

Aan de Staatssecretaris van Financiën
dr. W. Vermeend
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij H.S. Halbersma		Rfv/1999079089	2 augustus 1999
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Advies verdeelsleutel Onderhoud Hoofdwaterkeringen		070-3027560	

Advies Verdeelsleutel Onderhoud Hoofdwaterkeringen

1.

Inleiding

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vroeg mede namens u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over de verdeling van de financiële middelen voor het onderhoud van de primaire waterkeringen.[\[1\]](#) Aanleiding daartoe is het voorstel van het Interprovinciaal Overleg de huidige verdeelsleutel ter verdeling van 19,5 miljoen gulden aan onderhoudsgelden, te herzien.

Een beknopte samenvatting van het advies wordt verschaft in paragraaf 2. Daarna wordt in paragraaf 3 de achtergrond van de adviesaanvraag toegelicht. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de huidige verdeelsleutel en de verdeelsystematiek zoals voorgesteld door het IPO. De beoordeling en het uiteindelijke advies van de Raad komen achtereenvolgens in de paragrafen 5 en 6 aan bod.

2.

Samenvatting

De Raad voor de financiële verhoudingen is gevraagd te adviseren over een nieuwe verdeelsleutel ter verdeling van 19,5 miljoen gulden voor het onderhoud van de primaire waterkeringen. De middelen worden thans niet verdeeld via de algemene maatstaven van het Provinciefonds maar tot en met het jaar 2015 verstrekt via een integratie-uitkering. Bij brief van 31 maart jongstleden heeft het IPO de minister

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht in te stemmen met een nieuwe verdeelsleutel.

De Raad vraagt zich allereerst af op welke gronden het langlopende karakter van de integratie-uitkering gerechtvaardigd moet worden. Met het onderhoud van de primaire waterkeringen is een relatief gering bedrag gemoeid (19,5 miljoen) terwijl sedert het uitkeringsjaar (1994) sprake is van een stabiele financiële beheerssituatie. Uit dien hoofde zou de desbetreffende uitkering reeds eerder geïntegreerd kunnen worden, aldus de Raad.

Ter beoordeling van de nieuwe verdeelsleutel, zoals voorgesteld door het IPO, baseert de Raad zich op een drietal grondslagen waaraan verdeelmaatstaven in het algemeen behoren te voldoen: kostenoriëntatie, objectiviteit en globaliteit. Deze uitgangspunten acht de Raad van belang gelet op de mogelijke overheveling van de onderhoudsbijdrage naar de algemene uitkering van het Provinciefonds.

De Raad is van opvatting dat de nieuwe verdeelsleutel beter dan de oorspronkelijke sleutel is gerelateerd aan de relatieve kostenverschillen tussen de provincies. De voorgestelde verdeelsystematiek komt daarmee afdoende tegemoet aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Gezien de complexiteit en detaillering van het IPO-verdeelmodel (20 typen waterkeringen), kan de nieuwe verdeelsleutel naar de mening van de Raad echter bezwaarlijk worden gezien als uitdrukking van globaliteit. De Raad is bovendien de mening toegedaan dat een dergelijke gedetailleerde verdeelsystematiek niet in redelijke verhouding staat met de omvang van de onderhoudsbijdrage. De eis van objectiviteit tenslotte komt tot uitdrukking in de omstandigheid dat uitkeringen gebaseerd moeten zijn op controleerbare, betrouwbare en niet beïnvloedbare gegevens. De indeling in onderhoudsklassen is volgens de Raad arbitrair en roept vraagtekens op omtrent validiteit en betrouwbaarheid.

Thans wordt ambtelijk overleg gevoerd tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het IPO en de Unie van Waterschappen over de financiering van de zorg voor waterkeringen in brede zin. Dit overleg zou ertoe kunnen leiden dat de onderhoudsbijdrage op termijn niet in de algemene uitkering zal vloeien, maar uit het Provinciefonds wordt gelicht. Het past de Raad niet daarover zijn mening te geven, omdat hij geen zicht heeft op het geheel aan afwegingen die in dit verband aan de orde zijn.

Indien de onderhoudsbijdrage echter niet uit het Provinciefonds wordt genomen, pleit de Raad voor beëindiging van de integratie-uitkering en het bedrag van 19,5 miljoen gulden te verdelen door toevoeging van een nieuwe maatstaf, namelijk 'lengte waterkering'.

3.

Achtergrond van de adviesaanvraag

In 1993 bereikte de rijksoverheid met de gezamenlijke provincies een akkoord over de Decentralisatie-impuls. Op grond van het akkoord namen de provincies met ingang van 1 januari 1994 verschillende taken over van het Rijk. Zo nemen de provincies thans een deel van de kosten voor hun rekening die de waterschappen besteden aan beheer en onderhoud van de waterkeringen in Nederland. De daartoe benodigde middelen zijn overgeheveld van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar het Provinciefonds. In 1996 werd op voet van artikel 247 Provinciewet besloten de middelen uit het provinciefonds, ter uitvoering van deze nieuwe provinciale taak, niet te verdelen via de verdeelmaatstaven van het fonds maar tot 2015 te verstrekken via een integratie-uitkering. De provincies brachten in deze uitkering vervolgens een tweedeling aan: middelen ter versterking van de rivierdijken en middelen bestemd voor het onderhoud van de hoofdwaterkeringen. Voor de verdeling ervan werden twee afzonderlijke verdeelsleutels van kracht. Tabel 1 (zie bijlage) verschaft een overzicht.

4.1

De oorspronkelijke verdeelsleutel

De oorspronkelijk verdeelsleutel is gebaseerd op in het verleden door de rijksoverheid uitgekeerde bedragen en op de bestuursovereenkomst Rijk-Zeeland. De verdeelsleutel ging uit van de gewogen lengte van de primaire waterkering per provincie en was niet direct gerelateerd aan de relatieve kostenverschillen tussen de provincies. Juist het ontbreken van die relatie, tezamen met een toename van de lengte van de waterkeringen en de verhoging van het beschikbare budget van 17 miljoen gulden naar 19,5 miljoen gulden, gaven aanleiding de huidige verdeelsleutel aan onderzoek te onderwerpen en eventueel te herzien.

Het onderzoek, uitgevoerd door Arcadis Heidemij Advies, wees uit dat de verdeelsleutel te weinig rekening houdt met historische kostengegevens. Tot deze conclusie werd gekomen na een enquête onder 33 waterschappen. Inzicht werd verkregen in de huidige lengte van de waterkeringen en de kosten die waterschappen in het verleden maakten voor het onderhoud daarvan. Uit de enquête bleek dat de kosten per provincie nogal afwijken van de oorspronkelijke rijksbijdragen die aan de provincies werden uitgekeerd. Om die reden werd gezocht naar een meer consistente verdeelsleutel.

4.2

De nieuwe IPO-verdeelsleutel

De gewogen lengte waterkering en de onderhoudskosten daarvan vormen de basis van de nieuwe verdeelsleutel.

Om invulling te geven aan het principe 'gewogen lengte' is binnen de primaire waterkeringen een onderverdeling aangebracht in zes typen waterkeringen: duinen, zeedijken, benedenrivierdijken, bovenrivierdijken, meerdijken en scheidingsdijken. Ter vaststelling van de onderhoudskosten zijn aan de zes categorieën waterkeringen drie onderhoudsklassen verbonden: licht, middelzwaar, zwaar. De onderhoudsgevoelige duinen en zeedijken bevatten daarenboven nog de klasse zeer zwaar. Zo ontstaan 20 soorten waterkeringen waaraan relatieve normbedragen zijn toegekend. De tabellen 2, 3 en 4 (zie bijlage) verschaffen wederom een schematisch overzicht.

5.

Beoordeling van de Raad

De beoordeling van de Raad verloopt langs twee lijnen. Allereerst worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de duur van het integratie-artikel. Daarna komt de Raad tot een oordeel over het door het IPO voorgestelde verdeelmodel.

In de adviesaanvraag wordt gesteld dat de integratie-uitkering naar verwachting in 2015 zal opgaan in de algemene uitkering van het Provinciefonds. In de nota van toelichting bij het Besluit Rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen Provinciefonds (pagina 5) wordt het jaar 2015 echter alleen rechtstreeks in verband gebracht met de rivierdijkversterkingen en niet met het onderhoud van de hoofdwaterkeringen.

Ook de argumentatie voor het gebruik van het integratie-artikel, namelijk dat er sprake zou zijn van een nog instabiele financiële beheerssituatie, lijkt zich alleen te richten op de rivierdijkversterkingen. De uitkering ten behoeve van het onderhoud hoofdwaterkeringen heeft sedert het uitkeringsjaar (1994) een stabiel niveau. De Raad vraagt zich dan ook af op welke gronden een dergelijke langlopende integratieperiode moet worden gerechtvaardigd. Redenen van onbeheersbaarheid vormen naar de opvatting van de Raad geen goede grond.

Er zou aanleiding zijn te adviseren het deel van de integratie-uitkering dat betrekking heeft op het onderhoud, op korte termijn in de algemene uitkering op te nemen. Gelet op het ambtelijk overleg dat thans wordt gevoerd (zie de slotopmerking in deze paragraaf) wil de Raad dat nog niet doen. Een goede werking van de algemene uitkering vereist ook enige continuïteit en voorspelbaarheid. De Raad gaat derhalve akkoord met het gedurende enige tijd handhaven van het onderhavige deel van de integratie-uitkering. Voor het geval dat de desbetreffende gelden in het provinciefonds blijven, is het raadzaam bij de vernieuwde vormgeving van de integratie-uitkering reeds zoveel mogelijk rekening te houden met de eisen

die aan algemene verdeelmaatstaven moeten worden gesteld. Tegen deze achtergrond wil de Raad het IPO-voorstel beoordelen.

De Raad is van mening dat de verdeling uit het Provinciefonds tegemoet dient te komen aan drie uitgangspunten: kostenoriëntatie, objectiviteit en globaliteit. Eerst de kostenoriëntatie. De nieuwe verdeelsleutel is directer dan de oude verdeelsleutel gerelateerd aan de relatieve kostenverschillen tussen provincies. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie. De nieuwe verdeelsleutel komt naar de mening van de Raad echter nauwelijks tegemoet aan de eisen van objectiviteit en globaliteit.

Objectiviteit komt tot uitdrukking in de omstandigheid dat uitkeringen gebaseerd moeten zijn op gegevens die controleerbaar en betrouwbaar moeten zijn en niet beïnvloedbaar. De vier gehanteerde onderhoudsklassen (licht, middelzwaar, zwaar en zeer zwaar) zijn echter nogal arbitrair (de waterschappen kregen de vrijheid eigen indelingen te maken in het onderhoud waardoor hetzelfde soort onderhoud door het ene waterschap als licht werd gekwalificeerd, maar door een ander als zwaar). Een dergelijke indeling roept naar het oordeel van de Raad vraagtekens op omtrent validiteit en betrouwbaarheid.

Globaliteit is gerelateerd aan het uitgangspunt van financiële zelfstandigheid. Deze neemt af naarmate het verdeelstelsel nauwkeuriger is. De complexiteit en detaillering van het IPO-verdeelmodel is naar de mening van de Raad te ver doorgesloten. (twintig typen waterkeringen). Het uitgangspunt van globaliteit komt daarmee ter discussie te staan. Het kan leiden tot minder provinciale financiële autonomie terwijl een minder gedetailleerde verdeelsystematiek meer beleidsvrijheid en onderhandelingsmarges voor de provincies jegens de waterschappen zou kunnen verschaffen en minder bemoeienis van het rijk. Men mag zich in elk geval afvragen of deze gedetailleerde verdeelsystematiek nog in redelijke verhouding staat met het geringe bedrag van 19,5 miljoen gulden dat met het onderhoud van de waterkeringen is gemoeid. Ter vergelijking: de totale algemene uitkering uit het Provinciefonds beloopt thans ruim 1,6 miljard gulden terwijl de verdeling daarvan op slechts 9 verdeelmaatstaven is gebaseerd. De geringste bijdrage van een maatstaf is dus nog altijd meer dan 50 miljoen gulden.

De Raad meent ook een opmerking te moeten plaatsen bij de verdeling van middelen op basis van percentages. Een dergelijke verdeling per provincie verhoudt zich slecht met het langlopende karakter van het integratieartikel. Percentages bevatten doorgaans weinig dynamiek terwijl zich in de loop der tijd wel degelijk veranderende omstandigheden kunnen voordoen in de primaire waterkeringen en het onderhoud ervan. De Raad vindt dat niet de uitkomst van dit verdeelmodel voorop zou moeten staan, maar de systematiek die eraan ten grondslag ligt, opdat gereageerd kan worden op veranderende omstandigheden.

Een laatste opmerking is dat in de IPO-verdeelsleutel enkele bijzondere onderhoudskosten zijn verdisconteerd. Het gaat om 1 miljoen gulden voor de provincie Zeeland ter bestrijding van oevererosie in de Oosterschelde. Daarnaast is er een kostentoename van f 373.000,- voor de provincie Overijssel door de kering Ramspol en een kostentoename van f 311.000,- voor de provincies Noord-Brabant en Gelderland voor de kering in de Afgedamde Maas. In het IPO-model zijn deze kosten afzonderlijk toegevoegd.

Als alle betrokkenen van mening zijn dat deze kosten zonder meer afzonderlijk moeten worden vergoed, is alleen een specifieke uitkering op zijn plaats.

In paragraaf 6 komt de Raad tot een advies over de verdeling van de middelen voor het onderhoud waterkeringen. Alvorens daartoe over te gaan, wijst de Raad op de in de adviesaanvraag genoemde opmerking dat thans ambtelijk overleg wordt gevoerd tussen de Unie van waterschappen, het IPO en het departement van Verkeer en Waterstaat over de financiering van de zorg voor waterkeringen in brede zin. De middelen van de integratie-uitkering, maken deel uit van dit overleg. Dit kan ertoe leiden dat de integratie-uitkering wordt stopgezet en dat de genoemde 19,5 miljoen uit het Provinciefonds worden gelicht. Een en ander laat zich schematisch als volgt samenvatten.

Gaat de uitkering deel uitmaken van het overleg

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

over de financiering van de zorg voor waterkeringen in brede zin?

NEE

<input type="checkbox"/>

JA

<input type="checkbox"/>



6.

Advies van de Raad

Twee vragen dringen zich op. Allereerst zal moeten worden bepaald welk ijkpunt (taak en daaraan gerelateerde kosten) gehanteerd dient te worden. De Raad is van opvatting dat het IPO-model op grond van kostenoriëntatie als ijkpunt acceptabel is.

De tweede vraag betreft de omzetting van het ijkpunt naar concrete verdeel-

maatstaven die het uitgangspunt van kostenoriëntatie zo dicht mogelijk kunnen benaderen.

Het op het IPO-model gebaseerde ijkpunt bevat twee soorten factoren. Ten eerste de lengte van de zes typen waterkeringen en ten tweede de vier onderhoudsklassen.

De lengte van de typen waterkeringen voldoet uit oogpunt van objectiviteit en meetbaarheid. De verdeling in onderhoudsklassen acht de Raad arbitrair.

De door het IPO voorgestelde sleutel kan echter worden geobjectiveerd door deze arbitraire indeling naar licht, middelzwaar, zwaar en zeer zwaar te verlaten. Dit betekent dat de zes typen waterkeringen als maatstaven overblijven ter verdeling van de 19,5 miljoen gulden.

Indien de lengte van de primaire waterkeringen als maatstaf zou worden gebruikt, is weliswaar voldaan aan de uitgangspunten van kostenoriëntatie en objectiviteit; de eis van globaliteit staat nog ter discussie. De hoogte van het te verdelen bedrag is namelijk van dien aard dat slechts één maatstaf al meer dan voldoende zou moeten zijn. Zoals gezegd: het gehele provinciefonds bevat ruim 1,6 miljard gulden en kent 'slechts' 9 maatstaven.

De huidige 9 maatstaven in het provinciefonds zijn volgens de Raad echter niet geschikt om de uitkering voor het onderhoud waterkeringen over de provincies te verdelen. De meest voor de hand liggende maatstaf is wellicht het aantal hectaren water, maar ook deze is niet adequaat, gezien het wel erg grote verschil met de feitelijke kosten voor de provincies. Het alternatief dat resteert is de toevoeging van een nieuwe maatstaf aan het Provinciefonds.

Als maatstaf acht de Raad de lengte van de primaire waterkeringen mogelijk. Dit betekent weliswaar een herverdeling ten opzichte van de IPO-verdeelsleutel, maar de Raad verkiest eenvoud en globaliteit boven een betere aansluiting met het IPO-model. Iedere detaillering leidt er immers toe dat de bijdrage van een maatstaf in de totale verdeling van het provinciefonds bijna te verwaarlozen wordt. In het navolgend overzicht wordt een vergelijking gemaakt tussen het IPO-model en (de herverdeeffecten van) een model dat uitgaat van het aan elkaar gelijkstellen van alle typen waterkeringen.

Provincie	Volgens het IPO	Alles zes typen waterkeringen gelijk
Groningen	1094	-341
Friesland	1466	-360
Overijssel	469	1050
Flevoland	1757	-519
Gelderland	1315	2153

Utrecht	221	455
Noord-Holland	3179	-949
Zuid-Holland	4928	-1233
Zeeland	4051	-1061
Noord-Brabant	1020	804
Totaal	19500	0

De Raad ziet overigens in de nabije toekomst nog een alternatief opdoemen. In het onderzoek naar het ijken van het verzamelcluster in het gemeentefonds is één van de nieuwe factoren de oeverlengte van water breder dan 6 meter, uitgezonderd de kustlijnen aan de Noordzee en de Waddenzee, het IJsselmeer alsmede die van de Ooster- en Westerschelde. Voor een mogelijke toepassing op het Provinciefonds lijkt het gebruik van enkel de oeverlengte wat te grof. De kustlijnen zullen zeker inbegrepen moeten worden. Ook zou moeten worden bezien of de breedte van het water kan worden verhoogd tot bijvoorbeeld 25 meter (of mogelijk nog meer). Indien deze maatstaf wordt overwogen, zal de aansluiting met de kostenoriëntatie overigens afnemen. De objectiviteit daarentegen neemt toe. Het betreft dan immers informatie van het CBS. Met een dergelijke maatstaf zal de provincie Drente waarschijnlijk en de provincie Limburg zeker gaan delen in de uitkering.

Conclusie:

Indien de middelen, die thans via een integratie-uitkering worden verdeeld ten behoeve van het onderhoud van de primaire waterkeringen, geen deel zullen gaan uitmaken van de financiering van de zorg voor waterkeringen in brede zin, adviseert de Raad de betreffende integratie-uitkering te beëindigen en het bedrag van 19,5 miljoen gulden via toevoeging van een nieuwe maatstaf 'lengte waterkering' te verdelen.

De Raad voor de Financiële verhoudingen,

ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

drs. M.P.H. van Haefen, secretaris

[1] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Financiën van 17 mei 1999.