond kunnen twee opmerkingen worden gemaakt. Ten eerste kan worden opgemerkt dat de kans op dergelijke situaties sterk zal toenemen naarmate het plafond lager ligt: er zijn veel meer MIT-projecten die een plafond van 100 miljoen gulden te boven gaan dan 500 miljoen (slechts enkele). Ten tweede kan een suggestie worden gedaan om 'strategisch' gedrag minder lonend te laten zijn. Dit kan onder meer door bij projecten die een bepaald plafond te boven gaan, wel het basisbedrag tot het plafond ten laste van de gedecentraliseerde middelen te laten komen en alleen het meerdere voor aanvullende financiering van het Rijk in aanmerking te laten komen;
 - specifieke aandacht is ook vereist voor de problematiek van 'plafonds' in geval van grensoverschrijdende projecten (bijvoorbeeld Randstadrail): op welke wijze wordt het plafond ingevuld, per project of per regio?

Bovenstaande aandachtspunten geven aan dat per individuele regio het niveau van de MIT-budgetten op dit moment niet exact en in een met die van andere regio's vergelijkbare hardheid kan worden weergegeven. Aan de diverse aspecten zal dan ook in een vervolgfase, wanneer er een verklaringsmodel/verdeelmiddel moet worden ontworpen, nadere aandacht moeten worden gegeven om de vergelijkbaarheid zo groot mogelijk te maken. Mogelijk is het bij de (verschillen)analyse ook zinvol om bij het opstellen van een verklaringsmodel een nog bredere periode in de beschouwingen te betrekken, te meer daar voor een aantal regio's het totale basisbudget in MIT-verband slechts uit enkele projecten bestaat, waarbij in diverse gevallen het budget van één project een zeer groot deel van het basisbedrag voor MIT-projecten in de periode 1996-2010 uitmaakt.

2.3 Relevante achtergronden basisbudgetten

2.3.1 Inleiding

Behalve het verkennen van de omvang en status van de basisbudgetten is het voorafgaand aan de technische verkenningen ook van belang om aan een aantal algemene achtergronden aandacht te schenken. Dit is van belang vanuit de te selecteren indicatoren.

Relevante elementen die een rol spelen bij het selecteren van indicatoren zijn:

- algemene achtergronden bij toegekende budgetten MIT/GDU. Deze achtergronden en toekenningscriteria zijn van groot belang voor de plausibiliteit van de te selecteren indicatoren in een verklarings-/verdeelmodel (paragraaf 2.3.2);
- het onderscheiden van verdeelcriteria ten opzichte van bestedingscriteria (paragraaf 2.3.3);
- belangrijke spelregels waaraan verdeelmaatstaven moeten voldoen (paragraaf 2.3.4).

2.3.2 Toenemende mobiliteit leidt in sterk verstedelijkte regio's het eerst tot knelpunten

Achter het beeld van de toegekende (project)budgetten naar de diverse typen regio's, gaat een aantal maatschappelijke ontwikkelingen schuil die verklaren waarom het logisch is dat er voor sterk verstedelijkte regio's relatief meer geld gemoeid is met lokale en regionale infrastructuur.

In algemene zin is er sprake van een ontwikkeling van een toenemende omvang van vervoersstromen (mobiliteit). Logischerwijs leidt een toename van de mobiliteit het eerst tot knelpunten (congestie) in de infrastructuur op die plekken waar de bestaande capaciteit reeds volledig wordt benut. Dit is met name in (sterk) verstedelijkte regio's het geval. Op plekken waar er nog voldoende rest-capaciteit is (nog geen optimale bezettingsgraad bereikt van openbaar vervoer en/of wegen), is er niet onmiddellijk een noodzaak om investeringen in nieuwe infrastructuur te doen of aanpassingen in de bestaande infrastructuur aan te brengen.

Behalve meer algemene ontwikkelingen die een toenemende mobiliteit veroorzaken zoals het toenemen van de welvaart (meer autobezit), deeltijdwerk en tweeverdieners, is het voor de verkenningen naar een verdeelsleutel voor infrastructuurmiddelen met name van belang op een tweetal specifieke aspecten te wijzen, die ertoe leiden dat de urgentie/noodzaak met name in (sterk) verstedelijkte regio's nog wordt versterkt:

- enerzijds betreft het Rijksbeleid inzake de lokatie van aanvullende woningbouw. Tegen de achtergrond van de (extra) woningbehoefte is er in het kader van het VINEX-beleid met name op bepaalde lokaties aanvullende woningbouw gepland. Er is voor gekozen om — met name in meer verstedelijkte regio's — enerzijds binnenstedelijke woningbouw te programmeren en anderzijds zoveel mogelijk geconcentreerd op een beperkt aantal grote uitleglokaties nieuwe woningbouw te realiseren. In beide gevallen wordt een relatief dichte bebouwingsstructuur nagestreefd, niet in de laatste plaats om ook vanuit vervoersstromen bepaalde doelen te bereiken, onder meer om een goed draagvlak te creëren voor het realiseren van snelle openbaar-vervoer verbindingen;
- anderzijds kan worden gewezen op de economische functie van de grote steden en meer verstedelijkte regio's. Als motor van de economie worden ook bepaalde ontwikkelingen gestimuleerd. Waar grote gemeenten in veel gevallen toch al een centrumfunctie hebben op het gebied van werkgelegenheid, gaat een verdergaande concentratie/algemene groei van de werkgelegenheid gepaard met een groeiende omvang van het woon-werkverkeer naar deze steden. Met name in reeds (sterk) verstedelijkte regio's leidt dit tot extra congestie en tot de noodzaak van extra investeringen in de sfeer van infrastructuur om de steden bereikbaar te houden.

aanwijzingen relevante typen indicatoren verdeling middelen

Tegen de achtergrond van de hiervoor genoemde ontwikkelingen ligt het voor de hand om bepaalde indicatoren te betrekken bij het opstellen van een verklarings- c.q. verdeelmodel voor de verdeling van middelen. Het betreft met name ingrediënten die in algemene zin de mate van verstedelijking van de regio's aangeven, aangevuld met indicatoren die:

- de specifieke VINEX-opgaven in de sfeer van woningbouw weerspiegelen;
- de werkgelegenheidsfunctie van regio's weergeven;
- meer specifiek rekening houden met geconcentreerde vervoersstromen op grond van grote werkgelegenheidsconcentraties in een reeds verstedelijkte omgeving.

investeringen in Rijkswegen en spoorwegen

Overigens dient voor de volledigheid te worden opgemerkt dat behalve budgetten voor lokale en regionale infrastructuur ook substantiële budgetten met Rijkswegen en spoorwegen zijn gemoeid. Dergelijke projecten komen ook voor in de 'weinig' verstedelijkte regio's. Deze budgetten zijn wel van belang voor het spreidingsbeeld van investeringen in infrastructuur, maar zijn niet van belang voor de verkenningen naar de te decentraliseren middelen voor lokale en regionale infrastructuur.

2.3.3 onderscheid verdeelcriteria versus bestedingscriteria

Bij het ontwikkelen van een verklarings- c.q. verdeelmodel voor middelen lokale en regionale infrastructuur, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen criteria die van belang zijn bij de besteding van de middelen (de doelen die met de aanleg van de infrastructuur moeten worden gediend) en de verdeelcriteria die er voor zorgen dat de verdeling van de beschikbare middelen over regio's goed wordt geregeld.

bestedingscriteria

In de sfeer van MIT/GDU zijn de volgende bestedingscriteria van belang:

- verkeersveiligheid;
- bestrijding congestie/bevorderen bereikbaarheid (onder andere steden c.q. economische centra);
- stimuleren openbaar vervoer, met aandacht voor de kostendekkingsgraad;
- leefbaarheid.

Dergelijke criteria kunnen ook bij het opstellen van een brede regeling voor een specifieke uitkering lokale en regionale infrastructuur betrokken worden. Dit kan onder meer in de sfeer van doelen, richtlijnen en de bestedingsverantwoording die bij specifieke uitkeringen hoort. Ook zijn er mogelijkheden om via een zekere aanvullende monitoring de voortgang ten aanzien van bepaalde belangrijke doelen te volgen.

verdeelcriteria

Binnen de bredere context van een specifieke uitkeringsregeling vormt de verdeelsleutel voor de middelen een specifiek onderdeel. De te selecteren verdeelcriteria hebben vooral tot doel om de middelen zo goed mogelijk aan de regio's toe te delen. Niet alleen is deze rol wat afwijkend van die van bestedingscriteria, maar verdeelcriteria moeten ook aan een aantal aanvullende spelregels voldoen.

Belangrijke spelregels waaraan verdeelmaatstaven in een uiteindelijke verdeelmodel moeten voldoen zijn bijvoorbeeld:

- een plausibel verband met de middelenbehoefte hebben, zowel bij de start als in dynamisch opzicht dient er sprake te zijn van een globale kostenoriëntatie;
- objectief meetbaar en voldoende betrouwbaar vast te stellen voor alle ontvangers;

- ze moeten voldoende actueel zijn en derhalve periodiek te actualiseren zijn;
- ze moeten niet op korte termijn door belanghebbenden (op niet beoogde wijze) beïnvloedbaar zijn.

Belangrijk aandachtspunt is dat verdeelcriteria ook op plausibele wijze gerelateerd kunnen worden aan belangrijke beleids-/bestedingsdoelen. Voor bepaalde indicatoren kan dit op relatief directe wijze gebeuren; dergelijke indicatoren zullen bij een juiste toepassing veelal ook een belangrijke bijdrage aan de gewenste verdeling leveren.

Sommige indicatoren die op het eerste gezicht tamelijk direct aansluiten bij bepaalde bestedingsdoelen lenen zich echter minder voor een structureel verdeelmodel, met name omdat ze niet aan bepaalde spelregels voldoen. Deze spelregels worden overigens ook door de Raad voor de Financiële Verhoudingen gehanteerd bij het beoordelen/adviseren over verdeelmodellen.

Met betrekking tot het onderscheiden van bestedings- en verdeelcriteria speelt er overigens nog een ander belangrijk aandachtspunt. Als gevolg van het decentraliseren van de middelen ontstaat er een veel grotere mate van beleidsvrijheid op decentraal niveau, waardoor goed moet worden nagegaan of bepaalde verdeelindicatoren kunnen worden beïnvloed door het gedrag van de decentrale ontvanger van de middelen. In het onderstaande plaatsen we met name tegen deze achtergrond een aantal kanttekeningen bij indicatoren die in de huidige GDU-sleutel een rol spelen.

kanttekeningen bij indicatoren uit huidige GDU-sleutel

Een goed voorbeeld van indicatoren die niet aan bepaalde algemene spelregels voldoen zijn indicatoren die in de huidige GDU-verdeelsleutel zijn opgenomen. Het betreft met name de verkeersslachtoffers en de autokilometers:

- in algemene zin is er sprake van een verouderde peildatum. Actualisering van alle onderdelen lijkt dan ook relevant te zijn, met name omdat zich tussen regio's zich intussen sterke wijzigingen hebben voorgedaan (bijvoorbeeld sterke groei van Flevoland);
- het hanteren van het aantal verkeersslachtoffers (doden en gewonden) als verdeelcriterium als onderdeel van een verdeelsleutel om middelen te decentraliseren voldoet niet aan alle spelregels, met name vanwege de invloed die eigen beleidskeuzes van de ontvangers kunnen hebben op de score van het verdeelcriterium. Belangrijkste aspect hierbij is dat de decentrale ontvangers in principe wel geld ontvangen om de verkeersveiligheid te bevorderen, maar er in een bredere verdeelsleutel ook een zekere bestedingsvrijheid bestaat om de middelen aan andere aspecten/projecten te besteden. De bedoeling van een algemene verdeelsleutel is dat regio's met vergelijkbare omstandigheden (structuurkenmerken) in principe een gelijke potentie krijgen om onder meer aan verkeersveiligheid aandacht te besteden. In de praktijk hoeven ze dit echter niet te doen. Binnen de bredere werking van een nieuwe verdeelsleutel voor lokale en regionale infrastructuur is het hun eigen beleidskeuze om hier meer of minder aandacht aan te besteden. Dit betekent dat er in dynamisch opzicht indirect verschillen tussen de besteding/aandacht aan verkeersveiligheid kunnen optreden, waardoor het minder voor de hand ligt om het aantal verkeersslachtoffers als verdeelcriterium te hanteren. Bij periodieke actualisering kan er namelijk tegen deze achtergrond een averechts effect optreden ten opzichte van het beoogde doel: door het als basis voor de verdeling te nemen staat er een financiële 'premie' op een hoog aantal slachtoffers (of weinig aandacht voor verkeersveiligheid). Bovendien treedt er dan in de verdeling tussen twee vergelijkbare regio's met een uiteenlopend verkeersveiligheidsbeleid ook een onbedoeld effect op: de regio met een succesvol verkeersveiligheidsbeleid wordt daarvoor 'gestraft' met een lagere uitkering, terwijl de regio die relatief minder aandacht heeft besteed aan het veiligheidsbeleid juist extra middelen ontvangt;

- voor de indicator autokilometers geldt in zekere zin hetzelfde: uit de lijst van relevante MIT-projecten blijkt een verkeers- en vervoersbeleid dat gericht is op het stimuleren van openbaar vervoergebruik en niet op het bevorderen van het aantal autokilometers. Het lijkt daarom meer voor de hand te liggen om openbaar vervoergebruik als indicator te hanteren dan het aantal autokilometers.

enkele bestaande ingrediënten verdeelsleutel GDU niet op voorhand selecteren als verdeelcriteria

Op grond van het voorgaande kan voor de invulling van de technische verkenningen de conclusie worden getrokken dat het minder voor de hand ligt om de elementen verkeersslachtoffers (doden en gewonden) en autokilometers als indicatoren voor een nieuw te ontwikkelen verdeelmodel te selecteren waarin decentraal eigen keuzes kunnen worden gemaakt, maar juist wel de bruikbaarheid van gegevens over openbaar-vervoergebruik te verkennen.

Ter toelichting hierop het volgende:

- het voorgaande neemt niet weg dat verkeersveiligheid bijvoorbeeld wel een belangrijk doel/criterium is bij de te realiseren voorzieningen. Dit criterium dient echter eerder in de sfeer van de bestedingsvoorwaarden (richtlijnen, eventueel bestedingsverantwoording, monitoring) te worden ondergebracht in een nieuw specifiek uitkeringsstelsel en hoeft op voorhand minder expliciet naar voren te komen in een verdeelmodel, zeker niet in de vorm van verkeersslachtoffers. Omdat het verdeelmodel in zijn werking wel is afgestemd op de spreiding van de feitelijke budgetten, waarbij het criterium reeds een rol heeft gespeeld, is dit ook niet direct noodzakelijk. Bij het ontwikkelen van een verklaarings- c.q. verdeelmodel kan overigens met meer algemene structuurkenmerken (o.a. ontleend aan het ijkpunt voor het taakgebied Wegen/Water voor het Gemeentefonds) worden gewerkt om de beoogde verdeling te bewerkstelligen. Deze elementen kunnen overigens behalve voor het GDU-deel ook een rol voor het MIT-deel vervullen;
- in plaats van autokilometers lijkt het zinvol om te verkennen of er geen goede verdeling kan worden bereikt met behulp van indicatoren die het OV-gebruik weerspiegelen en dan bij voorkeur het gebruik van lokaal- en streekvervoer, omdat dit het dichtst grenst aan de problematiek van de lokale en regionale infrastructuur. Overigens kan in algemene zin worden opgemerkt dat de indicator OV-gebruik ook op plausible wijze in verband kan worden gebracht met een belangrijk deel van de MIT-projecten (grotendeels OV-projecten) en zelfs met het doel verkeersveiligheid.

3 Verkenning technische haalbaarheid nieuwe regionale verdeelsleutel infrastructuurgelden

3.1 Inleiding

algemeen

Bij het ontwikkelen van een nieuwe verdeelsystematiek voor de te decentraliseren middelen voor lokale en regionale infrastructuur dient in principe eerst een verklaringsmodel te worden opgesteld dat zo goed mogelijk aansluit bij de feitelijk toegekende budgetten. Dit heeft als groot voordeel dat er wordt aangesloten bij de geldende Rijksdoelen en de op grond hiervan beschikbaar gestelde c.q. te stellen middelen. Door in aansluiting hierop een verdeelsleutel te ontwikkelen dat ook aan aanvullende spelregels voor verdeelmodellen voldoet, kan er een voorstel worden geformuleerd dat de basis kan zijn voor een nadere bestuurlijke toetsing.

Op dit moment is er noch sprake van het ontwerpen van een verdeelmodel, noch van een volledig verklaringsmodel. Voor de voorbereidende technische verkenningen staat de vraag centraal of de relatief grote niveauverschillen tussen enkele typen regio's naar de mate van verstedelijking met een set plausibele indicatoren kan worden verklaard. Deze voorverkenning is erg zinvol, omdat dan op voorhand bekend is of er wel een verdeelsleutel kan worden ontworpen die recht doet aan de grote niveauverschillen tussen de typen regio's.

In het vervolg zal in dit verband worden ingegaan op de volgende elementen:

- de bevindingen ten aanzien van de technische haalbaarheidsanalyse (paragraaf 3.2);
- de betekenis van het gehanteerde 'plafond' van 500 miljoen gulden per MIT-project (paragraaf 3.3);
- een nadere toelichting van de ingrediënten waarmee technische haalbaarheid kan worden bereikt (paragraaf 3.4).

3.2 Technische haalbaarheid

Met behulp van de ingrediënten zoals deze in voortgangsbericht 2 reeds waren aangegeven, aangevuld met gegevens over het openbaar stads- en streekvervoer (o.a. opbrengsten per regio) zijn in technische zin verkenningen verricht om te beoordelen in hoeverre het niveauverschil tussen de drie typen regio's naar de mate van stedelijkheid kan worden verklaard.

Centrale conclusie op grond van deze verkenningen is dat het goed mogelijk is om met een set plausibele indicatoren een dergelijk niveauverschil te verklaren. In de onderstaande tabel 3.1 is dit nog eens weergegeven.

Tabel 3.1 Globale indicatie niveau feitelijke budgetten MIT en GDU en uitkomst eerste verkenningen voor regio's ingedeeld naar verstedelijkingsgraad in gulden per inwoners (stand mei 2000).

verstedelijkingsgraad	indicatie budgetniveau MIT+GDU	uitkomst eerste verkenningen
I sterk	circa 1.730	circa 1.730
II matig	circa 480	circa 480
III weinig	circa 230	circa 230
totaal	circa 690	circa 690

toelichting tabel 3.1

Uit de tabel 3.1 blijkt dat het niveauverschil in technische zin goed kan worden bereikt met een set van plausibele indicatoren. In dit stadium, waarin alleen in technische zin indicatoren in een bepaalde samenstelling worden gecombineerd, lukt dit overigens op diverse alternatieve wijzen: benaderingen van de feitelijke niveaus van basisbudgetten tot op enkele procenten nauwkeurig kunnen met wisselende combinaties en met alternatieve wegingen c.q. bewerkingen van indicatoren worden bereikt. In paragraaf 3.4 is een nadere toelichting opgenomen van de relevante indicatoren en de globale samenhang daartussen.

goed perspectief op bruikbaar verklarings-/verdeelmiddel

Uit de technische verkenningen blijkt dat op basis van de geselecteerde ingrediënten een goed perspectief bestaat op het ontwikkelen van een bruikbaar verklarings-/verdeelmiddel. Behalve het feit dat de relatief grote niveauverschillen tussen typen regio's kunnen worden verklaard, zijn er in dit stadium ook reeds relatief beperkte afwijkingen tussen de uitkomsten van de eerste technische verkenningformules en de basisbudgetten voor individuele regio's te bereiken:

- voor groep I (de 4 meest verstedelijkte regio's) is er in deze verkenningen sprake van een gemiddelde absolute afwijking (+ of -) van minder dan 10%;
- voor groep II (matig verstedelijkte regio's) bedraagt de gemiddelde absolute afwijking 10%-15%;
- voor groep III (de minst verstedelijkte regio's) ligt de gemiddelde absolute afwijking in de orde van grootte van 30%. Overigens is het totale te verklaren budget in deze groep relatief (per inwoner) duidelijk geringer. Hierdoor zijn de soms relatief grotere procentuele verschillen in termen van gulden per inwoner veelal toch relatief beperkt: omgerekend is er op jaarbasis veelal sprake van afwijkingen in de orde van grootte van 5 gulden per inwoner.

Dit oplopende beeld van de omvang van de afwijkingen bij een afname van de mate van verstedelijking is logisch, gezien het feit dat met name bij de minst verstedelijkte regio's relatief weinig MIT-projecten per regio voorkomen en de 'onzekerheidsmarge' in de basisbudgetten vanuit allerlei aspecten op dit moment ook enkele tientallen procenten bedraagt.

Dit beeld is voor een vervolgtraject relatief veelbelovend, omdat enerzijds uit ervaring bekend is dat in een traject van zorgvuldige modelbouw de afwijkingen nog duidelijk kunnen/zullen afnemen en/of er voor afwijkingen van individuele regio's plausibele verklaringen kunnen worden gevonden.

ontwikkelen meest plausibele verklaringmodel is onderwerp langduriger analysetraject

Op dit moment is duidelijk dat de relatief grote gemiddelde niveauverschillen tussen de regio's op diverse wijzen goed kunnen worden overbrugd. Belangrijk onderdeel van het ontwikkelen van een nieuwe verdeelsystematiek is echter ook dat — in aansluiting op een grotere mate van helderheid over de te verklaren basisbudgetten — diverse analyses zijn vereist om te komen tot de meest plausibele opstelling van het verklaringmodel. Via een iteratief proces, waarin ook op onderdelen aanvullende gegevens nodig kunnen blijken te zijn, wordt in algemene zin gestreefd naar:

- een globale aansluiting bij bepaalde grote herkenbare 'brokken' in de basisbudgetten. Dit geeft aanvullende houvast over de relatieve betekenis van bepaalde indicatoren. Belangrijke voorbeelden hierbij zijn o.a. het feit dat MIT-projecten voor een bepaald deel aan VINEX-projecten zijn te relateren. Ook kan het in de ontwikkelingsfase handig zijn om voor de onderdelen GDU en MIT herkenbare verdelingen te blijven onderscheiden, om zodoende meer houvast te hebben voor de betekenis van bepaalde elementen in het eindmodel;

- het (voorzover relevant) zoveel mogelijk beperken van de herverdeeffecten per individuele regio. Overigens is dit niet een absoluut doel: afwijkingen tussen verdeelmodel en feitelijke basisbudgetten die op een andere wijze aannemelijk kunnen worden verklaard, hoeven niet tot bijstelling van de geselecteerde indicatoren, hun gewicht en/of de gehanteerde wegingen c.q. bewerkingen te leiden. Een goed voorbeeld hiervan is het feit of bepaalde regio's in de onderzochte periode bijvoorbeeld net relatief veel of weinig aan bod zijn gekomen.

Dergelijke analyses leiden uiteindelijk tot een zo goed mogelijk onderbouwd verklaringsmodel, dat als basis kan dienen voor een voorstel voor een nieuw verdeelsleutel. Voor het opstellen van het verklaringsmodel is het doel om tot één optimale set van indicatoren met een bepaalde weging/bewerking te komen.

Voorstellen voor een nieuwe verdeelsleutel kunnen eventueel, indien dit bestuurlijk gewenst is, in meerdere varianten worden geformuleerd.

Tot slot wijzen we erop dat ook het ontwikkelen van een goede invoerings- c.q. overgangsregeling ertoe kan leiden dat mogelijke individuele herverdeeffecten vanuit een bepaalde periode sterk gemitigeerd kunnen worden. Belangrijkste doel van het ontwerpen van een nieuwe verdeelsleutel is dat deze op langere termijn in structurele zin zoveel mogelijk recht doet aan de relatieve behoefteverschillen tussen regio's (uitgaande van de geldende beleidsdoelen).

3.3 Betekenis gehanteerde plafond van 500 miljoen gulden

Het feit dat het technisch haalbaar is om de niveaoverschillen tussen de drie typen regio's te verklaren bij een plafond van budgetten van 500 miljoen gulden, geeft aan dat dit bij lagere plafonds ook moet lukken. Dit hangt sterk samen met het feit dat de relatieve niveaoverschillen tussen de drie typen bij een lager plafond gemiddeld sterk afnemen. In onderstaande tabel 3.2 wordt dit voor de budgetten die samenhangen met de MIT-projecten in de periode 1996-2010 geïllustreerd.

Tabel 3.2 Totaal niveau relevante MIT-budgetten bij verschillende plafonds op projectniveau voor regio's ingedeeld naar verstedelijkingsgraad in gulden per inwoners (stand mei 2000).

verstedelijkingsgraad	totaal niveau relevante budgetten MIT plafond 500 miljoen per project	totaal niveau relevante budgetten MIT plafond 100 miljoen per project
I sterk	circa 1.280	circa 450
II matig	circa 280	circa 170
III weinig	circa 70	circa 70
totaal	circa 440	circa 200

Uit de bovenstaande tabel 3.2 wordt duidelijk dat de gemiddelde relatieve niveaoverschillen tussen de drie typen regio's bij een plafond van 100 miljoen gulden per project duidelijk afnemen ten opzichte van een plafond van 500 miljoen gulden.

Overigens tekenen we hierbij aan dat het hanteren van een relatief hoog plafond van bijvoorbeeld 500 miljoen gulden veel meer voor de hand lijkt te liggen dan een relatief laag plafond van 100 miljoen gulden. Belangrijke argumenten hiervoor zijn:

- in omvang zou er bij een plafond van 500 miljoen gulden circa 70% van de middelen van alle MIT-projecten in de periode 1996-2010 bij decentralisatie zijn betrokken; bij

een plafond van 100 miljoen gulden zou dit voor slechts circa 30% van de projecten het geval zijn. Dit betekent dat er alsnog voor een groot deel van het budget sprake zou zijn van ad hoc beoordelingen. Bij het hanteren van een plafond van 500 miljoen gulden worden alleen enkele evidente projecten met een zeer groot bedrag specifiek behandeld (in de praktijk betreft het slechts een drietal projecten in de periode 1996–2010, die elk zelfs een plafond van 1 miljard gulden overschrijden), bij een plafond van 100 miljoen gulden gaat het om veel meer projecten;

- bij een plafond van 100 miljoen gulden neemt de kans op 'strategisch' gedrag tegen deze achtergrond ook sterk toe, omdat er veel vaker situaties voorkomen dat dit plafond kan worden overschreden;
- ook bij een plafond van 100 miljoen gulden zijn er nog steeds individuele regio's met substantiële afwijkingen (meerdere tientallen procenten) ten opzichte van de basisbudgetten.

3.4 Relevante ingrediënten

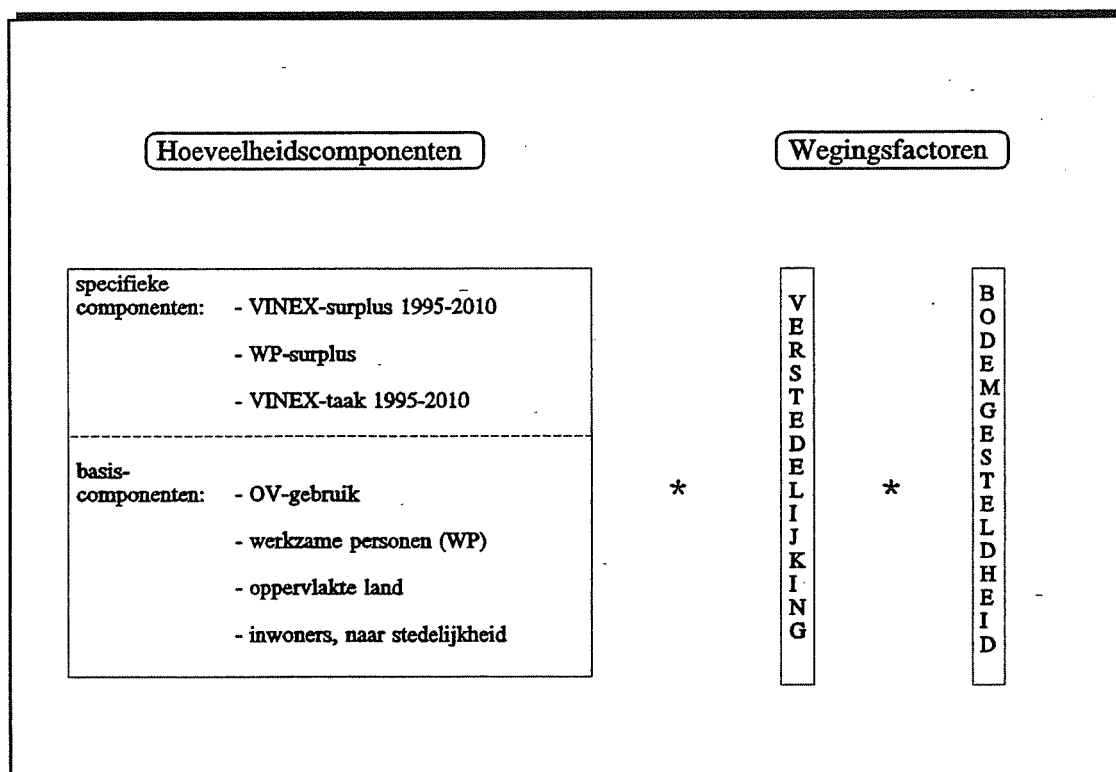
Bij de verkenningen is gebruik gemaakt van een beperkte set van indicatoren, die telkens een plausibel verband hebben met de basisbudgetten voor GDU/MIT c.q. de problematiek en beleidsdoelen die daar achter schuilgaan.

Het betreft een tweetal typen elementen:

- 'hoeveelheidscomponenten';
- 'wegingsfactoren'.

In het onderstaande schema 3.1 is dit weergegeven.

Schema 3.1 Gebruikte set indicatoren technische voorverkenningen.



We lichten beide typen elementen toe (respectievelijk in paragraaf 3.4.1 en 3.4.2), waarbij voor de plausibiliteit met name naar de toelichting op de achtergronden van de basisbudgetten wordt verwezen (paragraaf 2.3).

In paragraaf 3.4.3 staan we nog even stil bij een aantal eigenschappen van een te ontwikkelen verdeelmodel met behulp van het type ingrediënten zoals in deze verkennende fase naar voren zijn gekomen.

3.4.1 **hoeveelheidscomponenten**

Bij de hoeveelheidscomponenten onderscheiden we twee typen: meer algemene basisindicatoren en meer specifieke indicatoren.

algemene basisfactoren

Het betreft een aantal basissenmerken, te weten:

- oppervlakte land;
- aantal inwoners, naar mate van stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid);
- aantal werkzame personen⁴;
- opbrengsten openbaar stads- en streekvervoer (c.q. uitkomst verdeelmodel exploitatie).

meer specifieke indicatoren

- de aantallen te realiseren woningen ('taakstelling') in het kader van de VINEX-conventanten in de periode 1995-2010 met betrekking tot de binnenstedelijke opgave en grote uitleglokaties;
- een 'surplus' van de VINEX-taakstelling betreffende een bovenmatige extra taakstelling ten opzichte van de bestaande woningvoorraad in relatief verstedelijkte regio's;
- maat voor werkgelegenheidsconcentratie: een 'surplus' aan stedelijke werkzame personen, vastgesteld aan de hand van 'bovenmatige' aantallen werkzame personen in stedelijke regio's/gemeenten ten opzichte van hun eigen inwonertal.

3.4.2 **wegingsfactoren**

Behalve indicatoren die in algemene zin hoeveelheidsverschillen tussen regio's in beeld brengen kan er ook gebruik worden gemaakt van wegingsfactoren waarmee hoeveelheidscomponenten kunnen worden gecombineerd. Deze wegingsfactoren kunnen ook verschillen in kosten weerspiegelen (als gevolg van (een grotere kans op) relatief hogere uitvoeringskosten van vergelijkbare projecten ten opzichte van andere omstandigheden).

In de verkenningen is gebruik gemaakt van een tweetal typen wegingsfactoren.

wegingsfactor voor mate van verstedelijking van regio's

Op vergelijkbare wijze als er een indeling in de typen regio's is gemaakt naar de mate van verstedelijking kan per regio ook een wegingsfactor worden geformuleerd die de mate van verstedelijking aangeeft. Het betreft een combinatie van de 'binnenstedelijke' dichtheid (op basis van de OAD) en een 'tussenstedelijke' dichtheid (wegingsfactor gebaseerd op aantal inwoners en werkzame personen per oppervlakte land).

Voor beide ingrediënten is het zo dat relatief sterk verstedelijkte regio's hoger scoren dan minder verstedelijkte regio's.

4) Op basis van de CBS-statistiek banen van werknemers.

wegingsfactor voor bodemgesteldheid

Afgeleid uit de ervaringen die zijn opgedaan met de constructie van het gemeentelijke ijkpunt Wegen/Water (ten behoeve van de verdeling voor het Gemeentefonds) is er een eerste globale wegingsfactor per regio gemaakt voor de gemiddelde bodemgesteldheid. Uit ervaring is namelijk bekend dat vergelijkbare infrastructuur projecten die op een slappe ondergrond moeten worden gerealiseerd relatief duurder zijn dan op een stevige (zand-)ondergrond.

3.4.3 belangrijke dynamische eigenschappen geselecteerde ingrediënten

Door bij de verdere modelbouw te werken met het type indicatoren zoals ze in deze notitie zijn beschreven kan niet alleen een volwaardige verdeelsleutel worden ontwikkeld die zich leent voor het decentraliseren van middelen, maar ontstaan er ook belangrijke voordelen in dynamisch opzicht:

- door een globale verdeelsleutel op basis van structuurkenmerken te ontwikkelen kan — bij ongewijzigd beleid — door middel van het periodiek actualiseren 'automatisch' recht worden gedaan aan verschillende ontwikkelingen met betrekking tot de omgevingsfactoren in individuele regio's. Veranderingen in omvang, dichtheid en dergelijke worden automatisch vertaald in een nieuwe score, waardoor regio's met vergelijkbare omgevingskenmerken ook in relatieve zin steeds gelijk worden behandeld bij de verdeling;
- door te werken met structuurkenmerken kan de verdeelsleutel in principe ook alternatieve gebiedsindelingen aan;
- bij wijzigingen in het Rijksbeleid is er een instrument voorhanden waartegen de gevolgen van beleidswijzigingen kunnen worden afgezet: door van nieuwe beleidslijnen afzonderlijk de (financiële) gevolgen in kaart te brengen, kunnen deze worden vergeleken met de bestaande verdeelsleutel;
- doordat een nieuwe verdeelsleutel een set met uiteenlopende indicatoren bevat met verschillende achtergronden is er ook een goede 'kapstok' voorhanden waaraan allerlei nieuwe onderdelen (andere -regelingen, beleidsmutaties en dergelijke) genuanceerd kunnen worden opgehangen. De verdeelsleutel kan in zijn geheel worden gebruikt (alleen de 'voeding' ophogen, maar niet de onderlinge weging van onderdelen aanpassen), maar ook de onderlinge weging van onderdelen kan genuanceerd worden aangepast, zodat ook nieuwe elementen zo goed mogelijk worden toegedeeld aan de regio's waar het geld voor bedoeld is.

4 Aandachtspunten/aanbevelingen voor vervolg

algemeen

Indien wordt besloten om het traject van decentraliseren van de middelen voor lokale en regionale infrastructuur door middel van het ontwikkelen van een nieuwe verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken voort te zetten, kan worden gewezen op een aantal belangrijke elementen.

verbeteren beeld van basisbudgetten

Als eerste lijkt het van belang goed in te zoomen op de diverse 'onzekerheden' die nog schuilgaan achter de basisbudgetten die ten grondslag moeten liggen aan een goed verklaringsmodel. In dit verband worden dan ook de volgende stappen aanbevolen:

- actualisering van de verdeelsleutel voor de GDU. Aangezien het de bedoeling is om één verdeelsleutel voor MIT en GDU te ontwerpen, is het doel hiervan niet zozeer om een afzonderlijke verdeelsleutel te ontwikkelen voor het GDU die in de komende jaren moet worden toegepast, maar meer dat er een geactualiseerde basis voor de komende periode (bijvoorbeeld t/m 2010) kan worden doorgetrokken, om een betere basis ten aanzien van de basisbudgetten te verkrijgen waar het op te stellen verklaringsmodel op kan worden afgestemd. Behalve het actualiseren van de verouderde peildatum van de huidige indicatoren wordt overigens ook aanbevolen om een van de bestaande indicatoren (met name verkeersslachtoffers en autokilometers) te vervangen door indicatoren die beter voldoen aan de algemene spelregels voor verdeelmaatstaven;
- inzake het beeld van de basisbudgetten voor het MIT dient er op diverse wijzen verder te worden gewerkt:
 - verkennen effecten bredere basisperiode dan 1996-2010;
 - verkennen vertragsfactoren/kostenbijstellingen met betrekking tot individuele projecten om de ernst van afwijkingen tussen basisbudgetten en verklaringsmodel beter te kunnen benoemen;
 - bij het ontbreken van 'ijkpunt'-bedragen de status van de basisbudgetten nader bezien; verkennen effect bandbreedte MIT-projecten;
 - nagaan mogelijkheden/noodzaak afzonderlijk (her)wegen onderdelen naar beschikbare totaalbudgetten (onder andere OWN, VINEXact);
 - splitsen grensoverschrijdende projecten;
 - nader afwegen mogelijkheden/werkwijze bij hanteren 'plafonds', onder andere in relatie tot mogelijk 'strategisch' gedrag en (met name op langere termijn) verschillen in draagvlak van regio's.

stapsgewijs ontwikkelen beste verklaringsmodel

Op basis van het aangevulde beeld van de basisbudgetten, waarin de 'onzekerheidsmarge' duidelijk is verkleind ten opzichte van de huidige stand, kunnen een aantal technische stappen worden gezet om een zo optimaal mogelijk verklaringsmodel te ontwikkelen. Mede op basis van de ruime ervaring die er met andere verdeelmodellen is opgedaan, lijken er goede mogelijkheden om afwijkingen tussen basisbudgetten en verklaringsmodel verder te reduceren dan nu op korte termijn in deze verkenningen mogelijk was.

Bij de ontwikkeling van het verklaringsmodel dient in elk geval gebruik gemaakt te worden van de ingrediënten die reeds in deze voorverkenningen bruikbaar zijn gebleken. Daarnaast wordt geadviseerd om ook de mogelijkheid open te houden om de aanvullende waarde van enkele andere indicatoren te verkennen. Gedoeld wordt met name op ingrediënten uit het financiële ijkpunt voor het taakgebied Wegen en Water dat ten behoeve van de herziening van het Gemeentefonds is ontwikkeld.

ontwikkelen voorstel verdeelmodel met bestuurlijke toetsingsronde

In het verlengde van het ontwikkelde verklaringsmodel kan een nieuw verdeelmodel worden ontwikkeld. Hierbij kan op het belang van een aantal uiteenlopende aspecten worden gewezen:

- in algemene zin dienen de verdeelmaatstaven in het verdeelmodel te voldoen aan algemene spelregels die aan verdeelmaatstaven worden gesteld (in de fase van het ontwikkelen van het verdeelmodel wordt hier logischerwijs ook reeds aandacht aan besteed, maar zijn de spelregels wat ruimer). Een belangrijk aandachtspunt in dit verband is ook het zoveel mogelijk beperken van de gevoeligheid van de verdeelsleutel voor een andere regionale indeling. Het betreft daarbij overigens in het kader van een verdeelsleutel voor lokale en regionale infrastructuur vooral het beperken van de gevoeligheid van het instellen van een nieuwe regio's c.q. het wijzigen van bestaande regio's (bijvoorbeeld enkele gemeenten gaan over naar andere regio);
 - er dient aandacht te worden besteed aan een zogenaamde invoerings-/overgangsregeling. In dit verband merken we overigens op dat bepaalde afwijkingen tussen verdeelmodel en bestaande verplichtingen ook kunnen worden ondervangen door het werken met een dergelijke regeling. Dit biedt aanvullende mogelijkheden om zonder al te veel herverdeeffecten over te gaan op een gedecentraliseerde regeling;
 - voorstellen voor een nieuw verdeelmodel omvatten niet alleen een nieuwe verdeelsleutel. Een dergelijke technische verdeelsleutel vormt namelijk onderdeel van een breder op te zetten specifieke uitkeringsregeling, waarin ook allerlei andere elementen zoals bestedingsverantwoording, monitoring van beleidseffecten et cetera kunnen/dienen te worden geregeld;
 - bij het opstellen van een nieuw verdeelmodel kunnen ook bestuurlijke aspecten een rol spelen. In algemene zin is het mogelijk om met varianten te komen die in het kader van bestuurlijk overleg kunnen worden ingebracht. Daarbij is het wel van belang dat er een variant is die zo nauw mogelijk aansluit op het geobjectiveerde verklaringsmodel. Dan kan in alternatieve varianten namelijk worden geëxpliciteerd wat de bestuurlijke overwegingen zijn om bepaalde indicatoren een ander gewicht te geven (bepaalde typen regio's een ander bedrag toe te kennen);
 - zowel in de fase van de ontwikkeling van een nieuwe verdeelsystematiek, de introductie ervan (acceptatie bevorderen) als in de fase van het feitelijk toepassen ervan is het verstandig om in kaart te brengen welke raakvlakken er zijn met aanverwante beleidsterreinen/specifieke uitkeringen. In dit verband kan onder meer worden gedacht aan het positioneren van de nieuw te ontwikkelen verdeelsleutel voor lokale en regionale infrastructuur ten opzichte van geldstromen in de sfeer van het beheer van bestaande infrastructuur (Gemeentefonds, Provinciefonds), de exploitatie van openbaar vervoer, investeringen in Rijkswegen en spoorwegen, en de middelen ISV.⁵
- Overigens merken we hierbij wel op dat het gezien het geheel eigen karakter van de middelen voor lokale en regionale infrastructuur (met name het investeren in nieuwe infrastructuur of het oplossen van bepaalde knelpunten) niet voor de hand ligt om de toedeling van deze geldstroom te gaan vermengen met andere bestaande regelingen in de sfeer van exploitatie van wegen of openbaar vervoer (van alle bestaande voorzieningen).

5) ISV staat voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. In dit verband kan bijvoorbeeld de ontsluiting van bepaalde lokaties die worden geherstructureerd een rol kan spelen.

Bijlage 5 Taakopdracht IBO “Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur”

Beleidsbeschrijving

In het kader van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) speelt de vraag in welke mate regio's verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het mobiliteitsbeleid in hun regio. Hierbij wordt voortgebouwd op de conclusies van de themagroep bestuurlijke verhoudingen die in het kader van de Perspectievennota onderzoek heeft gedaan naar deze vraag. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat één van de belangrijkste problemen in de bestuurlijke verhoudingen wordt gevormd door de grote afstand die bestaat tussen het beslissen over investeringen in infrastructuur en het betalen van die investeringen. Het ondervangen van dat probleem vormt de kern van dit IBO. Voorzover in het kader van het NVVP politieke besluiten worden genomen over de uitgangspunten voor decentralisatie zullen deze als richtsnoer voor dit IBO gelden.

Op dit moment beschikken de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden ten behoeve van de aanleg van infrastructuur over de zogenaamde GDU (= gebundelde doeluitkering) waaruit kleinere infrastructuurprojecten (tot 25 mln) worden betaald. De GDU kan worden beschouwd als een variabele rijksbijdrage in deze kleine infraprojecten die verder door regionale overheden worden gefinancierd. Van de overige investeringen in regionaal OV en onderliggend wegennet (OWN) financiert het rijk respectievelijk 95% en 50% van de subsidiabele kosten. Daarnaast beschikken de regio's over budgetten voor verkeersveiligheid, exploitatiebijdragen OV en middelen voor de stimulering van openbaar vervoer. Onderzocht moet worden hoe en onder welke voorwaarden (bijv. de verhouding tot de ruimtelijke hoofdstructuur) de GDU-grens van 25 miljoen fors kan worden verhoogd (bijv. tot 300 of 500 miljoen) en op welke wijze de overige projecten het meest doelmatig kunnen worden gefinancierd. Hierbij wordt gedacht aan een aanzienlijke verlaging van de hoge rijksbijdragepercentages tot bijv. 50% over de hele linie of het vaststellen van forfaitaire standaardbedragen per eenheid aan te leggen infrastructuur. Uitgangspunt hierbij is dat een modaliteit wordt gevonden die aansluit bij de vanuit doelmatigheidsoogpunt gewenste koppeling tussen beslissen en betalen. Hierbij zal ook de vraag aan de orde komen in hoeverre de schotten tussen de verschillende geldstromen (OV en wegen, beide voor zowel aanleg als exploitatie) kunnen worden geslecht.

Budgettair beslag

- investeringen MIT lokaal/regionaal in periode 1999-2010: 10,5 miljard.
- overige bijdragen in 1999: GDU: 350 miljoen; OV-exploitatie (incl. de Boer-gelden en kapitaal-lasten stads/streekvervoer): 2434 miljoen; verkeersveiligheid: 71 miljoen.

Doelstelling van het onderzoek

Komen tot een zodanige verdeling van verantwoordelijkheden en financiële middelen dat de beslissing over en de betaling van investeringen in lokale en regionale infrastructuur zoveel

mogelijk in één hand ligt. Hiertoe worden de middelen voor investeringen in lokale en regionale infrastructuur in substantiële mate gedecentraliseerd.

Onderzoeksvragen

- Welke mate en welke wijze van decentralisatie van middelen sluit het beste aan op een zo goed mogelijke afweging van investeringsbeslissingen op lokaal en regionaal niveau?
- In concreto: wat zou de nieuwe grondslag voor de GDU-grens moeten zijn, welke ophoging van de GDU-grens sluit daarbij het beste aan en wat zijn de effecten daarvan op lokaal en regionaal niveau?
- En welk regime verdient de voorkeur voor de overblijvende grote projecten: verlaging van de rijksbijdragepercentages, forfaitaire standaardbedragen of taakstellende budgetten?
- Welke budgetten kunnen hierbij worden betrokken, hoe zou de nieuwe verdeelsleutel van de GDU eruit kunnen zien en hoe wordt een optimale afweging tussen exploitatie en aanlegbeslissingen bereikt?
- Welke mate van bestedingsvrijheid sluit het best aan op de gewenste doelen?
- Welke overige randvoorwaarden moeten worden gesteld om ervoor te zorgen dat lagere overheden zelf prioriteiten kunnen stellen maar het Rijk haar verantwoordelijkheid voor de hoofdinfrastructuur kan blijven waarmaken?

Deelnemende departementen: FIN, VenW, AZ, EZ, BZK, VROM; externe partijen: IPO, VNG.

Bijlage 6 Deelnemers Interdepartementaal Beleidsonderzoek “Verbetering afwegingskader infrastructuur”

Voorzitter	drs. R. Bemer
Secretariaat	drs. N.A.C. Schilder (secretaris) drs. B.C. van Oort (co-secretaris)
Ministerie van Financiën	drs. H.Æ. Medema
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	mr. M.J. Olman mr. A.W. Jurriansen (plv.)
Ministerie van Algemene Zaken	drs. P.W. Martens drs. R. van der Linde (plv.)
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	ing. P. Torbijn
Ministerie van Binnenlandse Zaken	mw. drs. G.J. Lautenbach
Ministerie van Economische Zaken	drs. H.J.T. Nieuwenhuis
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	mr. E.C.B. van de Poel
Interprovinciaal Overleg	drs. A. Noordermeer
Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer	mw. I. Lindeman