

Minister van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw T. Netelenbos
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	DGP/VI/U.01.03999	Rfv2002064847	3 april 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. H. van Dijk	55804A-015	070-4268056	
mr. G.A. van Nijendaal			
Onderwerp			
Advies verdeelmodel GDU-plus			

Geachte mevrouw Netelenbos,

Op 20 december 2001 verzocht u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over het verdeelmodel voor de nieuwe verhoogde en verbrede gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer, de GDU-plus. U vroeg de Raad om in elk geval antwoord te geven op de volgende vraag:

“Is het door het onderzoeksbureau Cebeon uitgewerkte verdeelmodel van voldoende kwaliteit om als verdeelmodel voor de GDU-plus te dienen, mede gezien het IBO-advies “Verbetering afwegingsmechanismen infrastructuur” en het kabinetsstandpunt ten aanzien van dit IBO?”

Samenvatting

De kern van het advies luidt dat de Raad voor de financiële verhoudingen positief oordeelt over het kabinetsvoornemen om middelen voor verkeers- en vervoersmaatregelen te decentraliseren en tevens positief oordeelt over het voorgestelde verdeelmodel.

Onduidelijkheden op een aantal essentiële punten weerhoudt de Raad echter van een ondubbelzinnig 'ja' tegen het kabinetsvoornemen. De Raad is op drie hoofdpunten kritisch gestemd. Allereerst ontbreekt de relatie tussen reële kosten en het verdeelmodel. Verder is de toedeling van zeggenschap aan het rijk enerzijds en kaderwetgebieden, provincies en gemeenten anderzijds onduidelijk. Wanneer decentralisatie gewenst is, moet het model consistent zijn in financiering, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat aspect behoeft nadere uitwerking.

Ten slotte vraagt de Raad zich af in hoeverre de verruimde GDU, die in formele zin veel beleidsvrijheid geeft, in materiële zin een grotere beleidsvrijheid voor de decentrale overheden genereert. Een en ander is sterk afhankelijk van het volume en de allocatie van de middelen in de afzonderlijke regio's.

De Raad laat het belang van decentralisatie zwaar wegen en is op grond daarvan van mening dat deze operatie verder moet gaan. Wel is de Raad, vanwege de hierboven genoemde kanttekeningen, van mening dat het departement van Verkeer en Waterstaat de komende jaren de uitwerking van het model nauwlettend dient te volgen en verantwoordelijkheid moet houden voor het systeem.

1. Toelichting

In een eerder advies hebben de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het Openbaar Bestuur^[1] zich reeds uitgesproken voor decentralisatie van middelen voor verkeer en vervoer naar het niveau waar belangenafwegingen en beleidsbeslissingen worden genomen. Inzake problemen van congestie en onbereikbaarheid ligt het zwaartepunt van die afweging op provinciaal en grootstedelijk niveau. Daarnaast kan de kwaliteit van het verkeers- en vervoersbeleid door de decentralisatie een positieve impuls krijgen vanwege de mogelijkheden integraal beleid te voeren.

In een ander advies uit diezelfde tijd^[2] dat tezamen met de Raad voor het Openbaar Bestuur is uitgebracht, stelt de Raad dat de aard van de verkeers- en vervoersproblematiek het bestuur voor twee opgaven stelt.

De eerste opgave betreft het waarborgen van interbestuurlijke samenwerking, uitgaande van een niet-vrijblijvende samenwerking tussen gelijkwaardige overheden.

De tweede opgave voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid is gelegen in het scheppen van institutionele voorwaarden om slagvaardig te opereren binnen een context van interbestuurlijke samenwerking.

De raden constateren in dit advies dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur daartoe is uitgerust. Wel is het voor de benodigde slagvaardigheid binnen het beleidsterrein van verkeer en vervoer van belang dat desbetreffende overheden over instrumenten beschikken om de taken waar te maken. Een versterking van de positie van de provincies –

en enkele grootstedelijke gebieden- is nodig, aldus de raden in dit advies. Die grotere bestuurlijke rol dient zich dan ook te vertalen in de zeggenschap over geldstromen.

In het licht van deze opvatting constateert de Raad dat het GDU-voorstel nog vragen van bestuurlijke aard onbeantwoord laat, wat tot de aanbeveling leidt om het ministerie van Verkeer en Waterstaat gedurende enkele jaren verantwoordelijkheid te laten dragen voor een goede werking van het nieuwe systeem.

2.

Het verdeelmodel

De Raad vindt dat het door Cebeon ontworpen verdeelmodel een goede basis biedt om de beschikbare middelen te verdelen. De belangrijkste criteria waarop de Raad het model heeft getoetst zijn de volgende.

Het verdeelmodel voldoet aan eisen van objectiviteit. Objectief in die zin dat het model gebaseerd is op indicatoren die voortvloeien uit omgevingsfactoren die niet door de ontvangende partijen beïnvloed kunnen worden. De keuze voor de indicatoren hebben daarbij een duidelijke relatie met de problemen die in het huidige verkeers- en vervoersbeleid prioriteit krijgen.

De keuze voor structuurkenmerken in plaats van vervoerskenmerken sluit logisch aan bij de wens van het kabinet om de beschikbare middelen te verdelen op basis van inhoudelijke kenmerken, op dit moment de geconstateerde problemen rond bereikbaarheid en verkeersveiligheid. Het systeem voorziet in de mogelijkheid van aanpassing wanneer beleidswijzigingen daartoe nopen.

De Raad is voorts positief over de flexibiliteit van het systeem ten aanzien van beleidswijzigingen. Bij wijziging van het rijksbeleid kan de formule op inzichtelijke wijze aangepast worden. Dat laatste is nu reeds aan de orde. Zeer recent^[3] is de geïntegreerde verdeelmodule voor de GDU-plus opgesteld op basis van de thans beschikbare middelen voor de module GDU van € 157 miljoen en voor de module MIT van € 175 miljoen. De samenstelling van deze formule ligt daarmee niet vast, want deze wordt binnenkort waarschijnlijk aangepast aan de resultaten van de kabinetsonderhandelingen. Daar wordt beslist over de honorering van de ICES-claims en dus over de inhoudelijke prioriteiten in het verkeers- en vervoersbeleid. De formule wordt vervolgens in 2003 weer aangevuld met nieuwe indicatoren die het beleid voor duurzame veiligheid gaan weerspiegelen, waarna in 2005 een totale herziening volgt.

De flexibiliteit houdt wel een risico in. Er kan namelijk een spanning ontstaan met de noodzaak tot financiële continuïteit en zekerheid voor de 19 betrokken regio's (zeven kaderwetgebieden en twaalf (rest-)provincies). De Raad is van mening dat regio's die op basis van deze regeling langjarige verplichtingen aangaan, verzekerd moeten zijn van

continuïteit in de financiële bijdrage. Gegeven de huidige situatie is die zekerheid allerminst vanzelfsprekend.

De Raad vindt dat de minister van Verkeer en Waterstaat garanties moet bieden voor financiering op de lange termijn.

2.1.

Relatie formule en beleid

De ontwikkelde formules zijn erop gericht om de bestaande verdeling van middelen zo goed mogelijk te reproduceren. De rechtvaardiging daarvoor is dat deze verdeling het enige referentiepunt is. Hierbij wordt uitgegaan van de gedachte dat de bestaande verdeling op zich inhoudelijk juist is.

De Raad vindt de keuze voor dit startpunt begrijpelijk, zeker omdat hiermee continuïteit vanuit het verleden gewaarborgd is en de herverdeeleffecten beperkt blijven. De gepresenteerde cijfers voor de verdeling van GDU en MIT laten dan ook slechts enkele, te verklaren, wijzigingen zien ten opzichte van de oude verdeling.

De Raad vraagt zich echter af of het terecht is aan te nemen dat de huidige verdeling inhoudelijk juist is. Een analyse van de werking van de huidige verdeling over provincies en kaderwetgebieden ontbreekt en daarmee blijft de vraag over de objectiviteit van het systeem onbeantwoord. Tevens is, met het teruggrijpen op de huidige verdeling, aansluiting gezocht bij indicatoren die het bestaande beleid bepalen en blijft nieuw beleid buiten beeld.

Het is dan ook de vraag of de verdeelmodule tegemoet komt aan de reële kosten in de regio's. Zolang die relatie niet gelegd wordt zal er voor de ontvangende partijen een reëel risico bestaan dat met de decentralisatie een ontoereikend budget voor de uitvoering van het NVVP meekomt.

De Raad beveelt aan om bij volledige werking van het stelsel en na toevoeging van regelingen als Duurzaam Veilig 2 in 2003 de mogelijke herverdeeleffecten te bekijken en de verdeling van de middelen opnieuw te toetsen aan inhoudelijke doelen. Om daarmee zekerheid voor de lange termijn niet in gevaar te brengen, iets waar de Raad aan hecht, zou bij aanpassing een ruime overgangperiode in acht genomen kunnen worden.

2.2.

Samenstelling formule

De indicator bodemgesteldheid was in de GDU- en MIT-formule uit het tussentijdse Cebeon rapport van augustus 2001 in gewicht verdubbeld ten opzichte van het verdeelmodel voor het gemeentefonds. In de aangepaste formule in het laatste Cebeon rapport van februari 2002 is deze indicator echter volledig verdwenen.

Het argument van Cebeon voor de oorspronkelijke verdubbeling van het gewicht luidde dat het hier om investeringen ging en bij de gemeente om (goedkopere) lopende uitgaven.

Het argument om de indicator nu te schrappen is dat slappe bodem vooral voorkomt in de Randstad, waar zich ook de grootste concentratie van problemen voordoet. Met een zware

indicator bodemgesteldheid zou de probleemconcentratie min of meer gehonoreerd worden.

De Raad vindt beide argumenten niet overtuigend en adviseert hier opnieuw naar te kijken. De factor slappe bodem moet zeker meewegen, ofschoon een verdubbeling ten opzichte van het gemeentefonds veel is.

Voor de twee afzonderlijke modules voor GDU en MIT en voor de geïntegreerde formule worden indicatoren toegepast die onderling sterke gelijkenis vertonen. Zo zijn er de indicatoren INW (aantal inwoners), INWoad1400 (aantal inwoners in gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van meer dan 1400) INWoad2500, INWoad3000, INWoad1800, INWkprsdhr (aantal inwoners+regionale klanten x regionale dichtheidsfactor). Daarnaast bestaan vergelijkbare indicatoren voor aantallen werkzame personen.

De Raad is van mening dat de formules door de gehanteerde indicatoren erg ingewikkeld worden. Voor de inzichtelijkheid is dat niet bevorderlijk. Een poging tot vereenvoudiging waarbij de uitkomsten min of meer gelijk blijven, is aan te bevelen.

Tot slot wil de Raad wijzen op de mogelijke gevolgen van de invoering van het batenlastenstelsel bij het rijk in 2004. Investerings die nu meteen betaald worden, zouden in dat stelsel terug moeten komen als afschrijvingslasten in de lopende rekening. Mogelijke consequenties voor de vormgeving van deze doeluitkering zouden aangegeven moeten worden.

3. Bestuurlijke aspecten

De decentralisatie van middelen voor verkeer en vervoer is een majeure operatie, die decentrale overheden voor grote nieuwe verantwoordelijkheden plaatst. De Raad is van mening dat het verdeelmodel op het bestuurlijke vlak gebrekkig is ingekaderd.

Het IBO-rapport signaleert vier knelpunten die met decentralisatie opgelost kunnen worden. Eén van die vier punten gaat over de geringe ruimte voor integraal mobiliteitsbeleid op decentraal niveau. Decentralisatie schept de mogelijkheid om de GDU-plus middelen te koppelen aan eigen middelen voor onderhoud en beheer. Dat bevordert in principe effectief en efficiënt beleid. Ook de GDU-plus draagt door zijn verbrede doelstelling op zich al bij aan versterking van integraal beleid. Zeker de combinatie met duurzaam veiligheidsprojecten, waarvoor ook maatregelen denkbaar zijn in de sfeer van gedragsbeïnvloeding, kan de kwaliteit van het beleid verbeteren. Maar integraal mobiliteitsbeleid reikt verder, zo signaleert het rijk zelf. Daartoe is synchronisatie met andere financiële bijdragen in de sfeer van ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing en economisch beleid gewenst.

De Raad ondersteunt het rijk in zijn opvatting over integraliteit van harte en ook de Raad neemt, net als het rijk, waar dat deze beperkt blijft tot de kolom van Verkeer en Waterstaat zelf. Het rijk spreekt vervolgens weliswaar de wens uit om integraliteit uit te breiden naar andere beleidsterreinen, maar verzuimt daartoe maatregelen aan te kondigen. Het IBO werkt de synchronisatie gedachte in het huidige voorstel tenminste nog niet verder uit. Hieruit concludeert de Raad dat de decentrale overheden geacht worden waarborgen te bieden voor het integreren van mobiliteitsbeleid dat op centraal niveau sectoraal tot stand komt. Het is echter niet reëel te verwachten dat dit gebeurt zonder actief rijksbeleid.

De Raad is van mening dat het rijk zelf actief maatregelen moet treffen, wanneer integraal verkeers- en vervoersbeleid op decentraal niveau gewenst wordt.

3.1.

Beleidsvrijheid of bestedingsvrijheid?

De Raad is positief over de substantiële verhoging van het maximaal vrij te besteden bedrag van € 11 miljoen naar € 225 miljoen per project. Aan een belangrijke voorwaarde voor een grote mate van beleidsvrijheid voor de invulling van de te verrichten infrastructurele werken is voldaan. Aansluiting bij specifieke regionale behoeften is beter gewaarborgd.

De betekenis van de maatregel daarentegen is afhankelijk van de middelen die het rijk beschikbaar stelt. Op dit moment is dat allerm minst duidelijk. Samenvoeging van de huidige structurele budgetten leidt tot één totaalbudget van ongeveer € 332 miljoen voor 2003 (€ 157 miljoen voor de GDU-plus en € 175 miljoen voor het MIT). Dit bedrag lijkt niet in verhouding te staan tot de grens van de beleidsvrijheid tot € 225 miljoen voor elk van de 19 provincies en kaderwetgebieden.

De vrij besteedbare ruimte kan zelfs heel lang nul blijven, wanneer gekeken wordt naar de lopende verplichtingen.

Honorering van de ICES-claims, waarmee het totaalbudget tot maximaal ongeveer € 730 miljoen (f 1,6 miljard) opgehoogd kan worden, lijkt een voorwaarde om aan de decentralisatie enig gewicht toe te kennen. Zekerheid hierover is er nog allerm inst.

Voor grote infrastructurele projecten zal bijzonder lang gespaard of geleend moeten worden, waarbij het de vraag is hoeveel financiële ruimte beschikbaar blijft voor de kleine(re) projecten. Grote projecten die de grens van € 225 miljoen naderen of overschrijden komen weliswaar niet veel voor, maar een regio in die situatie zal zich in zijn beleidsvrijheid beperkt zien.

De maatregel kan ook tot een scheve verhouding in beleidsvrijheid tussen regio's leiden. Het is goed denkbaar dat de grote infrastructurele werken in bepaalde regio's zijn geconcentreerd, waardoor daar de beleidsvrijheid relatief geringer is dan in regio's waar het gedecentraliseerde budget met grotere vrijheid aan kleinere projecten kan worden besteed.

De rijksoverheid stelt dat het mogelijk is om projecten die de financiële draagkracht van regio's te boven gaan, alsnog voor (mede-)financiering door het rijk in aanmerking kunnen komen. Een reden daarvoor zou het grote belang van een project kunnen zijn.

De Raad is van mening dat ook de inperking van de beleidsvrijheid van regio's als gevolg van grote projecten een motief moet kunnen zijn om een bijdrage van het rijk te legitimeren.

Naast de omvang van de budgetten is wet- en regelgeving bepalend voor de decentrale beleidsvrijheid. De Planwet en NVVP volstaan volgens het rijk ook in de nieuwe situatie. Het rijk toetst de uitgaven globaal op daadwerkelijke besteding aan verkeer en vervoer en op de samenhang tussen rijks- en regiobeleid. Van een ver(der)gaande bemoeienis met controle op besteding van de gedecentraliseerde middelen ziet het rijk af. Deze werkwijze moet het interbestuurlijk verkeer inperken.

De Raad ziet in deze globale toetsing vooral een uitbreiding van de bestedingsvrijheid. De beleidsvrijheid is hiermee allerm minst geregeld. Met het bestaande instrumentarium lijkt het beleid zelfs nog steeds voorbehouden aan de rijksoverheid.

Het rijk houdt de finale zeggenschap over het NVVP, dat de kaders aangeeft voor het totale beleid op centraal en decentraal niveau. Beleidswijzigingen op centraal niveau werken vervolgens via de verdeelsleutel door in de hoogte van de uitkeringen. Om inhoud te geven aan decentraal beleid biedt het rijk de decentrale overheden nu de mogelijkheid om in de voorbereidende fase een inbreng te leveren op het NVVP. De ruimte die de decentrale overheden hiermee mogelijk geboden wordt, vindt de Raad niet inzichtelijk aangegeven.

De Raad vindt een congruente toedeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen van groot belang. Ook in de huidige praktijk is daar niet altijd sprake van. Zo draagt Verkeer en Waterstaat de volle verantwoordelijkheid voor aanleg van de HSL en zweef trein, terwijl van provincies en gemeenten tegelijkertijd wel een financiële bijdrage wordt verlangd. Kritische beschouwing van de uitwerking van de nieuwe doeluitkering op het punt van de beleidsvrijheid acht de Raad noodzakelijk.

De beoordeling van een financieringssysteem is los van zijn bestuurlijke context –in aansluiting op het hierboven beweerde- niet goed mogelijk. Immers, een beleid dat centraal wordt opgelegd aan uitvoerende decentrale overheden vraagt om een andere, meer gedetailleerde regelgeving en financieringssysteem dan wanneer rijk en regio's een gezamenlijke beleidsprestatie gaan leveren. Wederzijdse afhankelijkheid vraagt in het laatste geval om een onderhandelend bestuur. In het voorstel voor de GDU-plus maakt het rijk zijn keuze niet duidelijk. Aandacht voor overdracht van middelen is er wel, maar voor afstemming van beleid, omvang van onderhandelingsruimte en beleidsvrijheid van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden in het licht van een dominant NVVP, ontbreekt die aandacht.

De Raad stelt voor dat u de voorgenomen evaluatie van de Planwet in 2003 aangrijpt om de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen in het nieuwe regime aan een kritische beschouwing te onderwerpen.

3.2.

Overgangsproblematiek

De voorzienbare overgangsproblemen naar het nieuwe regime worden naar de mening van de Raad voldoende onderkend en ondersteund met aanvullende maatregelen, ofschoon het ontbrekend inzicht in de omvang van de kosten het zicht ontnemt op de uitwerking van deze maatregelen. Het ministerie zou aan moeten geven wat het beleid hierin wordt. Zo wordt een fonds ingesteld om financiële risico's af te dekken; de omvang van het fonds is echter nog niet bekend.

De structurele intensiveringen bij provincies en kaderwetgebieden voor extra mensen en middelen zijn op zich een verantwoordelijkheid van de decentrale overheden zelf. Daarvoor worden zij gecompenseerd via de integratie-uitkering verkeer en vervoer. Aannemelijk is dat deze uitkering afdoende is, ofschoon de omvang van de intensiveringen nog niet inzichtelijk is, maar voorlopig is de Raad er nog niet van overtuigd dat er als gevolg van verminderd interbestuurlijk verkeer een inverdieneffect zal plaatsvinden, zoals het ministerie veronderstelt. Overigens loopt de integratie-uitkering in 2003 af. Het departement dient duidelijkheid te geven over voortzetting ervan.

Positief is de Raad over de garantstelling door het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor financiering van lopende verplichtingen in regio's die volgens de nieuwe verdeelformule die bestaande verplichtingen niet meer volledig kunnen nakomen.

Het is de Raad niet duidelijk hoe het op zich logische systeem van geleidelijke vrijval van middelen uitwerkt. De vrijheid van beleid kan per regio flink gaan uiteenlopen wanneer de vrijval afhangt van waar de verplichtingen zitten en niet evenredig over de 19 regio's wordt verdeeld. De Raad heeft voorkeur voor een evenredige verdeling.

4.

Slotopmerkingen

In de opvatting van de Raad voor de financiële verhoudingen is decentralisatie van verkeers- en vervoersbeleid zeer gewenst. Het voorgestelde verdeelmodel houdt rekening met bestedingsvrijheid, herverdeeffecten, vrijval van middelen en overgangsproblemen. De Raad kan zich er in grote lijnen in vinden, met inachtneming van de hiervoor geplaatste op- en aanmerkingen. Over de uitwerking van het verdeelmodel in de sfeer van beleidsvrijheid en financiële ruimte vindt de Raad het model onvoldoende duidelijk.

Dit in overweging nemende vindt de Raad dat u op de ingezette weg voort kunt gaan, waarbij hij u adviseert de hierboven genoemde aspecten meer te betrekken in de

vormgeving van het beleid. Voorts denkt de Raad dat het departement van Verkeer en Waterstaat een grote verantwoordelijkheid moet houden in het decentralisatieproces. Als initiële beslisser moet het departement gedurende een lange periode, bijvoorbeeld vier of vijf jaar, verantwoordelijk blijven voor onvoorziene gevolgen van deze ingrijpende maatregel. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de budgetten strekt zich naar de mening van de Raad over een nog langere periode uit.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

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

[1] “De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie”, Rob en Rfv, september 2000.

[2] “Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer”, Rob en Rfv, november 2000.

[\[3\]](#) Nieuw verdeelmodel verruimde GDU verkeer en vervoer. Concept eindrapport Cebeon, 28 februari 2002.