

Vergaderjaar 2000–2001

27 489

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Verbetering Afwegingsmechanisme Infrastructuur

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2000

Hierbij zend ik u het rapport over het interdepartementale beleidsonderzoek «Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur».¹ Het kabinet stemt in met de hoofdlijnen van het rapport. In het hierna volgende wordt kort ingegaan op de aanbevelingen uit het rapport; tevens wordt aangegeven wat de relatie is met het Nationale Verkeer- en Vervoersplan (NVVP) en welke kanttekeningen het kabinet maakt bij de aanbevelingen. Tot slot wordt aangegeven welke actiepunten het kabinet wil oppakken om te komen tot verdere uitwerking van de aanbevelingen.

A. Inhoud rapport en aanbevelingen

De centrale probleemstelling die als leidraad voor het rapport heeft gefungeerd luidt als volgt: «Welke mate en welke wijze van decentralisatie sluit het beste aan op een zo goed mogelijke afweging van investeringsbeslissingen op lokaal en regionaal niveau?». Aanleiding voor het onderzoek was dat er eerder een aantal knelpunten is gesignaleerd ten aanzien van de besluitvorming omtrent en financiering van investeringen in regionale en lokale infrastructuur (het «afwegingsmechanisme infrastructuur»). Genoemd worden 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.

Het rapport bevat de volgende zes concrete aanbevelingen.

1. Het huidige subsidie-instrumentarium voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur wordt zo volledig mogelijk ondergebracht in één nieuwe verdeelsystematiek op basis van nader vast te stellen structuurkenmerken. Structuurkenmerken zijn de eigenschappen van regio's die direct of indirect van invloed zijn op verkeers- en vervoersstromen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het aantal inwoners, het aantal werkzame personen en de mate van verstedelijking. Door uit te gaan van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

dergelijke structuurkenmerken kunnen de beschikbare middelen meer objectief worden verdeeld, zonder gedetailleerde bestedingsvoorwaarden te stellen en beslissingen te nemen op projectniveau. Dit geeft meer vrijheden aan de decentrale overheden ten aanzien van besteding en vermindert druk interbestuurlijk verkeer met het Rijk. Het systeem is tevens voldoende dynamisch, omdat eventuele toekomstige wijzigingen in de bestuurlijke indeling relatief eenvoudig kunnen worden verwerkt.

2. Voorzover 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.
3. De huidige gebundelde doeluitkering (GDU) gaat over kleine infrastructuurele projecten tot een grens van f 25 miljoen per project. Deze grens dient te worden verhoogd naar f 500 miljoen. Bij die grens wordt ca. 70% van de middelen die gemoeid zijn bij de huidige MIT-projecten voor lokale en regionale infrastructuur bij de decentralisatie betrokken. (Dat komt thans neer op ca. 7% van het totale Infrastructuurfonds.) Slechts enkele lokale en regionale projecten komen uit boven de grens van f 500 miljoen. Met deze ophoging wordt het druk interbestuurlijk verkeer dus sterk teruggedrongen. Bovendien wordt het minder waarschijnlijk dat projecten veelvuldig de grens overstijgen vanwege «strategisch gedrag» van decentrale overheden. Ook bij deze hoge grens is het mogelijk om de herverdeeleeffecten acceptabel te houden.
4. Voor regionale en lokale infrastructuurprojecten die uitkomen boven de 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 eerder aangegeven gaat het om een beperkt aantal (bijzondere) projecten. Als uitgangspunt geldt dat voor deze projecten de eerste f 500 miljoen in beginsel door de regio's zelf wordt gedragen (vergelijkbaar met projecten (net) onder de grens) en voor het meerdere bedrag een subsidierelatie in stand wordt gehouden die onderwerp is van onderhandelingen op projectniveau. Daarmee wordt een prikkel ingebouwd die bij zeer grote investeringsplannen dwingt tot een scherpe afweging.
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 decentrale overheden.
Gedetailleerde bestedingsvoorwaarden bij de verdeling van de beschikbare middelen worden zoveel mogelijk afgebouwd, aldus het IBO-rapport. Wel is het noodzakelijk dat periodiek wordt getoetst of bij de besteding van middelen recht wordt gedaan aan rijksprioriteiten. Op basis van de Planwet worden nadere afspraken gemaakt tussen Rijk en decentrale overheden over de besteding in brede zin en de bijbehorende verantwoording. In het rapport wordt hierbij als relevante ontwikkeling aangegeven dat er met betrekking tot de doelmatigheid van de besteding wordt gewerkt aan een gezamenlijk monitorsysteem, ter uitwerking van de Planwet. Tevens is het van belang onderscheid te maken tussen verdeelcriteria en bestedingscriteria. Verdeelcriteria moeten ervoor zorgen dat de beschikbare gelden op de

juiste plek terecht komen. Bestedingscriteria hebben betrekking op de aard van de projecten. Zij kunnen zo worden gekozen, dat extra aandacht kan worden geschonken aan specifieke prioriteiten uit het NVVP.

6. De nieuwe verdeelsystematiek voor investeringen in lokale en regionale 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 uiteindelijke verdeelmodel interbestuurlijk uit te werken. Er dient tevens te worden voorzien in een goede overgangsregeling.

B. Reactie op hoofdlijnen en relatie met NVVP

De in het rapport aangegeven lijn van verdergaande decentralisatie spreekt het kabinet aan. Het past in het streven van het kabinet om de verantwoordelijkheden op decentraal niveau te vergroten. Bovendien zullen naar verwachting de in het rapport genoemde knelpunten afnemen. Het kabinet stemt dan ook op hoofdlijnen in met de aanbevelingen uit het rapport.

Het kabinet constateert ook dat de aanbevelingen uit het rapport goed sporen met het in voorbereiding zijnde NVVP, waarin decentralisatie een belangrijk uitgangspunt is. Onder het motto «decentraal wat kan, centraal wat moet» worden in het NVVP beleidslijnen neergezet en uitgewerkt, waarbij de rijksbemoeyenis afneemt en meer wordt overgelaten aan de marktwerking enerzijds en aan de decentrale overheden anderzijds.

Uitwerking financiële decentralisatie

Concreet zal in het NVVP worden voorgesteld de middelen voor lokale en regionale infrastructuur te decentraliseren naar provincies en kaderwetgebieden (waarbij eventuele toekomstige ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerking op basis van de evaluatie van het Kaderwet in acht zullen worden genomen). De benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor verkeers- en vervoersbeleid liggen al bij de decentrale overheden. Er is dus geen sprake van verandering van taken. Het gaat om een verdere versterking van de verantwoordelijkheden door nu ook de financiële middelen rechtstreeks aan de decentrale overheden te verstrekken, zodat beslissen en betalen in één hand komen te liggen.

De voorgenomen financiële decentralisatie bevat verschillende elementen. Ten eerste bevat het NVVP het voornemen om, conform de aanbeveling van het IBO-rapport, de grens van de GDU voor lokale en regionale infrastructuur op te hogen tot f 500 miljoen. Ten tweede is het de bedoeling om de GDU te verbreden met andere onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid, te weten de middelen voor Duurzaam Veilig en voor vervoersmanagement (onderdeel van de middelen voor Bereikbaarheid en Mobiliteit). Ten derde zal worden bezien welke mogelijkheden er zijn tot verdere ontschotting tussen investerings- en exploitatiegelden. Daarmee wordt de suggestie onderaan blz. 5 van het rapport gehonoreerd. In het komende half jaar zal overigens een interdepartementaal beleidsonderzoek worden uitgevoerd naar de financiering van de exploitatie van het openbaar vervoer.

Verdeelsleutel

Het rapport bevat goede aanzetten om te komen tot een adequate verdeelsleutel voor de nieuwe GDU. De huidige GDU voor kleine infrastructurele projecten tot f 25 miljoen kent al een verdeelsystematiek op basis van

structuurkenmerken. Uit nader onderzoek, dat is verricht in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek, is gebleken dat het goed mogelijk is met een plausibele set indicatoren op basis van structuurkenmerken én beperkte herverdeeleffecten een verdeelsystematiek te vinden voor een combinatie van GDU- en MIT-gelden¹.

Het is de bedoeling om het instrument Duurzaam Veilig en de middelen voor vervoersmanagement, voorzover ze blijven bestaan of in één of andere vorm zullen worden gecontinueerd, ook aan de GDU toe te voegen en mee te nemen in het nieuw te construeren verdeelsysteem. (Dit sluit niet volledig aan bij het IBO-rapport (blz. 2). De daar genoemde De Boer-regeling loopt tot en met 2001.) Bij het opstellen van de verdeelsleutel (de keuze van de relevante indicatoren en de gewichten die daaraan worden toegekend) zal hiermee ook rekening moeten worden gehouden. Dit betekent concreet dat ook moet worden gezocht naar indicatoren die de veiligheidsomstandigheden in de verschillende regio's verklaren. Het kabinet is voornemens op korte termijn te komen tot concrete vormgeving van de verdeelsleutel voor de nieuwe GDU, met inachtneming van bovengenoemde aandachtspunten. De decentrale overheden zullen bij dit proces worden betrokken.

Regime voor grote lokale en regionale projecten

De in het rapport genoemde uitgangspunten voor het subsidieregime voor projecten die boven de grens van f 500 miljoen uitstijgen spreken het kabinet aan. Alleen voor de kosten die uitstijgen boven deze grens moeten onderhandelingen tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de regio leiden tot afspraken over subsidiëring (maatwerk). Uitzonderingen hierop zijn wat het kabinet betreft slechts mogelijk in volgens het gezamenlijke inzicht van het Rijk en de decentrale overheden vast te stellen zwaarwegende gevallen. De regio moet aannemelijk kunnen maken dat het belang van realisering van een groot project dermate regio-overstijgend is dat een hogere rijksbijdrage voor de hand ligt en/of dat de uitgangspunten voor het subsidieregime zich niet blijken te verhouden tot de financiële draagkracht van een regio. Met deze regeling levert het voor de regio financieel gezien geen voordeel om de kosten van de projecten boven de grens van f 500 mln te laten uitstijgen. Daardoor zal «strategisch gedrag» worden teruggedrongen. Het kabinet is voornemens een dergelijke regeling op te stellen. De op blz. 24 van het rapport genoemde aspecten vormen daarvoor mede een basis.

Bereikbaarheidsoffensief Randstad

In het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) zijn met verschillende regio's afspraken gemaakt. Vanzelfsprekend blijven deze afspraken volledig in stand. Duidelijk moet wel zijn dat de GDU-middelen niet worden beschouwd als eigen regionale middelen bij de in het BOR gemaakte afspraak dat het Rijk voor een bedrag gelijk aan de inbreng van eigen middelen van de regionale overheden (tot een maximum van f 250 miljoen) bijdraagt aan de Regionale Mobiliteitsfondsen.

Verantwoording

Aanbeveling vijf van de IBO-werkgroep gaat over het waarborgen van een hechte relatie tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten. Inderdaad is het belangrijk dat die relatie gewaarborgd blijft. Zoals het rapport ook aangeeft wordt dit geregeld via het instrumentarium van de Planwet. Via de essentiële onderdelen van beleid in het NVVP wordt gewaarborgd dat de essentiële onderdelen van het NVVP doorwerken in provinciale, regionale en lokale verkeers- en vervoersplannen en -beleid. Als uiterste middel kent de Planwet de aanwijzingsbevoegdheid. Op basis van de Planwet

¹ Zie ook het rapport «Onderzoek verdeelsleutel infrastructuurgelden», verkenning technische haalbaarheid ontwikkeling regionale verdeelsleutel, Cebeon, 30 mei 2000, als bijlage 4 gevoegd bij het IBO-rapport.

kunnen daarnaast in bestuurlijke overeenkomsten nadere afspraken worden gemaakt tussen Rijk en decentrale overheden over de besteding in brede zin en de bijbehorende verantwoording. In het kader van het NVVP is daarmee inmiddels een start gemaakt.

De samenhang van ruimtelijk beleid op zowel rijks- als decentraal niveau is van groot belang, in het bijzonder ook voor de vitaliteit van de grote steden. Ter bevordering van deze samenhang worden afspraken gemaakt in het kader van het grotestedenbeleid. Zo hebben de convenantgemeenten integrale programma's, inclusief verkeer en vervoer, ingediend en heeft Verkeer en Waterstaat deze plannen mede beoordeeld. Bereikbaarheid van steden is echter vooral een regionaal probleem. Deze decentralisatie biedt dan ook kansen voor een effectiever grotestedenbeleid wanneer het gaat om bereikbaarheid in samenhang met andere ruimtelijke vraagstukken. Met het oog hierop zal in de komende periode worden gezien en worden zo mogelijk afspraken gemaakt op welke wijze de regionale inbedding van het grotestedenbeleid vorm kan krijgen. Het kabinet onderschrijft het advies van de IBO-werkgroep dat de ontvangende partijen bij het ontwikkelen van integraal beleid niet gehinderd mogen worden door onnodige verschillen in de systematiek volgens welke binnen beleidsterreinen door het Rijk gelden worden verdeeld. Hierbij kan worden gedacht aan de programmering in de tijd en de instanties waaraan financiële bijdragen ter beschikking worden gesteld.

Het kabinet onderschrijft de opmerking op blz. 4 van het rapport dat zeer uitgebreide aanvullende sturing niet past bij de gedachte om met decentralisatie «gouden koorden» door te snijden. Terughoudendheid is geboden. Aansluiten bij het monitoringsysteem voor het verkeers- en vervoersbeleid, waaraan in het kader van de Planwet momenteel wordt gewerkt, lijkt voldoende. Het kabinet zal dit thema de komende tijd verder uitwerken.

Invoering en overgangsregeling

De aanbeveling om de nieuwe verdeelsystematiek voor investeringen per 1 januari 2003 in te laten gaan spoort met de voornemens van het kabinet. Het streven is er op gericht om de verbreding van de GDU met middelen voor Duurzaam Veilig, fase 2 en voor vervoersmanagement per datzelfde jaar in te laten gaan. Volgens de huidige planning zal per diezelfde datum ook het NVVP van kracht worden en naar verwachting ook een convenant Duurzaam Veilig, fase 2.

Reeds nu is duidelijk dat er een overgangsregeling zal moeten worden gemaakt. De aard van het MIT maakt dat het niet mogelijk is om de middelen van het ene op het andere moment over te dragen. Lopende verplichtingen zullen door het Rijk moeten worden nagekomen, ook in de periode na 2003; bezien zal worden in hoeverre versnelde overdracht naar de decentrale overheden een realistisch alternatief is.

De regeling voor projecten boven de nieuwe grens van f 500 miljoen heeft betrekking op nieuwe projecten. Voor de vier projecten boven deze grens, die thans in het MIT zijn genoemd, geldt nog de huidige subsidieregeling.

De decentralisatie zal ingrijpende gevolgen hebben voor de verschillende overheden. Daar zal zorgvuldig mee moeten worden omgegaan. De decentrale overheden zullen voorbereid en geëquipeerd moeten zijn voor de nieuwe rol die zij op het terrein van verkeers- en vervoersbeleid gaan spelen. Het is denkbaar dat dit niet onmiddellijk op 1 januari 2003 het geval is; bij dergelijke ontwikkelingen is vaak sprake van een groeiproces. Het Rijk zal voorafgaand aan en ter voorbereiding op de decentralisatie

een stimulerende en, indien noodzakelijk, ook een faciliterende rol (in de zin van het beschikbaar stellen van menskracht en kennis) spelen. Afhankelijk van de noodzaak daartoe zal het Rijk ook in de beginperiode na 2003 een begeleidende rol kunnen spelen. Tegelijkertijd zal het Rijk ook moeten wennen aan een meer op afstand sturende rol. Die nieuwe rol zal in de komende periode expliciet gestalte moeten krijgen.

Conclusie

Resumerend zal het kabinet de volgende actiepunten ondernemen om te komen tot verdere uitwerking van de aanbevelingen uit het IBO-rapport.

- De middelen voor projecten voor lokale en regionale infrastructuur tot f 500 mln worden gedecentraliseerd naar provincies en kaderwetgebieden.
- De GDU wordt verbreed met middelen voor Duurzaam Veilig en vervoersmanagement.
- Op korte termijn zal worden gewerkt aan de concrete vormgeving van de verdeelsleutel voor de nieuwe GDU. De decentrale overheden zullen bij dit proces worden betrokken.
- Voor lokale en regionale infrastructurele projecten boven de grens van f 500 mln wordt een aparte regeling getroffen, waarbij in principe de eerste f 500 mln voor rekening van de regio komt.
- Er komt een zorgvuldige overgangsregeling.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos