

De minister van Verkeer en Waterstaat  
Mevrouw drs. K.M.H. Peijs  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-	DGP/WV/U.04.00205	Rfv2004058201	18 maart 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. G.IJ. Batelaan	55804C-018	070-4267246	
Onderwerp			
Verdeelsleutel Duurzaam Veilig 2			

Geachte mevrouw Peijs,

Bij brief van 20 januari 2004 heeft u de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd te adviseren over het voorstel inzake de verdeelsleutel Duurzaam Veilig 2 (IDV2). De door u gevraagde adviestertermijn van uiterlijk 1 maart 2004 was helaas niet haalbaar. Hieronder volgt het gevraagde advies. In de paragrafen 1 en 2 wordt de feitelijke informatie weergegeven waarop de Raad zijn advies heeft gericht. In paragraaf 3 wordt de beoordeling van de Raad van uw voorstel alsmede de adviezen daarover gegeven.

## **Samenvatting**

*1. De Raad oordeelt positief over deze volgende stap in de decentralisatie in het kader van het regionale verkeers- en vervoersbeleid, maar plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.*

*De Raad adviseert om diverse redenen spoediger dan nu is gepland een evaluatie te laten plaatsvinden gevolgd door een snelle(re) invoering (uiterlijk per 1 januari 2008) van een integrale verdeelsleutel voor de Brede Doeluitkering Regionaal Verkeer en Vervoer.*

*De Raad plaatst vraagtekens bij het uitgangspunt dat bij de verhoging van het uitkeringsbedrag vanaf 2007 met ruim € 50 miljoen de medeoverheden geacht worden eenzelfde bedrag extra vrij te maken. Gezien de noodzakelijke bezuinigingen en (met name voor gemeenten en kaderwetgebieden) de geringe mogelijkheden de eigen inkomsten te verhogen (voorgenomen OZB-maatregelen van het kabinet) acht de Raad dit uitgangspunt een te grote inperking van de bestedingsvrijheid van de medeoverheden. In zekere zin is sprake van een vorm van cofinanciering. Die past naar de mening van de Raad niet in het stelsel van financiële verhoudingen dat we in Nederland kennen.*

*2. Ten aanzien van de verdeelsleutel van de IDV2 plaatst de Raad de volgende kanttekeningen.*

*De Raad constateert dat de verdeling van de DV2-middelen niet wordt gebaseerd op reële behoefteramingen. De Raad acht dat slechts voor een zo kort mogelijke periode acceptabel.*

*De Raad kan zich overigens goed vinden in de aanpak van Cebeon bij het verdeelonderzoek. Ook voldoen de voorgestelde verdeelmaatstaven aan de eisen die daaraan binnen de financiële verhoudingen worden gesteld. Wel adviseert de Raad in de voorziene evaluatie ook de relatie tussen het aantal (ernstige) ongevallen en de leeftijdsgroepen schoolgaande jeugd en jeugdige volwassenen van bijvoorbeeld 16-30 jaar bij het onderzoek te betrekken.*

*De Raad zet vraagtekens bij het toepassen van dezelfde verdeelsleutel voor de toevoegingen van de Gelden Regionaal Verkeersveiligheidsbeleid (€ 7,5 miljoen). Naar de mening van de Raad had de huidige verdeling van deze gelden mede referentiepunt moeten zijn voor het verdeelonderzoek.*

*Het voorgaande bezwaar van de Raad geldt des te meer voor de verdeling van de extra gelden met ingang van het jaar 2007 (ruim € 50 miljoen). Uw voornemen is ook die gelden volgens de door Cebeon ontwikkelde verdeelsleutel te verdelen. De Raad is van mening dat het verdelen van een dergelijk bedrag zonder behoefteraming niet past binnen een zorgvuldige verdeling van middelen.*

*3. Ondanks de kanttekeningen, die de Raad hiervoor heeft geplaatst, kan hij akkoord gaan met uw voorstel. Daarbij heeft de Raad het belang van de decentralisatie zwaar laten wegen evenals de omstandigheid dat de verdeling slechts voor een korte periode geldt. De Raad gaat er vanuit dat met zijn kanttekeningen rekening wordt gehouden bij de evaluatie van de BDU.*

## **1. Inleiding**

In de specifieke uitkering Duurzaam Veilig 2 (DV2) worden twee bestaande uitkeringen opgenomen, te weten de Interimuitkering Duurzaam Veilig en de Gelden Regionaal Verkeersveiligheidsbeleid. De totale DV2-middelen worden per 1 januari 2005 toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Regionaal Verkeer en Vervoer (BDU). In die BDU zijn behalve de middelen voor verkeersveiligheid opgenomen de Gebundelde Doeluitkering voor de kleine infrastructuur, de middelen voor Mobiliteitsmanagement en die voor de exploitatie van het openbaar vervoer. De BDU wordt uitgekeerd aan provincies en kaderwetgebieden. Door de ontschotting van middelen zijn de provincies en kaderwetgebieden vrij deze naar eigen inzicht in te zetten voor investeringen en exploitatie in het kader van het regionaal verkeer- en vervoerbeleid.

In eerdere adviezen heeft de Raad zich al uitgesproken over de verdeling van middelen van de overige onderdelen van de BDU<sup>1</sup>.

Met ingang van 2005 vindt verdeling van de BDU-middelen plaats via een optelsom van de verdeelsleutels die voor de verschillende onderdelen van de BDU zijn opgesteld. Het voornemen bestaat de werking van de BDU te evalueren en vervolgens de afzonderlijke verdeelsleutels te vervangen door één integrale verdeelsleutel. Die zou over 3 à 5 jaar (na 2005) moeten worden ingevoerd.

De bestaande Interimuitkering Duurzaam Veilig (IDV) is een tegemoetkoming in de kosten van regionaal en lokaal verkeersveiligheidsbeleid. Er wordt verondersteld dat de medeoverheden een ongeveer gelijk bedrag zelf opbrengen. De IDV-gelden worden verstrekt aan de provincies en de kaderwetgebieden. In overleg met gemeenten en waterschappen (die wegen beheren) wordt de besteding van de middelen vastgesteld. Vervolgens worden de middelen dienovereenkomstig over provincies/kaderwetgebieden zelf en gemeenten en waterschappen verdeeld. De volgende bedragen zijn voor de komende jaren gereserveerd:

- 2005 en 2006: € 20,18 miljoen per jaar;
- 2007 t/m 2010: € 72,802 miljoen per jaar.

De huidige verdeling van de gelden is in het Besluit IDV vastgelegd in de vorm van een aandeelpercentage per provincie en kaderwetgebied. De verdeling is eenmalig<sup>2</sup> afgeleid van het aantal ongevallen met doden en (ernstig) gewonden per provincie/kaderwetgebied.

De Gelden Regionaal Verkeersbeleid (GRV) zijn een bijdrage die wordt besteed aan activiteiten in het kader van de regionale samenwerking (Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid), gericht op bestrijding van de verkeersonveiligheid in de provincies. De regeling wordt per 1-1-2005 beëindigd. De gelden ad € 7,5 miljoen blijven beschikbaar voor verkeersveiligheidsbeleid via de specifieke uitkering DV2. De gelden worden thans uitgekeerd aan de provincies, die over de besteding jaarlijks verslag uitbrengen (incl. accountantsverklaring). De jaarlijkse verdeling geschiedt op voordracht van het IPO.

U vraagt advies over de door Cebeon ontwikkelde verdeelsleutel, die voor het totaal van de beschikbare middelen gaat gelden.

## 2.

### **De ontwikkelde verdeelsleutel**

Cebeon heeft het verdeelonderzoek gebaseerd op de volgende (samengevatte) werkwijze:

<sup>1</sup> Adviezen van 3 april 2002, Rfv 2002064847, over de GDU-plus en van 24 juni 2003, Rfv2003070776, over het exploitatiebudget stads- en streekvervoer.

<sup>2</sup> Afgezien van een eenmalige aanpassing omdat onvoldoende rekening was gehouden met de relatief snelle bevolkingsgroei in Flevoland. Deze aanpassing is ten laste gekomen van de overige provincies.

- Er worden plausibele verdeelcriteria geselecteerd, gebaseerd op structuurkenmerken, die relevant zijn voor de verdeling en die een integratie met de middelen voor de BDU mogelijk maken.
- De huidige IDV-verdeling dient als referentiekader, maar er vindt een toets plaats aan de verkregen inzichten uit regionale behoeftesrapportages.
- Overigens zullen de verdeelcriteria moeten voldoen aan de eisen die daaraan in het algemeen worden gesteld.

Het onderzoek van Cebeon had uitsluitend betrekking op de bestaande IDV-middelen. Ten aanzien van de te verklaren budgetten is gebleken dat de regionale behoeftesrapportages niet goed bruikbaar zijn als referentiegrootheid omdat ze niet vergelijkbaar zijn. De bestaande verdeling is daarom het centrale referentiepunt bij het onderzoek, terwijl de regionale ramingen slechts voor een globale toetsing zijn gebruikt, vooral om de herverdeel-effecten te beoordelen.

Cebeon is begonnen met een verkenning van de belangrijkste elementen die een rol spelen bij de ontwikkeling van het verdeelmodel:

- de combinatie van het aanwezige wegenareaal en het verkeersgebruik leidt tot een aantal verkeersslachtoffers;
- om dit aantal verkeersslachtoffers terug te dringen zijn maatregelen vereist die logischerwijs weer samenhangen met het aanwezige wegenareaal en het gebruik ervan.

Uitgaande van die elementen heeft Cebeon een analyse gepleegd op de relatieve verhoudingen tussen de aantallen verkeersslachtoffers en de omvang van het wegennet binnen en buiten de bebouwde kom en de relatieve verkeersintensiteit. Daarbij heeft Cebeon ook nog onderscheid gemaakt tussen typen regio's qua bevolkingsdichtheid.

Deze analyse heeft tot het volgende inzicht geleid:

Verschillen in aantallen verkeersslachtoffers per inwoner houden het midden tussen de verschillen in areaal-omvang van de wegen per inwoner en de gebruiksintensiteit ervan. In de dunst bevolkte regio's is het areaal relatief groter, in de dichtst bevolkte regio's is het aantal weggebruikers per wegeenheid relatief groter. Tevens is geconstateerd dat het patroon van de bevindingen zich weerspiegelt in de verdeling van de IDV-gelden en ook in de verdeling van de regionale behoeftesramingen.

Op basis van dit inzicht heeft Cebeon de volgende indicatoren voor de verdeling van de geselecteerde:

- Ten aanzien van het aantal verkeersdeelnemers: aantal inwoners (INWO) en aantal werkzame personen (WP).
- Ten aanzien van de omvang van het wegennet: oppervlakte bebouwing binnen (OPBEBk) resp. buiten de bebouwde kom (OPBEBnk) en de oppervlakte land (OPPLAND).

- Ten aanzien van overige aspecten: surplus klantenpotentieel regionaal (KPRS). Deze indicator wordt toegevoegd omdat in dichtbevolkte gebieden de mix openbaar vervoer en andere vervoerswijzen afwijkt van die in dunbevolkte gebieden. Dat wil zeggen dat in dichtbevolkte gebieden relatief meer gebruik wordt gemaakt van openbaar vervoer.
- Ten aanzien van verkeersintensiteit: zit impliciet reeds in de combinatie van indicatoren voor aantal verkeersdeelnemers en omvang wegennet.

Een en ander leidt tot een verdelvoorstel, gegeven in de vorm van de volgende formule:

$$(0,36 \times \text{INWO}) + (0,51 \times \text{WP}) - (0,55 \times \text{KPRS}) + (115,00 \times \text{OPBEBk}) + (139,00 \times \text{OPBEBnk}) + (0,23 \times \text{OPPLAND})$$

### 3. Beoordeling van het voorstel door de Raad

#### 3.1 Bestuurlijk

De instelling van de DV2-regeling en het toevoegen daarvan aan de BDU is een volgende stap in het kader van de decentralisatie van regelingen met betrekking tot regionaal verkeers- en vervoersbeleid<sup>3</sup>. De Raad juicht deze volgende stap toe, maar plaatst daarbij de volgende kanttekening.

Aanvankelijk zou de BDU, inclusief DV2, per 2004 in werking treden. Na een evaluatie zou vervolgens enkele jaren daarna de onderliggende verdeelsleutels worden vervangen door één integrale sleutel. BDU, inclusief DV2, treedt nu een jaar later in werking dan gepland. De verwachting is dat de integrale sleutel pas 3 à 5 jaar daarna een feit zal zijn. Dat betekent dat gedurende die tijd aparte verdeelsleutels blijven gelden voor de onderscheiden onderdelen van de BDU. Om diverse redenen (zie hierna) vindt de Raad de periode van 3 à 5 jaar te lang.

*De Raad adviseert daarom spoediger een evaluatie te laten plaatsvinden gevolgd door een snelle(re) invoering van een integrale sleutel (uiterlijk per 1 januari 2008).*

#### 3.2 Financiële consequenties voor de medeoverheden

Uitgangspunt bij de subsidiëring van de IDV was dat de medeoverheden zelf een gelijk bedrag zouden opbrengen om het verkeersveiligheidsbeleid vorm te geven. Naar de Raad heeft begrepen is het eveneens de bedoeling dat de medeoverheden dat blijven doen op het moment dat de beschikbare rijksmiddelen, vanaf 2007, aanmerkelijk worden verhoogd. De nationale doelstellingen in het verkeersveiligheidsbeleid, zoals die in de nog vast te stellen

<sup>3</sup> In zijn adviezen van 3 april 2002 (Rfv2002064847) over het verdelmodel GDU-plus en van 24 juni 2003 (Rfv2003070776) over het verdelmodel exploitatie openbaar vervoer heeft de Raad zich over die decentralisatie al positief uitgelaten.

Nota Mobiliteit zullen worden geformuleerd zijn (mede) op dat uitgangspunt gebaseerd. De Raad wijst er op dat de financiële mogelijkheden van medeoverheden in de komende jaren zeer beperkt zijn. Bezuinigingen, soms forse, zijn noodzakelijk om de begrotingen in evenwicht te houden. Daarenboven zullen de mogelijkheden om eigen middelen te genereren bij gemeenten (en dus ook de kaderwetgebieden, die in dit kader financieel afhankelijk zijn van de inliggende gemeenten) worden beperkt door de voorgenomen OZB-maatregelen van het kabinet.

*Dit uitgangspunt betekent volgens de Raad dat er in zekere zin sprake is van een vorm van cofinanciering. Dit past naar de mening van de Raad niet in het stelsel van financiële verhoudingen dat wij in Nederland kennen. Er is sprake van doorkruising van de lokale en regionale prioriteitenstelling. Het staat daarom ook op gespannen voet met het decentralisatiestreven dat ten grondslag ligt aan de BDU.*

### 3.3

#### **Vormgeving van de verdeelsleutel**

Als referentiepunt heeft Cebeon meegekregen de bestaande verdeling en de regionale behoefteramingen. Uiteindelijk heeft vooral de huidige verdeling de rol van referentiepunt gespeeld. Naar de mening van de Raad zouden reële behoefteramingen een beter referentiepunt hebben gevormd. Deze zouden moeten worden gebaseerd op duidelijke doelstellingen. Die worden echter pas geformuleerd in de Nota Mobiliteit.

*Deze kritische kanttekening is voor de Raad een belangrijk argument voor een zo spoedig mogelijke evaluatie en invoering van een integrale verdeelsleutel.*

De Raad kan zich goed vinden in de wijze van analyse door Cebeon. Gezocht is naar verklarende variabelen voor de behoefte aan middelen ter bevordering van de verkeersveiligheid. Vervolgens zijn die variabelen vertaald in criteria die als verdeelmaatstaven kunnen dienen. De Raad plaatst echter één kanttekening. In de praktijk blijkt dat niet alle leeftijdsgroepen hetzelfde risico lopen op verkeersongevallen. Met name de leeftijdsgroep van jongeren (schoolgaande jeugd, 16-30 jarigen) loopt extra risico.

*De Raad adviseert in de evaluatie aandacht te besteden aan de betekenis van deze leeftijdsgroepen op de verklaring van het aantal (ernstige) ongevallen.*

De voorgestelde verdeelmaatstaven voldoen naar de mening van de Raad aan de eisen die daaraan binnen de systematiek van financiële verhoudingen worden gesteld. Ze zijn kostengeoriënteerd (plausibele verdeelcriteria die aansluiten bij de belangrijkste factoren die de kostenverschillen tussen regio's bepalen), globaal, objectief, stabiel en dynamisch. Ook wordt voldaan aan de technische eisen.

### **Herverdeeleffecten**

Uiteraard leidt een verdeelsleutel die gebaseerd is op structuurkenmerken van de regio's tot een herverdeling ten opzichte van een verdeelsleutel die direct was gebaseerd op het aantal verkeersslachtoffers. Cebeon komt tot de conclusie dat de richting van de herverdeling wordt ondersteund door de uitkomsten van de regionale behoefte-ramingen dan wel verklaard kunnen worden uit een meer gelijke behandeling van regio's met gelijke structuurkenmerken.

*De Raad kan zich voor dit moment in die conclusie vinden, temeer daar het voorliggende voorstel is afgekaart in het Nationale Mobiliteitsberaad waarin de betrokkenen bestuurlijk zijn vertegenwoordigd en de omstandigheid dat de voorgestelde verdeling slechts voor enkele jaren geldt.*

### **Verdeling toevoeging GRV-budget**

Hiervoor heeft de Raad zijn mening gegeven over het onderzoek van Cebeon en de consequenties voor de verdeling van de IDV-gelden. De DV2-uitkering bevat echter ook de GRV-gelden, € 7,5 miljoen per jaar. Dat betekent een ophoging van de middelen met ruim 35%. Die middelen hebben thans een andere verdeling dan die van de IDV. Het verdelen volgens de relatieve verdeelformule van Cebeon leidt daarom tot een ander (totaal) herverdelingsbeeld. Het beeld wijzigt in het voordeel van de provincies waarin kaderwetgebieden zijn gelegen. Dat komt doordat die provincies (inclusief kaderwetgebieden) in de IDV een veel groter aandeel hebben dan in de GRV en de IDV-verdeling referentiepunt is geweest voor Cebeon.

*Naar de mening van de Raad had de verdeling van de GRV mede referentiepunt moeten zijn voor het Cebeon-onderzoek.*

De Raad is overigens wel van mening dat toevoeging van de GRV-middelen aan DV2 het positieve effect heeft dat in plaats van de subjectieve verdeling op grond van een IPO-voordracht de middelen in het vervolg volgens een objectieve verdeelsleutel worden verdeeld.

### **Ophoging budget met ingang van 2007**

Met ingang van 2007 wordt het uitkeringsbedrag fors opgehoogd, namelijk van ruim € 27,5 miljoen tot ruim € 80 miljoen per jaar. Volgens het voorliggende voorstel wordt laatstgenoemd bedrag ook verdeeld volgens het Cebeon-model, dat is ontwikkeld voor een te verdelen bedrag van € 20,18 miljoen per jaar. De Raad is van mening dat het referentiepunt van de verdeling van de IDV in dat geval eigenlijk niet meer acceptabel is, maar dat de grondslag voor de verdeling een reële behoefte-raming dient te zijn.

*Ook om deze reden acht de Raad het wenselijk de evaluatie en de invoering van een integrale verdeelsleutel spoediger te doen plaatsvinden. Waarschijnlijk is een*

*invoeringsdatum per 2007 niet haalbaar maar dat zou dan naar de mening van de Raad in elk geval per 2008 het geval moeten zijn.*

**Totaalbeoordeling**

*Ondanks de kanttekeningen, die de Raad hiervoor heeft geplaatst, kan hij akkoord gaan met uw voorstel. Daarbij heeft de Raad het belang van de decentralisatie zwaar laten wegen evenals de omstandigheid dat de verdeling slechts voor een korte periode geldt. De Raad gaat er vanuit dat met zijn kanttekeningen rekening wordt gehouden bij de evaluatie van de BDU.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H. van Haften, secretaris