

de Minister van Verkeer en Waterstaat
de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort
de Staatssecretaris van Financiën
te D E N H A A G
DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--		Rfv 04.11/001.004	23 mei 1997
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
Van Nijendaal		(070)3027232	
Onderwerp			
Advies overheveling gelden kleine infrastructuur			

1. Inleiding en samenvatting

Bij brief van 13 mei 1997, kenmerk DGV/SP/VERDI/V-720983 vraagt u, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A.G.M. van de Vondervoort en de staatssecretaris van Financiën, de Raad voor de financiële verhoudingen om advies over de overheveling van de gebundelde doeluitkering voor de kleine infrastructuur naar provincie- en gemeentefonds. In het advies zijn de gegevens over de overheveling van personeelskosten buiten beschouwing gelaten.

Samenvatting

Het ligt in de bedoeling de middelen voor de kleine infrastructurele projecten ter bevordering van bereikbaarheid en verkeersveiligheid per 1-1-1998 naar het provincie- en gemeentefonds over te hevelen. De raad stelt vast dat een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen provincies en gemeenten ontbreekt om tot een structurele kostengeoriënteerde verdeling zowel tussen als binnen beide fondsen over te gaan. Een tijdelijke verdeling via de integratieartikelen van beide fondsen acht de raad slechts aanvaardbaar indien er een reëel vooruitzicht bestaat dat een structurele verdeling binnen de fondsen mogelijk is. De tussenliggende periode moet dan wel benut worden voor een fundamenteel onderzoek naar de kostenstructuur voor infrastructurele projecten bij zowel provincies als gemeenten. Zowel de verdeling over beide fondsen als de verdeling binnen de fondsen zal daarbij moeten worden betrokken. Ook zullen herverdeeffecten die hieruit onvermijdelijk voortvloeien vanwege het globale karakter van de fondsen niet mogen worden uitgesloten. Als aan beide voorwaarden niet kan worden voldaan ligt het handhaven van de huidige gebundelde doeluitkering

(gdu) in de rede. De gekozen oplossing is al met al een noodoplossing die allerm minst de schoonheidsprijs verdient.

2. De hoofdlijnen van het verdelvoorstel

2.1 De uitgangssituatie

In het VERDI-convenant tussen het Rijk, het IPO en de VNG is vastgelegd dat met ingang van 1 januari 1998 de gebundelde doeluitkering (gdu) voor investeringen in infrastructuurprojecten onder de f 25 mln naar de algemene fondsen zal worden overgeheveld.

Het gaat om structureel f 213 mln. Sinds 1996 worden de gelden voor kleine infrastructurale projecten tijdelijk via een brede doeluitkering aan provincies en kaderwetgebieden uitgekeerd. Ook na de overheveling naar provincie- en gemeentefonds blijven de kaderwetgebieden voorlopig recht houden op de bestaande gebundelde doeluitkering. Via de gdu wordt aan de kaderwetgebieden voorlopig nog ruim f 120 mln verdeeld. Voor de beide fondsen blijft vervolgens f 92,6 mln over, te verdelen via het integratieartikel. Na beëindiging van de aparte status van de kaderwetgebieden dienen de gelden via algemene maatstaven in provincie en gemeentefonds te worden verdeeld.

Naast het structurele bedrag is ook een extra bedrag van f 135 mln per jaar voor een periode van 5 jaar toegezegd. Deze bedragen worden in dezelfde verhouding over de betrokken bestuurslagen verdeeld.

2.2 Het verdelvraagstuk

In wezen gaat het hierbij om twee te onderscheiden verdelvraagstukken. In de eerste plaats een verdeling tussen provincie- en gemeentefonds en in de tweede plaats om een verdeling binnen beide fondsen.

Over de verdeling van het beschikbare bedrag over de fondsen is in het VERDI-convenant geen uitspraak gedaan. Alleen de uitgangspunten zijn in het akkoord opgenomen. De uitgangspunten luiden dat zal worden aangesloten bij de per 1 januari 1998 geldende systematiek voor het provincie- en gemeentefonds en dat bij de verdeling van de gelden tussen provincie- en gemeentefonds wordt uitgegaan van de (her)verdeling van taken en bevoegdheden volgens het principe 'geld volgt taak'. De raad onderschrijft genoemde uitgangspunten.

2.3 De voorwaarden voor overheveling

De raad vindt dat een overheveling van middelen naar de algemene fondsen een versterking moet opleveren van de algemene middelen van de betrokken overheden. In eerste aanleg voldoet het voorstel hierin in belangrijke mate. De huidige gdu betreft een bijdrageregeling. Naast de gdu-middelen zetten provincies en gemeenten ter realisering van de projecten ook eigen algemene middelen in. De doelstelling van de bijdrageregeling, bevordering van verkeersveiligheid en verkeersdoorstroming, sluit ook aan bij andere taken op het terrein van het wegbeheer die al uit de algemene middelen van de provincies en gemeenten worden bekostigd. De overheveling

beoogt bij te dragen aan grotere bestedingsvrijheid en daarmee tot een meer doelmatige besteding van middelen. Met de overheveling wordt de financiële sturing voor investeringen voor de kleine infrastructurele projecten beëindigd.

De toevoeging moet, gelet op de doelstellingen die met de toegevoegde gelden worden nagestreefd en met behoud van de uitgangspunten van de fondsen ook kunnen worden verdeeld. Belangrijke uitgangspunten bij de verdeling van middelen via de fondsen zijn kostenoriëntatie en globaliteit.

De raad mist in uw voorstel een kostenoriëntatie met name bij het eerste verdeelmoment te weten de verdeling tussen het provincie en gemeentefonds. Er ontbreekt een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en provincies met een daarop te baseren kostenstructuur. Over de verdeling over de fondsen hebben het IPO en de VNG geen overeenstemming kunnen bereiken. U heeft daarop zonder nadere inhoudelijke overwegingen de knoop doorgehakt en bepaald dat beide fondsen elk de helft krijgen. Het provinciale budget is daarbij niet louter voor provinciale projecten bedoeld maar ook als extra bijdrage aan gemeenten en voor bovenlokale projecten. Van de provincies wordt dus verwacht dat zij de voor dit doel tekortschietende algemene middelen van de gemeenten aanvullen. In feite betekent het dat provincies de uiteindelijke verantwoordelijkheid hebben voor de verdeling van de aan de orde zijnde gelden over de gemeenten. Dit is echter de omgekeerde volgorde. In plaats van eerst de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de kleine infrastructurele projecten vast te stellen en daar de verdeling van de gelden op te baseren, bepaalt de verdeling van de middelen nu de verdeling van bevoegdheden. Naar de mening van de raad levert het voorstel op deze wijze geen bijdrage aan een verduidelijking van bevoegdheden en de stroomlijning van de besluitvorming.

De huidige verdeling over provincies en kaderwetgebieden is gebaseerd op aantallen verkeersdoden (12,5%), verkeersgewonden (12,5%), autokilometers (25%), inwoners in sterk verstedelijkte gebieden (8,3%) en inwoners in zeer sterk verstedelijkte gebieden (41,7%). Deze verdeling is niet gebaseerd op een kostenonderzoek maar is in hoge mate ingegeven door politiek/bestuurlijke wensen. De verdeling is daarbij zeer sterk gericht op stedelijke gebieden op basis van de veronderstelling dat daar de problemen het grootst zijn. Dit leidt tot een uiterst scheve verdeling over het land. Deze bestuurlijke getinte verdeling over provincies is evenwel een eigen leven gaan leiden en geldt nu als ijkpunt waarop de verdeling zo nauw mogelijk moet aansluiten. Deze bestaande scheve verdeling kan echter niet met globale verdeelmaatstaven worden bereikt.

2.4 Een tijdelijke oplossing via het integratieartikel

De huidige ijkpuntverdeling is het enige referentiepunt. Op dit moment bestaat er onvoldoende inzicht hoe, gelet op de verdeling van verantwoordelijkheden en de verdeling van de kostenfactoren, een betere verdeling tussen provincies en gemeenten en binnen die bestuurslagen tussen de afzonderlijke overheden kan worden bewerkstelligd. Een andere structurele verdeling van middelen is daarom nu niet goed mogelijk. Partijen hechten er echter sterk aan, conform de gemaakte

afspraken per 1-1-1998, over te gaan tot overheveling naar de fondsen. Een tijdelijke verdeling van middelen via het integratieartikel is dan als tussenoplossing het hoogst haalbare. Bijkomend argument is dat, gelet op de tijdelijkheid van de kaderwetgebieden, toch al gebruik moet worden gemaakt van het integratieartikel in beide fondsen.

Hoewel de toepassingsmogelijkheden van het integratieartikel in de Fvw ten opzichte van de FVW'84 zijn verruimd, hoeft er niet meer direct te worden aangegeven hoe de structurele verdeling er uit komt te zien. Wel bestaat de noodzaak dat op den duur een structurele verdeling wordt gevonden. Een zeer langdurig gebruik van het integratieartikel doet namelijk afbreuk aan het algemene karakter van de fondsen. Via het integratieartikel blijven de middelen immers min of meer geormerkt.

Voor een structurele verdeling binnen de fondsen dient er:

1. een onderzoek plaats te vinden naar de structuurkenmerken die de kostenverschillen veroorzaken;
2. een reëel vooruitzicht te bestaan op een kostengeoriënteerde verdeling. Dit houdt in dat de nu gehanteerde randvoorwaarden worden losgelaten. Dit betekent dat verdeel-effecten zullen moeten worden geaccepteerd en dat de thans geldende randvoorwaarden, dat provincies en gemeenten ieder de helft van het bedrag moeten ontvangen, moet worden losgelaten.

Indien niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan dan is het niet mogelijk om met behoud van de uitgangspunten van de algemene uitkering over te gaan tot een structurele verdeling. De tussenstap van het integratieartikel is in dat geval dan ook ongewenst. Het handhaven van een specifieke uitkering ligt dan voor de hand omdat daarbij het uitgangspunt geldt dat de minister zelf de verdeelwijze kan vaststellen. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de huidige specifieke uitkering in deze vorm moet worden gehandhaafd. Ook andere verdeelwijzen staan dan open.

De raad kan onder genoemde voorwaarden met de gekozen oplossing instemmen al heeft hij gelet op de omvang van de bedragen en het tijdelijke karakter, de nodige bedenkingen tegen de daartoe noodzakelijke ingewikkelde constructie en de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden die hiermee in het leven worden geroepen. Daarbij ontstaan er twee en mogelijk zelfs drie momenten waarop herverdeel-effecten optreden. De raad ziet in het voorstel vooral een extra aansporing om het onderzoek naar de kosten van wegen in het gemeentefonds weer met voortvarendheid ter hand te nemen.

3. De verdeling via de integratieartikelen

Bij de verdeling via de integratieartikelen zijn de volgende uitgangspunten in acht genomen:

- op het grondgebied van de provincie treden geen herverdeeffecten op ten opzichte van de bestaande scheve gdu-verdeling en
- stedelijke gemeenten dienen een groter eigen aandeel via het gemeentefonds te krijgen om de afhankelijkheid van de provincie te beperken.

Het voorstel is om via het integratieartikel van het gemeentefonds de gelden te verdelen op basis van de stedelijkheidsmaatstaven, omgevingsadressendichtheid (75%) en klantenpotentieel (25%). De gemeenten in de kaderwetgebieden zijn daarbij op nul gezet. De uitkomsten van de gemeenten worden per provincie opgeteld. Dit wordt vergeleken met het huidige bedrag op basis van de gdu per provincie. Het restant wordt handmatig via het integratieartikel van het provinciefonds verdeeld. Op het territoir van de provincie ontstaan op deze wijze geen herverdeeffecten. De provincies als overheidslaag krijgen gemiddeld 50% van de huidige gdu-verdeling.

Wanneer men kiest voor een tijdelijke verdeling via het integratieartikel acht de raad de uitgangspunten en de uitwerking daarvan redelijk en deels onvermijdbaar. Er is zonder nader onderzoek bestuurlijk geen ruimte voor een herverdeling van middelen over provinciale grondgebieden. Daarbij kent de huidige verdeling al een zwaar accent op de zeer sterk verstedelijkte gebieden.

Een 50/50-verdeling per provincie zoals het IPO voor ogen staat acht de raad niet wenselijk. Een dergelijke verdeling is, hoewel technisch mogelijk vrij ondoorzichtig. Het doet daarbij nog meer afbreuk aan het algemene karakter van de fondsen en levert geen bijdrage aan de uiteindelijke oplossing van de verdeelproblemen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. mw ir. J.M. Leemhuis , voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen , secretaris