

Zorgt decentralisatie voor duidelijkheid?

Een onderzoek naar de transparantie van de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen.

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen

Geert-Wiebe van der Wijk
Groningen, augustus 2005

Begeleider: dr. ir. P. Ike

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen. Aan deze faculteit heb ik de studie Technische Planologie gevolgd met Infrastructuurplanning als afstudeerrichting. Bij het afstuderen ben ik begeleid door Paul Ike. Hij heeft mij goed geholpen met zijn opmerkingen op de stukken die ik hem deed toekomen en adviezen, hiervoor mijn hartelijke dank. Ook mijn dank voor alle inspanningen van zijner zijde voor het halen van de deadline. Tevens wil ik hier Jos Arts bedanken voor zijn commentaar op de onderzoeksopzet.

In het kader van mijn onderzoek heb ik met verschillende personen gesproken en is door verschillende personen informatie verstrekt, in willekeurige volgorde de heren: J. Poel, J van Steenwijk, J. van der Wijk, P. Boerema, M van Dijken en B. Bouma van de provincie Groningen, J. Nieuwland van de provincie Friesland, H. Waalkens van de provincie Drenthe, W. Luiks van de gemeente Sneek, Y. Haitsma van de gemeente Leeuwarden en E. van Huissteden van de gemeente Groningen, hartelijk bedankt.

Ook wil ik Jan van der Wijk hartelijk danken voor zijn op- en aanmerkingen. Daarnaast wil ik Nynke Damstra bedanken voor de steun als het tegen zat maar ook als het mee zat.

Groningen, augustus 2005

Geert-Wiebe van der Wijk

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Introductie	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'	7
1.3 Transparantie	11
1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	13
1.5 Opbouw onderzoek	15
Hoofdstuk 2 Financiering en Decentralisatie van wegen	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Financiering	17
2.2.1 Wet Financiering decentrale overheden.....	18
2.2.2 Financiering lokale en regionale wegen	19
2.3 Decentralisatie	23
2.3.1 Wat is decentralisatie?	23
2.3.2 Motieven voor decentralisatie.....	24
2.3.3 Voor- en nadelen decentralisatie infrastructurele gelden.....	25
2.3.4 Succesfactoren decentralisatie	27
2.3.5 Oormerken en matching funds.....	28
2.3.6 Decentralisatie van wegen	29
2.4 Ter vergelijking Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	30
2.4.1 Inleiding	30
2.4.2 Wat houdt het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in?	30
2.4.3 Verantwoording.....	31
2.4.4 Innovatiebudget	33
Hoofdstuk 3 Transparantie richting de burger	34
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Definiëring transparantie	34
3.3 Bereiken transparantie	36
3.4 Financiering	38
3.5 Decentralisatie	39
3.6 Transparantie-eisen en -criteria.....	39
3.6.1 Voorbeeld transparantie-eisen en -criteria.....	40
3.6.2 Transparantie-criteria voor dit onderzoek	41
Hoofdstuk 4 Casestudie en analyse	43

4.1 Casestudie	43
4.1.1 Rondweg Sneek.....	43
4.1.2 Rondweg Lauwerzijl.....	45
4.1.3 Rondweg Groningen	46
4.1.4 Binnenring Leeuwarden	48
4.1.5 Vergelijking cases	50
4.2 Analyse	51
Hoofdstuk 5 Epiloog	56
5.1 Inleiding.....	56
5.2 Beantwoording onderzoeksvragen	56
5.3 Slotbeschouwing	59
5.4 Resumé.....	62
Literatuurlijst	64
Bijlagen	68

Samenvatting

Al jaren is het Rijk aan het decentraliseren. Momenteel is het Rijk bezig om onder ander verkeer en vervoer te decentraliseren. Hier geeft zij gestalte aan door de invoering, per 1 januari 2005, van de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. In de BDU worden verschillende geldstromen gebundeld, zoals de Gebundelde Doeluitkering (GDU), die per begin 2004 verhoogd is (GDU+), en de financiering voor de exploitatie van het openbaar vervoer. Door middel van deze bundeling van budgetten worden de schotten tussen de budgetten verwijderd waardoor meer ruimte ontstaat om een gebiedsgerichte aanpak toe te passen. Met de invoering van de BDU worden de provinciën en kaderwetgebieden verantwoordelijk voor het verdelen van deze gelden. Voorheen werden deze geldstromen door het Rijk verdeeld onder de provinciën, kaderwetgebieden en gemeenten. Nu moeten de provinciën en kaderwetgebieden het geld verdelen onder de gemeenten.

Één van de doelstellingen van de decentralisatie en de daarbij behorende invoering van de BDU is dat de transparantie van de financiering richting de burger toeneemt. Hierdoor moeten volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a) de mogelijkheden voor de burger om invloed te hebben op de financiering ook groter worden.

In dit onderzoek is onderzocht of die transparantie door de decentralisatie en invoering van de BDU zal toenemen. Hiervoor is door middel van een literatuur- en casestudie gekeken naar hoe de financiering van lokale en regionale wegen voor 2004 geregeld was en hoe dat nu geregeld is. Om de vier cases goed met elkaar te kunnen vergelijken is een aantal transparantie criteria opgesteld.

Uiteindelijk is geconcludeerd dat de transparantie niet verbetert maar ook niet verslechtert. Wat betreft de wenselijkheid van zo'n verbetering kan gesteld worden dat het voor de burger in het algemeen niet zo veel uitmaakt hoe de financiering geregeld is. De burger is veel meer geïnteresseerd in het feit dat er een oplossing voor een bepaald verkeerskundig probleem komt. Maar voor de enkele burger die wel geïnteresseerd is in de financiering moet deze informatie makkelijk te raadplegen zijn omdat het tenslotte om publieke gelden gaat.

Verder is opgemerkt dat het verwijderen van de schotten tussen de verschillende deelbudgetten, door het Rijk, niet nodig was. Om zorg te dragen voor het feit dat bepaalde doelen, zoals het openbaar vervoer of Duurzaam Veilig, toch voldoende geld kregen hanteren de provinciën en kaderwetgebieden de schotten zelf nog wel. Met als gevolg dat indirect, doordat bepaalde doelen toch een bepaalde financiering vereisen, de schotten bleven bestaan.

De decentralisatie gaat niet ver genoeg maar moet eigenlijk naar de gemeenten. Voor de gemeenten is er nu zelfs sprake van centralisatie omdat zij nu niet meer rechtstreeks van het Rijk geld krijgen maar deze stromen nu via de provinciën en kaderwetgebieden lopen. Daarnaast moet het verwerven van de financiële middelen voor de aanleg van de wegen ook gedecentraliseerd worden. Dit kan doormiddel van het lokaal heffen van de wegenbelasting, het invoeren van rekening rijden, het heffen van tol of een combinatie van deze drie methoden.

Zoals de financiering nu plaatsvindt krijgen de decentrale overheden minder geld op jaarbasis dan dat ze voor 2004 kregen. Hierdoor wordt het voor de decentrale overheden moeilijker om projecten uit te voeren. Het lijkt dat het Rijk haar tekorten “decentraliseert”.

Tot slot kwam uit het onderzoek naar voren dat de kaderwetgebieden niet de juiste partij is om de infrastructuur gelden te verdelen. De kaderwetgebieden hebben hierdoor grote bevoegdheden terwijl hun democratische legitimiteit beperkt is; de kaderwetgebieden hebben namelijk geen direct gekozen bestuur. Een oplossing zou zijn dat ze alsnog een gekozen bestuur krijgen maar dan is er een extra bestuurslaag bijgekomen wat de bestuurlijke verhoudingen binnen Nederland weer onoverzichtelijker maakt. Een betere oplossing zou zijn dat de kaderwetgebieden bevoegdheden moeten inleveren waardoor ze een afstemming-/overlegorgaan worden. De provinciën moeten in dat geval de verdeling van de BDU van de kaderwetgebieden overnemen.

Hoofdstuk 1 Introductie

1.1 Inleiding

Al jaren is de rijksoverheid aan het decentraliseren. Zij geeft steeds meer taken en verantwoordelijkheden uit handen aan de decentrale overheden, te weten de gemeenten, provinciën en kaderwetgebieden. Daarnaast heeft zij ook verschillende staatsbedrijven geprivatiseerd. Het Rijk wil zich alleen nog maar bezig houden met de hoofdlijnen.

Eind jaren zeventig liet de rijksoverheid al verschillende studies uitvoeren naar de mogelijkheden van decentralisatie. De daadwerkelijk decentralisatie kwam echter langzaam op gang. Zij lijkt nu echter volop bezig te zijn; zo is de stedelijke vernieuwing gedecentraliseerd en liggen de plannen al klaar op tafel om de investeringen in het landelijke gebied ook te decentraliseren. Momenteel is het Rijk echter bezig met de decentralisatie van verkeer en vervoer.

Aan bovengenoemde decentralisatie van verkeer en vervoer wordt gestalte gegeven door middel van het invoeren van de Wet op de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer en de verhoging van de Gebundelde Doeluitkering voor Infrastructuur (GDU) naar de GDU+. In de volgende paragraaf zal allereerst nader ingegaan worden op de *decentralisatie* van verkeer en vervoer en de daarmee samenhangende BDU en GDU+. Daarna wordt in paragraaf 1.3 aandacht besteed aan de *transparantie* die de overheid wil bereiken. Vervolgens worden de probleemstelling, de doelstelling en de vraagstellingen behandeld in paragraaf 1.4. Tot slot bevat de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een uiteenzetting van de opzet van dit onderzoeksrapport.

1.2 ‘Decentraal wat kan, centraal wat moet’

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat op het beleidsterrein van verkeer en vervoer werken met zogenaamde regionale oplossingen, dus geen algemene standaardoplossingen. Zij wil dit gestalte geven door decentralisatie en door bundeling van budgetten. Gedurende het laatste decennium is gebleken dat op het gebied van verkeer- en vervoerbeleid niet met standaardoplossingen kan worden gewerkt, integraal maatwerk voor de regio is gewenst (V&W, 2004a). Er is een aantal knelpunten die dit regiospecifieke beleid in de weg staan, te weten (V&W, 2004a en 2004b):

- grote afstand tussen beslissen en betalen;
- grote mate van rijksbemoeienis met regionale projecten;

- zeer intensief en tijdrovend bestuurlijk overleg tussen regio's en Rijk;
- geringe ruimte voor integraal regionaal mobiliteitsbeleid;
- (te) sterke financiële afhankelijkheid van de decentrale overheden van de rijksoverheid.

Daarnaast geeft de Nota Ruimte aan dat in veel adviezen aan de rijksoverheid naar voren komt dat er meer ruimte moet zijn voor decentrale afwegingen en minder Haagse regels. Verder moet er meer sprake zijn van ontwikkelingsplanologie in tegenstelling tot toelatingsplanologie (VROM, et al, 2004).

De oplossing voor de hier bovenstaande knelpunten wordt voornamelijk, in navolging van de vele adviezen, gezocht in decentralisatie. Deze decentralisatie krijgt onder andere gestalte door deelbudgetten samen te voegen en formele schotten tussen afzonderlijke regelingen weg te halen. Hierdoor krijgen de decentrale overheden meer vrijheid in de wijze waarop ze het geld, wat ze van het Rijk krijgen, uitgeven. Dit gebeurt onder de leus van: "decentraal wat kan, centraal wat moet; beleidsvrijheid bij het realiseren van regionale en provinciale verkeer- en vervoerdoelen" (V&W, 2004a). Hierbij ziet de Rijksoverheid de provincies en de kaderwetgebieden¹ als "de aangewezen partijen om regionale afwegingen te maken" (VROM, et al., 2004).

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onderscheidt een vijftal doelen ten aanzien van de decentralisatie, namelijk (V&W, 2004a):

- verantwoordelijkheid op het juiste niveau;
- beslissen en betalen in één hand;
- regio bepaalt eigen optimale mix van maatregelen;
- transparante besluitvorming;
- verminderen administratieve lastendruk.

Daarnaast ziet Verkeer en Waterstaat (2004a) een aantal grote voordelen van de decentrale aanpak voor de lokale overheden, namelijk (V&W, 2004a):

- meer slagvaardigheid;
- meer vrijheid in het kiezen van gebiedsgerichte oplossingen;
- ruimte voor inbreng marktpartijen en vertegenwoordigers verkeer- en vervoerconsumenten.

¹ De kaderwetgebieden zijn zeven stadsregio's die in de kaderwet bestuur in verandering zijn vastgelegd. Binnen deze regio's wordt samengewerkt om de verschillende problemen, die zich rond de steden voor doen, op een integrale wijze aan te pakken. De zeven kaderwetgebieden zijn: Regionaal Orgaan Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsgewest Haaglanden, Bestuurlijke Regio Utrecht, Stadsregio Eindhoven, Regio Twente en Knooppunt Arnhem Nijmegen. Zodra de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)-plus van toepassing wordt gaan de kaderwetgebieden over in WGR-plusregio's. (kaderwet best. in veran.; wgr; www.kenniscentrumgrotesteden.nl)

Dit brengt echter met zich mee dat de provinciale overheden en kaderwetgebieden zwaardere verantwoordelijkheden krijgen. De regionale bestuurders krijgen een grotere financiële verantwoordelijkheid en moeten bewuster gaan prioriteren, kiezen en verantwoorden (Min V&W, 2004a).

Gebundelde Doeluitkering plus

Met ingang van 2004 is de Gebundelde Doeluitkering Infrastructuur (GDU) verhoogd naar de GDU+. Dit houdt in dat ieder jaar de provinciën een bepaald bedrag van het Rijk krijgen voor het realiseren van infrastructurele projecten. De ophoging van de GDU is nodig omdat de decentrale overheden sinds 2004 minder snel financiële middelen krijgen van het Rijk voor specifieke projecten. Voorheen was het zo dat als de kosten van het project 11,3 miljoen euro of minder bedroegen dat deze voor rekening van de provincie, gemeente of kaderwetgebied kwamen. Indien de kosten hoger waren dan kon een infrastructuurproject van een lokale of regionale overheid in het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT)² worden opgenomen, en daarmee aanspraak maken op subsidie van de rijksoverheid. Nu, onder de GDU+, gaat het om projecten van 112,5 miljoen euro of minder die voor rekening komen van de decentrale overheden. Voor de drie kaderwetgebieden Regionaal Orgaan Amsterdam, Stads Regio Rotterdam en Haaglanden ligt deze grens op 225 miljoen euro. De decentrale overheden moeten dus zelf meer geld gaan bijdragen aan infrastructuurprojecten. Omdat de decentrale overheden over een beperkt aantal middelen beschikken om inkomsten te genereren is het nodig dat het Rijk meer geld geeft aan de decentrale overheden. Daarnaast zijn, volgens de GDU+, gemeenten niet langer GDU gerechtigd. Dit wil zeggen dat ze geen jaarlijkse tegemoetkoming in de aanleg van infrastructuur van het Rijk krijgen. Alleen de twaalf provinciën en de zeven kaderwetgebieden ontvangen rechtstreeks van het Rijk GDU+ geld. Gemeenten ontvangen hun deel van de GDU+bijdrage van de provincie (V&W, 2004a). Wat hier nu dus opvalt is dat de GDU+ onderdeel is van het decentralisatie beleid van het Rijk en daarom gaat er wat betreft de GDU+ bijdrage in het totaal meer geld naar de decentrale overheden, maar dit geld gaat allemaal naar de provinciën en kaderwetgebieden. Deze dragen er dan weer zorg voor dat er geld doorgesluisd wordt naar de gemeenten, dit is eigenlijk een vorm van centralisatie wat tegen de decentralisatie ingaat.

² Het MIT is een onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het MIT staan de infrastructurele projecten waarbij het ministerie betrokken is wat betreft de financiering. Dat kunnen zowel nationale als regionale projecten, die de GDU-grens overschrijden, zijn.

Brede doeluitkering verkeer en vervoer

Vanaf 2005 gaat de GDU+ deel uit maken van de *Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer*. De BDU treedt met ingang van 1 januari 2005 in werking. De BDU bundelt een vijftal deelbudgetten. Het gaat hier om (V&W, 2004b):

- de gebundelde doeluitkering voor infrastructuur;
- de uitkering inzake Duurzaam Veilig, welke bestemd is voor het realiseren van (verkeers-)maatregelen ter vermindering van het aantal doden en gewonden;
- de uitkering gebaseerd op het Tijdelijk besluit Specifieke Uitkering Vervoermanagement;
- de bijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer;
- de zogenaamde VERDI-middelen, welke een bijdrage zijn in de personele kosten, die voortvloeien uit de herverdeling van taken tussen de verschillende overheden. Deze bijdrage wordt door het Rijk aan de decentrale overheden betaald.

De enige randvoorwaarde die aan het gebruik van de uitkering wordt gesteld is: “de uitkering moet worden besteed aan de voorbereiding en de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid” (V&W, 2004b). Hierbij wordt onder het verkeer- en vervoerbeleid verstaan: “het samenstel van maatregelen gericht op aanleg, verbetering van de functionaliteit en op de instandhouding van de gebruiksfunctie van onroerende voorzieningen ten behoeve van het vervoer van personen en goederen, op exploitatie van openbaar en daarmee gelijkgesteld vervoer als bedoeld in de Wet personenvervoer 2000, op verkeersveiligheid en op de overige maatregelen gericht op beïnvloeden van de keuze van een vervoersmodaliteit” (V&W, 2004b). Kortweg komt het er op neer dat het geld aan alles mag worden besteed mits het om verkeer en vervoer gaat. Hierbij moeten echter wel de nationale, provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen in acht worden genomen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zegt over de invoering van de BDU en de decentralisatie: “door de integratie van budgetten en de integrale verantwoordelijkheid op decentraal niveau, [zal] het handelen van de overheid transparanter worden en daarmee worden de mogelijkheden van de burger daarop invloed uit te oefenen vergroot” (V&W, 2004a). Het Ministerie verwacht dus dat door de decentralisatie, de integrale budgettering en door de verantwoording te leggen bij de lagere overheden de besluitvorming transparanter zal verlopen en dat de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming worden vergroot.

1.3 Transparantie

In het citaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004a) dat in de vorige paragraaf werd gesproken over dat “het handelen van de overheid transparanter” wordt. Als één van de doelen van decentralisatie werd genoemd: een “transparante besluitvorming” (Min V&W, 2004b). De Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (CTO) zegt over transparantie: “Burgers hebben recht op communicatie en maximale transparantie. Te allen tijde moeten burgers contact kunnen opnemen met de overheid, die op haar beurt snel en adequaat antwoordt. Ook in een turbulent medialandschap moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat de overheidscommunicatie open, feitelijk juist, begrijpelijk en integer is” (www.minaz.nl/wallage). Hier wordt door de CTO transparantie een recht genoemd waarbij transparantie de eigenschappen: open, feitelijk juist, begrijpelijk en integer krijgt toegewezen.

Als nu gekeken wordt naar het volgende citaat:

“Tenslotte zal door de integratie van budgetten en de integrale verantwoordelijkheid op decentraal niveau, het handelen van de overheid transparanter worden en daarmee worden de mogelijkheden van de burger daarop invloed uit te oefenen vergroot. Beslissingen, die van grote invloed zijn op zijn directe leefomgeving zijn niet langer de resultante van een onduidelijke verzameling subsidierelaties tussen verschillende overheidslagen, maar kunnen direct worden toegerekend aan herkenbaar regionaal bestuur, waarop de burger invloed kan uitoefenen” (Min V&W, 2004a).

Bij het lezen van dit citaat komt meteen een aantal vragen naar boven, zoals: hoe kan door de integratie van budgetten en de integrale verantwoordelijkheid op decentraal niveau het overheidshandelen transparanter worden? Hoe kan het dat door het transparanter worden van het handelen van de overheid de mogelijkheden, voor de burger, om invloed te hebben op dat handelen vergroot worden? Hoe de relationele verbanden, tussen de verschillende zaken waarover gesproken wordt, liggen is niet duidelijk. Dit wordt verder in het stuk van het ministerie, waar het citaat uitkomt, ook niet toegelicht. Duidelijk is dat door de grote hoeveelheid aan vragen, waarop geen antwoord wordt gegeven, er nog veel onduidelikheden over het te voeren beleid zijn. Dit voldoet daardoor al niet aan de eigenschappen die de CTO toekent aan transparantie.

Nadere bestudering van het citaat roept nog meer vragen op. Bij een integratie van budgetten worden meer zaken uit één potje betaald. Is dit wel overzichtelijker? Inderdaad komen er bij de decentrale overheden minder verschillende subsidies binnen. Maar juist met zo'n brede randvoorwaarde als bij de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer kan het

geld voor zoveel verschillende zaken worden ingezet dat daardoor duidelijkheid omtrent de inzet van de middelen verloren gaat. En hoe gaat het geld verdeeld worden over de verschillende doelen die er voor in aanmerking komen? Doordat het aan zoveel doelen kan worden uitgegeven ontstaat het risico dat “door de bomen het bos niet meer gezien kan worden” en dat bijvoorbeeld bepaalde doelen “vergeten” worden.

Ook wordt in het citaat gesproken over integrale verantwoordelijkheid. Integrale verantwoordelijkheid, dus eigenlijk het verantwoording moeten afleggen over het project als geheel in plaats van verantwoording afleggen over de verschillende facetten van een project apart, lijkt te suggereren dat het verantwoording afleggen gaat om complexe zaken, wat moeilijker te doorgronden is en dat is dan weer minder transparant. Dus bij beide zaken, integratie budgetten en integrale verantwoordelijkheid, is nog niet duidelijk dat ze ook tot transparantie leiden.

Bovendien als er meer transparantie is dan blijft de vraag hoe dat de mogelijkheden van de burger vergroot om invloed uit te oefenen. Hierover wordt in de tweede zin van het citaat gezegd dat: doordat lokaal spelende beslissingen niet meer het resultaat zijn van een reeks subsidies, kunnen deze beslissingen rechtstreeks worden toegeschreven aan regionaal bestuur waar de burger invloed op kan hebben. Afgezien van de vraag hoe beslissingen het resultaat zijn van subsidies kan hier ook afgevraagd worden of die decentralisatie en integratie van budgetten leidt tot grotere mogelijkheden voor de burger om haar invloed uit te oefenen. En dan is ook nog de vraag of Verkeer en Waterstaat bedoelt dat de mogelijkheden vergroot worden of het aantal mogelijkheden?

Voorheen was het zo dat de burger bij nationale plannen inspraak had en in beroep kon gaan op bepaalde momenten in bijvoorbeeld de tracé- en de Planologische Kernbeslissing (PKB)-procedure, dit verandert niet door de invoering van de BDU en Gebundelde Doeluitkering plus (GDU+). Echter zullen er minder nationale plannen gemaakt gaan worden. Omdat er echter niet minder plannen gemaakt gaan worden, zal het aantal provinciale en gemeentelijke plannen in aantal toenemen. Bij deze plannen zijn er ook altijd mogelijkheden geweest tot inspraak en beroep. Het aantal inspraak of beroep mogelijkheden per plan of de mogelijkheden tot inspraak of beroep worden zelf niet groter doordat het proces transparanter wordt. Opgemerkt moet worden dat met ingang van 2006 de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inwerking treedt. In dit geval zullen de verschillende plantypen die hierboven genoemd zijn grote veranderingen ondergaan, zo komt bijvoorbeeld de PKB-procedure te vervallen.

Behalve inspraak en beroep heeft de burger ook haar stemrecht als middel om invloed uit te oefenen. De nationale regering, de provinciebesturen en de gemeenteraden worden allen direct gekozen door middel van verkiezingen. Dit geldt echter niet voor de

kaderwetgebieden. Het bestuur van kaderwetgebieden wordt samengesteld uit de burgermeesters, wethouders en raadsleden van inliggende gemeenten (Bekkers, 2004). En de kaderwetgebieden zijn wel zeven van de negentien BDU en GDU+ ontvangers, dat is ongeveer één derde van alle directe ontvangers.

Daarnaast speelt bij de decentralisatie de vraag: hoe in het algemeen om te gaan met nieuwe inzichten en ontwikkelingen? Als deze plaats vinden in het ene gebied hoe kan in een ander gebied dan daar ook de vruchten van geplukt worden? Voorheen was het zo dat doordat het Rijk over het algemeen bij de projecten betrokken was deze als informatieoverdrager kon fungeren. Die rol valt weg. Daarvoor in de plaats komt er het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (Min V&W, 2004b). Maar dan moeten de verschillende lokale en regionale overheden wel de moeite nemen om met het Kennisplatform te communiceren. Voorheen ging dit automatisch omdat het Rijk toch wel bij beide plannen werd betrokken. Door deze betrokkenheid kon door het Rijk ook duidelijker een link worden gelegd tussen de twee verschillende projecten. Het is nog maar de vraag of dit ook zo gemakkelijk met het Kennisplatform zal gaan.

Al met al kan de vraag worden gesteld of de integratie van budgetten en de decentralisatie wel transparantie zal brengen en of dit ook ten goede komt van de invloed van de burger op de financiering? Wordt het gemakkelijker of juist moeilijker voor regionale en lokale overheden om infrastructurele projecten te realiseren? Om antwoord te vinden op deze en meer vragen wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de doelstelling en onderzoeksvragen van onderhavig onderzoek.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

Op grond van de aspecten die in paragraaf 1.2 en 1.3 besproken is de volgende doelstelling geformuleerd:

Inzicht krijgen in de gevolgen van de invoering van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer en de daarmee samenhangende decentralisatie op de transparantie van de financiering van de aanleg van regionale en lokale wegen richting de burger.

Hierbij moet worden opgemerkt dat onder regionale wegen de provinciale wegen worden verstaan. Met lokale wegen worden de gemeentelijke wegen bedoeld.

Op basis van de doelstelling zijn de volgende zes onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Hoe was de financiering geregeld van regionale en lokale wegen voor de invoering van de BDU, en de daarmee samenhangende Gebundelde Doeluitkering (GDU)+, en de decentralisatie, wie betaalde wat en wanneer?*
2. *Hoe is de financiering van regionale en lokale wegen geregeld na de invoering van de BDU en de decentralisatie, wie gaat wat en wanneer betalen?*

Op deze eerste twee vragen is een antwoord gezocht door middel van literatuurstudie. Verder zijn interviews afgenomen en zijn een aantal cases bekeken. Dit wordt nader besproken in hoofdstuk twee en vier. Het tweede hoofdstuk gaat in op financiering en decentralisatie in het algemeen. In hoofdstuk vier worden een viertal cases geanalyseerd. Het gaat hier om de oostelijke rondweg van Sneek, de rondweg van Lauwerzijl, de kruising van het Hoendiep met de westelijke rondweg van Groningen en om het Zuidoostelijke deel van de Binnenring van het centrum van Leeuwarden.

3. *Wat is transparantie?*
4. *Wat zullen de verwachte effecten van bundeling van budgetten en decentralisatie zijn op de transparantie van de financiering van de aanleg van regionale en lokale wegen richting de burger?*
5. *Met behulp van welke criteria kan de transparantie bij de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen richting de burger in beeld gebracht worden?*

Op deze drie vragen wordt een antwoord gegeven door middel van een literatuurstudie in hoofdstuk drie. Hierbij passeren verschillende betekenissen van transparantie de revue en zal gewerkt worden naar een definitie van transparantie die voor dit onderzoek bruikbaar is. Vervolgens wordt gekeken wat de effecten van bundeling van budgetten en van decentralisatie zijn op transparantie. Daarnaast zal aan de hand van een tweetal voorbeelden een lijst opgesteld worden met bruikbare criteria om de transparantie te meten.

6. *Wat zijn de gevolgen van de invoering van de BDU en de decentralisatie op de transparantie van de financiering van lokale en regionale wegen voor de burger?*

Op deze laatste deelvraag wordt in hoofdstuk vijf een antwoord gegeven door middel van een analyse van de antwoorden op de eerste vijf deelvragen. Hierbij worden de antwoorden op de deelvragen vier en vijf met elkaar vergeleken aan de hand van de criteria die bij de beantwoording van de derde deelvraag zijn opgesteld.

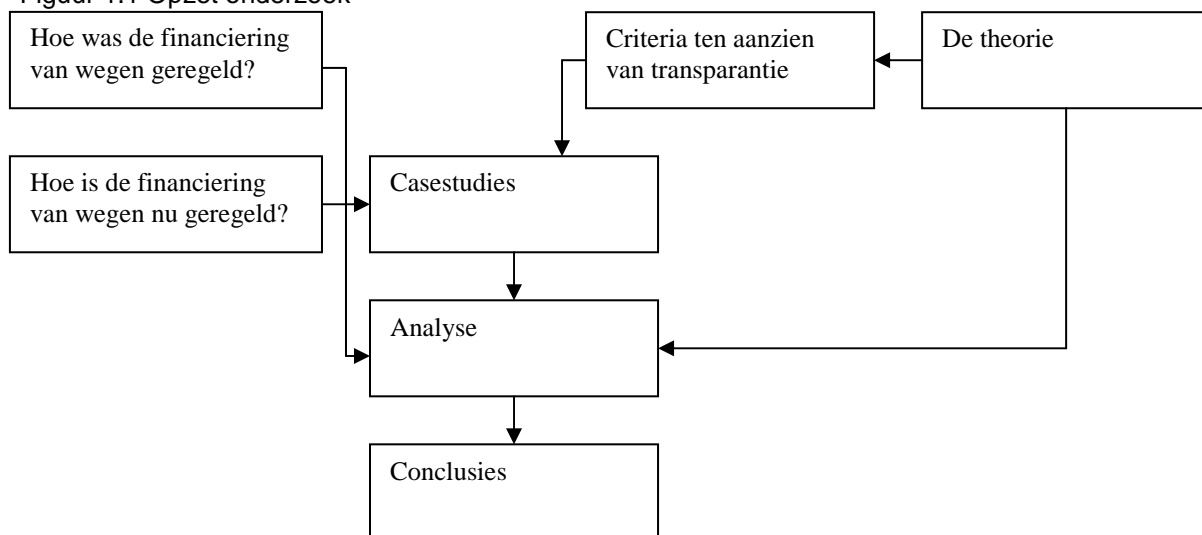
1.5 Opbouw onderzoek

In dit onderzoek wordt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen de volgende opzet gehanteerd. In het eerste hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven van wat er onderzocht gaat worden en hoe, zie ook figuur 1.1.

In hoofdstuk twee worden de financiering en decentralisatie in algemene zin behandeld. Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat onder andere in op de wijze waarop de procedures van de financiering van de aanleg van lokale en regionale infrastructuur in Noord-Nederland geregeld zijn. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de decentralisatie en kijkt daarbij ook naar de decentralisatie van financiering.

In het derde hoofdstuk komt de transparantie aan de orde. Dit hoofdstuk begint met het definiëren van het begrip transparantie. Verder wordt gekeken hoe in de literatuur gedacht wordt over het bundelen van budgetten en decentralisatie en welke gevolgen dit heeft voor de transparantie. Vervolgens is een lijst met criteria opgesteld aan de hand waarvan de transparantie bij de financiering van regionale en lokale wegen gemeten kan worden. In het kader van de decentralisatie komt onder andere de denkwijzen van NYFER aanbod. In verband met de bundeling van budgetten zal in dit hoofdstuk ook gekeken worden naar een vergelijkbaar initiatief het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Figuur 1.1 Opzet onderzoek



In het vierde hoofdstuk vindt een casestudie plaats. Bij deze casestudie worden vier projecten met elkaar vergeleken. Hierbij gaat het om twee projecten van voor 2004 en twee van min of meer na 2004. Verder wordt in dit hoofdstuk de theorie die besproken is in de twee voorgaande hoofdstukken geanalyseerd, hierbij worden ook de uitkomsten van de casestudie bij meegenomen.

Tot slot worden in het zesde hoofdstuk conclusies aan de analyse verbonden. In dit hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de onderzoeksvragen. Daarnaast wordt ook een aantal algemene conclusies en aanbevelingen gegeven.

Hoofdstuk 2 Financiering en Decentralisatie van wegen

2.1 Inleiding

Infrastructuurprojecten staan onder andere bekend om hun kostenoverschrijdingen (Banister, 2004). De financiering blijkt halverwege het project vaak te laag begroot te zijn en moet dan naar boven worden bijgesteld. Omdat het erg duur is om een infrastructuurproject af te breken wordt in de regel meer geld in het project gestopt. De kosten overschrijdingen zijn vaak het gevolg van vertragingen in het planproces. Deze vertragingen ontstaan in het algemeen op het moment dat men aan de voorbereidingen voor de aanleg wil beginnen. Één van de belangrijkste vertragingfactoren is de mate van openheid van het planproces. De mate van openheid mag niet te veel maar ook niet te weinig zijn (Drunen, 2005). De Jong (1998) constateert dat vertragingen veelal geweten worden aan het feit dat de verschillende actoren te laat worden gehoord. Hierom streeft men nu naar open planprocessen waarbij burgers en lagere overheden wel vroegtijdig bij het project worden betrokken. (Jong, 1998)

Één van de wijzen waarop het Rijk de lagere overheden eerder bij projecten betreft is door het invoeren van de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. Op deze wijze zijn lokale overheden verantwoordelijk voor meer projecten. Het beslissen en betalen gaat minder snel naar het Rijk toe om dat de grensbedragen voor opname in het MIT zijn opgehoogd, van € 11,3 miljoen naar € 112,5 miljoen, voor de provinciën en gemeenten, respectievelijk € 225 miljoen, voor de kaderwetgebieden. Voor deze lokale overheden moet het daarnaast makkelijker zijn om de burgers bij de projecten te betrekken. Verder weten de lokale overheden beter wat er in de regio speelt dan het Rijk.

In de volgende paragraaf komt eerst de financiering van lokale en regionale wegen aanbod. Om inzicht te krijgen hoe deze financiering verloopt is gesproken met medewerkers van de provinciën Drenthe, Friesland en Groningen en gemeente Groningen. In paragraaf 2.3 zal gekeken worden naar decentralisatie van overheidsfinanciering. Tot slot wordt gekeken in de laatste paragraaf naar een vergelijkbaar initiatief, namelijk het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

2.2 Financiering

Venema (1984) onderscheidt twee vormen van financiële middelen. Ten eerste heeft men de financiële middelen, waarvan het Rijk van tevoren heeft voorgeschreven, geormerkt waar het aan moet worden besteed. Ten tweede heeft men de financiële middelen die niet

geoormerkt zijn en dus vrij inzetbaar zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de gemeentelijke belastingopbrengsten.

Een aantal wetten en regels heeft consequenties voor het financiële beleid van de lagere overheden. Het gaat hier om de Gemeentewet, Wet financiering decentrale overheden (Fido) en de comptabiliteitsvoorschriften (Ellermeijer et al., 2001). Zoals uit de naam al blijkt heeft de Wet Fido betrekking op de financiering van de provinciën, kaderwetgebieden en gemeenten. Hoe komen ze aan hun geld en welke regels zijn er gebonden aan de besteding van het geld? Maar ook vooral de verantwoording van het financiële beleid.

In de volgende subparagraaf zal eerst kort worden ingegaan op de Wet Fido. Daarna komt de financiering van de lokale en regionale wegen aanbod. Voor dit laatste onderwerp is gesproken met verschillende personen namelijk de heren J. Poel, J. van Steenwijk en J. van der Wijk van de provincie Groningen, H. Waalkens van de provincie Drenthe, J. Nieuwland van de provincie Friesland en E. van Huissteden van de gemeente Groningen.

2.2.1 Wet Financiering decentrale overheden

Op 1 januari 2001 is de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) inwerking getreden. Deze wet is van belang voor zowel de gemeenten, provinciën als waterschappen. De Wet Fido volgde toen de Wet financiering lagere overheden (Wet Filo) op (Wolters en Baarends, 2001). Bij de invoering van de Wet Fido gaat het om drie thema's. Ellermeijer et al. (2001) zien transparantie als het belangrijkste thema, de overige twee thema's zijn prudentie en risicobeheersing. In het kader van deze drie thema's geeft de Wet Fido de volgende twee instrumenten: het treasury-statuut en de treasury-paragraaf.

Het *treasury-statuut* geeft een nadere uitwerking en/of invulling van het wettelijke kader voor het uitvoeren van de treasury-functie (financieringsbeleid) (Ockenburg-Léonard Lic, 2000). De decentrale overheden zijn verplicht een treasury-statuut te hebben (Ellermeijer et al., 2001). In dit financieringsstatuut staan het kader en de uitgangspunten voor het financieringsbeleid van deze overheden (Klaassens, 2000). Het is hierbij van belang dat het financieringsstatuut ook wordt nageleefd en niet alleen een beschrijving van de gewenste situatie is (Wijnands, 2001).

De *treasury-paragraaf* kent twee verschijningsvormen, in de begroting en in het jaarverslag (Ockenburg-Léonard Lic, 2000). De paragraaf in de begroting geeft de beleidsplannen weer op treasury-gebied. Terwijl de paragraaf in het jaarverslag in gaat op de resultaten van de beleidsvoering (Ockenburg-Léonard Lic, 2000). In de paragraaf in het jaarverslag wordt de verantwoording afgelegd voor het gevoerde beleid (Ellermeijer et al.,

2001). Deze verantwoording moet worden getoetst aan het financieringsstatuut (Klaassens, 2000).

2.2.2 Financiering lokale en regionale wegen

Algemeen

Bij de verschillende projecten van de provinciën zijn twee mogelijke procedures die gevolgd worden. Ten eerste is dit de m.e.r.-procedure. Deze wordt echter alleen gevolgd als het project m.e.r.-plichtig is. Als het project niet m.e.r.-plichtig is wordt de deze procedure niet gevolgd maar wordt een procedure gevolgd die planstudie (Groningen) of planologische procedure (Drenthe en Friesland) wordt genoemd. De planstudie of planologische procedure is echter voor geen enkel project hetzelfde. Andere namen komen dan ook voor.

Ondanks dat een m.e.r.-studie en een planstudie of planologische procedure verschillend zijn worden in het algemeen bij de planstudie of planologische procedure, net als bij de m.e.r.-studie, alternatieve oplossingen gegeven. Bij planstudies voor kleine projecten of als de oplossing eigenlijk meteen al duidelijk is, wordt bij de planstudie geen verschillende alternatieven aangedragen. In sommige gevallen komt het ook voor dat een gemeenteraad expliciet om verschillende alternatieven vraagt.

Als men naar de financiering kijkt blijkt deze voor bijna alle projecten verschillend te verlopen, ook voor projecten die onder de m.e.r. vallen. In sommige gevallen is het geld van tevoren al rond, in andere gevallen moet dit nog geregeld worden als de plannen al helemaal klaar op tafel liggen. Hierdoor is op provinciaal niveau geen enkel project qua financiering met elkaar te vergelijken. Daarnaast is men bij de provincie Groningen van mening dat financiering ondergeschikt is, de financiering is het sluitstuk van het project. Het gaat om intenties, wie heeft wat voor het project over en wat kun je krijgen. De nadere invulling komt pas later en dan wordt gekeken wie wat daadwerkelijk voor het project over heeft. Bij het begin van het project worden de intenties aangegeven van wie wat wil betalen. Aan het einde van de ontwerpfase van het project geven de verschillende actoren, die bij de financiering betrokken zijn, pas aan wat zij daadwerkelijk voor het project over hebben. Jong (1998) en De Bruijn, et al. (1996) geven echter aan dat bestuurlijke toezeggingen en de daarmee samenhangende financiële consequenties vaak al gedaan zijn voordat de inhoudelijke prioritering van een project is afgerond. Met betrekking tot deze vroege toezeggingen zijn zij van mening dat deze toezeggingen te vroeg gedaan worden.

De provincie Friesland maakt in haar projecten onderscheidt naar reguliere en kleine en majeure projecten. De reguliere en kleine projecten worden opgesteld naar aanleiding van de toekomst visie, die getracht wordt te bereiken, dat alle wegen binnen bepaalde categoriën moeten zijn ingedeeld. Provinciale Staten stellen ieder jaar een bepaald bedrag

vast wat voor deze projecten gebruikt kan worden. Op basis van dat bedrag worden plannen gemaakt. Dit geld komt beschikbaar door middel van een hypothecaire lening die in vijftien jaar moet worden terug betaald.

Voor de majeure projecten wordt apart per project financiering gezocht. Dit gebeurt dan voor zo'n project als een keuze gemaakt is uit de alternatieven. De financiering kan dan gevonden worden door ophoging van de provinciale opcenten of kan uit de BDU worden gehaald.

De provincie Drenthe kijkt pas naar de financiering nadat de planologische procedure in zijn geheel doorlopen is en dat er geen planologische obstakels voor het project meer zijn.

Als naar de financiering bij de provinciën gekeken wordt blijkt ten eerste dat de provinciën ieder jaar een bijdrage uit de BDU krijgen. Een deel hiervan kunnen zij zelf gebruiken (ca 40%) en de rest wordt onder de gemeenten verdeeld. Hierbij krijgen de gemeenten die een hoofdknooppunt vormen binnen de provinciën meer dan de gemeenten die niet een belangrijk knooppunt bezitten. In de provincie Groningen is het belangrijkste knooppunt gelegen in de gemeente Groningen deze gemeente krijgt dan ook aanzienlijk meer dan de andere gemeenten in de provincie. De provincie Drenthe wijkt echter af van dit systeem. Zij heeft niet apart vast gelegd hoeveel de provincie en de gemeenten krijgen van de BDU. Zij verdeelt het geld op projectbasis. Hierbij kan het wel voorkomen dat gemeenten die een bijdrage aanvragen voor een goed project een keer geen geld krijgen omdat ze het jaar daarvoor ook al geld hebben gehad en nu geld naar een gemeente gaat die het voorgaande jaar niks had ontvangen. In de provincie Friesland wordt net als in Drenthe op projectbasis de BDU verdeeld. Wel gaat ongeveer twintig procent van de BDU naar provinciale projecten. Dit percentage zal de komende jaren waarschijnlijk stijgen omdat gemeenten niet meer gaan bijdragen aan provinciale projecten en het geld toch ergens vandaan moet komen.

Bij de verdeling van de BDU wordt door de provincie Groningen ook nog een onderscheidt gemaakt naar verschillende categorieën, zoals bijvoorbeeld: verkeersveiligheid, fietspaden, etcetera. Verder wordt er ieder jaar een vast bedrag voor verkeer en vervoer door de Provinciale Staten opgesteld, de laatste jaren is dit € 800.000,-. Ter waarde van dit bedrag worden er ieder jaar projecten toegevoegd aan de planning van infrastructuur investeringen, welke opgenomen is in de programma-begroting van de provincie.

De provincie Drenthe heeft de schotten, die door het Rijk zijn weggenomen, laten zitten. Dit om er zorg voor te dragen dat de verschillende beleidsterreinen niet ondergesneeuwd raken. De bijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer zet de provincie meteen vast bij ontvangst. Omdat dit het grootste deel van de BDU toelage is van

de provincie is zij bang dat de rest van het gekregen BDU-budget ook naar het openbaar vervoer verdwijnt en er dus geen geld overblijft voor andere verkeer en vervoer projecten.

Ook Friesland hanteert zelf de schotten nog. De provincie heeft het openbaar vervoer uitbesteedt en dat geld gaat dan ook meteen naar die partij. Verder maakt zij een onderscheidt naar verkeersveiligheid, mobiliteitsmanagement en infrastructurele maatregelen.

Soms is het mogelijk dat een project meerdere doelen dient en dat je in dat kader ook geld kunt krijgen, bijvoorbeeld in het kader van dorps- of stadsvernieuwing. Verder kunnen, in het kader van de promotie van het Noorden, bij de financiering soms ook subsidies van Brussel of het Ministerie van Economische Zaken worden verkregen. Deze extra financiële bronnen komen de provinciën goed van pas. Een doel bij de financiering van projecten is namelijk: met zo min mogelijk eigen investeringen een zo'n hoog mogelijk rendement halen.

Financiering project

Als een overheid of een instantie een project wil uitvoeren en daarvoor financiering moet hebben wordt, bij de provincie Groningen, eerst gekeken wat zij met het project wil bereiken. Aan de hand hiervan kan gekeken worden of er nog een bepaalde subsidie of 'potje' beschikbaar is. Dus als een gemeente een fietspad wil realiseren wordt eerst gekeken of er nog een 'potje met geld' vrij is. Of de gemeente dan uiteindelijk ook geld krijgt is op zich dan ook nog maar weer de vraag. Dit is namelijk nog weer afhankelijk van de mate waarin het project aan een aantal beoordelingspunten voldoet. Het gaat hier om de punten:

- wat speelt er precies;
- hoe is de medewerking van de verschillende betrokkenen;
- wat is haalbaar;
- wat is de toekomst visie.

Welke projecten uiteindelijk daadwerkelijk geld krijgen wordt bepaald als de plannen klaar zijn. Hierbij speelt toevalligheid ook een kleine rol.

De provincie Drenthe en Friesland kijken bij de beoordeling welke projecten geld krijgen naar min of meer dezelfde criteria als de provincie Groningen. Drenthe heeft daar echter bij als belangrijkste criterium dat het project al volledig planologische geregeld moet zijn. Daarnaast zal de bijdrage uit de BDU niet hoger zijn dan de bijdrage van de aanvrager zelf.

Over het algemeen geldt dat naarmate projecten concreter worden het duidelijker wordt wat de uitvoering precies gaat kosten. Als een keuze tussen de alternatieven is gemaakt en het gekozen alternatief nader is uitgewerkt dan kan pas uitgerekend worden wat het project precies gaat kosten. Indien zich nog geen financierders hebben gemeld voor het project

wordt na het maken van een keuze tussen de alternatieven gekeken waar het geld vandaan moet komen.

Andere situaties komen echter ook voor. Zo is het mogelijk dat indien men ergens problemen constateert alvast geld gereserveerd kan worden voor een oplossing. Dit kan al zonder dat men weet hoe de oplossing er uit gaat zien. Hierdoor kan het dus zijn dat er al geld voor een bepaald project beschikbaar is voordat men een ontwerp oplossing op tafel heeft liggen. Dit gebeurt dus veel bij de kleine en reguliere projecten van de provincie Friesland.

Wat ook voorkomt is dat geld bij andere projecten wordt weggehaald. Dit kan gebeuren als er twee projecten zijn, één waarbij het plan klaar is maar de financiering nog niet rond is en een ander waarbij het uiteindelijke plan nog een aantal jaren op zich laten wachten maar een deel van de financiering al gereserveerd is. In dit geval kan bijvoorbeeld de provincie zeggen dat zij het deel wat al gereserveerd is, voor het tweede plan, gebruikt voor het eerste plan en zorgt dat vervolgens de reserves voor het tweede plan weer worden opgebouwd.

Het geld van een ander project lenen kan ook gebeuren tussen deelprojecten van een bepaald project. Indien de financiering van het totale project al rond is of op tijd rond komt maakt de prioriterings volgorde van de deelprojecten niet uit, mits de deelprojecten onderling niet van elkaar afhankelijk zijn voor de uitvoering.

Aan het einde van het jaar blijkt soms dat er geld over is bij de provincie. Dit geld is niet aan een bepaald project toebedeeld maar is te weinig om voor een nieuw project gereserveerd te worden. Wat in dergelijke gevallen vaak gebeurd is dat als een gemeente op de hoogte komt van dat er wat geld over is, die gemeente een subsidie aanvraag indient om dat geld te kunnen gebruiken voor de financiering van een klein project. Het geld dat de gemeente dan vervolgens nog te kort komt haalt ze uit eigen zak of probeert ze bij andere instanties te krijgen.

Besluitvorming financiering

De besluiten omtrent financiering worden genomen door de Provinciale Staten, dus door de politiek. De discussie die zich in de provinciale staten afspeelt met betrekking tot de besluiten kan door mensen van buitenaf nagelezen worden in de notulen van de vergadering. Deze notulen zijn openbare stukken en dus door iedereen in te zien. De besluiten worden echter voorbereid door de ambtenaren. Deze gaan bij het bepalen van de bedragen en projecten uit van wat de meeste kans heeft ongewijzigd goed te worden gekeurd. Hierbij wordt ook gekeken naar wat er maatschappelijk speelt. Er worden wel projecten gekozen waarvan iedereen het min of meer eens is dat er iets moet gebeuren. Het is namelijk belangrijk dat er politieke wil/draagvlak is. Daarnaast is het vaak ook een kwestie van of er wel of niet geld

over is. Bij de voorbereiding van de besluiten door de ambtenaren wordt door de ambtenaren onderling ook overlegd. Hiervan worden notulen gemaakt voor intern gebruik, opdat de ambtenaren kunnen zien wat ze de vorige keer besproken hadden. Deze notulen worden niet automatisch openbaar gemaakt. Waarschijnlijk zijn ze echter wel in te zien als er een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur wordt gedaan. Verder plegen de provinciën vaak ook overleg met de gemeenten over welke projecten een bijdrage uit de BDU krijgen.

2.3 Decentralisatie

Deze paragraaf gaat nader in op decentralisatie. Eerst wordt een, voor dit onderzoek bruikbare, definitie van decentralisatie gegeven. Daarna komt het waarom van decentraliseren aan de orde. Vervolgens worden voor- en nadelen van decentralisatie door ophoging van de Gebundelde doeluitkering en invoering van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer besproken. Hierna worden verschillende succesfactoren van decentralisatie bekeken. Om vervolgens aan een aantal extra zaken die bij decentralisatie een rol spelen aandacht te schenken, het gaat hier dan bijvoorbeeld om oormerken. Dit alles leidt er toe dat aan het einde van deze paragraaf gekeken wordt naar wat de gevolgen van decentralisatie zijn voor de aanleg van wegen.

2.3.1 Wat is decentralisatie?

Decentralisatie kan gezien worden als een proces en als een toestand. In het geval van decentralisatie als een toestand wordt een momentopname gemaakt van het binnenlands bestuur. Deze momentopname wordt vergeleken met een vorige opname en dan kan worden aangegeven of er sprake is van meer decentralisatie of juist minder bij de nieuwe momentopname. Decentralisatie als proces gaat om de veranderingen in het netwerk van het binnenlands bestuur (Oosting, 1984a). In dit onderzoek gaat het om deze laatst besproken vorm van decentralisatie.

Decentralisatie is het proces van bevoegdheden en verantwoordelijkheden delegeren van de Rijksoverheid naar suboverheden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om politieke, financiële of administratieve taken. Hierbij is het, volgens Burki et al. (1999) wel van belang dat de suboverheid een lokaal gekozen overheid is en niet om een regionale afdeling van de rijksoverheid gaat. In dat laatste geval zou er namelijk sprake zijn van deconcentratie in plaats van decentralisatie. Hennekens et al. (1995) zeggen over deze decentrale overheden dat zij bevoegd moeten zijn om richting burgers “algemeen verbindende voorschriften in het leven te roepen en bestuurshandelingen tot stand te brengen”. Verder zeggen ze over de

decentrale overheden dat zij onderdeel zijn van de eenheidsstaat maar ook een zekere onafhankelijkheid hebben tegenover die staat. Hierboven gaat het steeds over decentralisatie van een overheid naar andere overheden. Decentralisatie kan volgens Black (1997) echter ook een verschuiving zijn van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar de private sector. Black ziet deconcentratie en privatisatie dus ook als vormen van decentralisatie.

In dit onderzoek gaat het om een verschuiving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar provinciën, kaderwetgebieden en gemeenten. Hiervan hebben de provinciën en gemeenten een rechtstreeks lokaal gekozen bestuur. Het bestuur van de kaderwetgebieden wordt echter gevormd uit de besturen van de provincie en de betrokken gemeenten. Al de drie bestuurslagen zijn bevoegd om algemeen verbindende voorschriften uit te vaardigen en bestuurshandelingen te verrichten die de burgers aangaan. Als in dit onderzoek gesproken wordt over *decentralisatie*, wordt het proces van het delegeren van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provinciën, kaderwetgebieden en gemeenten bedoeld.

2.3.2 Motieven voor decentralisatie

Oosting (1984a) onderscheidt een viertal motieven voor decentralisatie die hij in twee categorieën indeelt:

- Functionele overwegingen;
 - a. Inhoudelijke overwegingen;
 - b. Uitvoeringsoverwegingen;
- Overwegingen van democratie;
 - c. Verhouding openbaar bestuur-maatschappelijke omgeving;
 - d. Invloedsverhoudingen in het binnenlands bestuur.

Één voor één worden de vier bovenstaande motieven behandeld.

Ad a. Bij de inhoudelijke overwegingen gaat het om het voorkomen of wegnemen van ongewenste situaties of gebeurtenissen. Verder gaat het om, indien mogelijk, het bevorderen van gewenste ontwikkelingen en omstandigheden. Er wordt een afweging gemaakt tussen het Rijk en de lagere overheden. Het Rijk is de instantie om zorg te dragen voor een gelijke behandeling van de verschillende zaken. Het Rijk draagt zorg voor uniformiteit. De lagere overheden zijn echter in staat beter in te spelen op afzonderlijke situaties en kunnen dus ook recht doen aan de uitzonderingssituaties (Oosting, 1984a).

Ad b. Centraal, bij de uitvoeringsoverwegingen, staat de besturingscapaciteit van het openbaar bestuur en de verschillende eenheden van het openbaar bestuur. Het gaat om het streven naar een taakverdeling die zorg draagt voor een zo optimaal mogelijke behartiging of

uitvoering van die taak. Bij de uitvoeringsoverwegingen wordt gekeken naar criteria van effectiviteit en doelmatigheid (Oosting, 1984a).

Ad c. In een democratische samenleving dient de maatschappelijke invloed op het overheidsbeleid zo sterk en effectief mogelijk te zijn. Dit hangt samen met de schaal waarop dat overheidsbeleid plaatsvindt (Oosting, 1984a). De kansen van de burger om invloed uit te oefenen op de overheid worden geacht groter te worden naarmate de bestuurlijke schaal kleiner is (Oosting, 1984b). In een centraal gestuurd beleidssysteem, zoals dat van Nederland, wordt het bestuur als abstract ervaren door de burger. Hierbij is decentralisatie een methode om problemen die lokaal en regionaal gevoeld worden aan te pakken op een wijze die voor de burger begrijpelijk is (De Roo, 2004).

Ad d. Bij de invloedsverhoudingen gaat het om de verdeling van de afhankelijkheden en machtbasissen tussen verschillende overheden. Centraal staat de overweging dat bestaande ongelijkheden door decentralisatie verminderd moeten worden ten gunste van de lagere overheden. Hierbij wordt veronderstelt dat verschuivingen in de invloedsverhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen ten goede kunnen komen van de realisatie van de andere drie motieven (Oosting, 1984a).

2.3.3 Voor- en nadelen decentralisatie infrastructurele gelden

Uit het bovenstaande blijkt dat decentralisatie om verschillende redenen wordt gedaan. Of men uiteindelijk gaat decentraliseren is een afweging tussen de voor- en nadelen van decentralisatie. Deze paragraaf gaat eerst nader in op de nadelen van decentralisatie vervolgens wordt naar de voordelen gekeken. Tot slot komen in deze paragraaf de voor- en nadelen van de decentralisatie door de ophoging van de GDU aanbod.

In het algemeen

Aan decentralisatie kleven verschillende *nadelen*. Veel van deze nadelen hebben te maken met de schaal. Zo is er weinig aandacht voor de kosten en baten buiten een regio. Als daar wel enige aandacht voor is zijn er vaak nog afstemmingsproblemen. Het probleem is dat regio's met elkaar gaan concurreren waardoor een destructieve competitie ontstaat. Daarnaast speelt ook nog dat door decentralisatie, schaaffecten in de besluitvorming en de productie verloren gaan (Marlet en Poort, 2003; Burki et al., 1999).

Een aantal andere nadelen heeft te maken met de verschillen tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het Rijk heeft meer kennis in huis. Verder kan het Rijk goedkoper geld lenen dan de verschillende gemeenten of provinciën. Echter het Rijk verliest door decentralisatie mogelijkheden om bepaalde regionale initiatieven te stimuleren (Marlet en Poort, 2003).

Naast dat er nadelen aan decentralisatie verbonden zijn, zijn er ook *voordelen*. Op het gebied van de schaal komen verschillende voordelen naar voren. Zo is bij decentralisatie meer sprake van dat degene die ergens baat bij heeft ook de kosten ervoor draagt. Er is een betere afstemming op de lokale problematiek en/of situatie. En er is een kleinere afstand tussen de bestuurders en de burgers. Hierdoor moeten de bestuurders beter hun best doen bij het verantwoorden van hun beleid (Marlet en Poort, 2003; Burki et al., 1999; Geerlings, 1990; Min V&W, 2004a).

Daarnaast spelen ook nog de voordelen dat er minder rent-seeking³ is. De gemeenten kloppen minder snel bij het Rijk aan voor geld en dat wekt weer een efficiëntieprikkel op. Er wordt dus meer gedaan voor minder geld. Ook hoopt men op deze wijze publiek private samenwerkingen te stimuleren (Marlet en Poort, 2003; Min V&W, 2004a).

Decentralisatie door ophoging gebundelde doeluitkering

De commissie Duivestijn (TK, 2004) constateert dat Nederland één van de meest centralistische landen in de wereld is wat betreft de financiële verhoudingen voor investeringen in infrastructuur. De decentrale overheden in Nederland beschikken amper over financiële middelen om infrastructuur aan te leggen. Dit heeft volgens de commissie verband met het feit dat de Rijkswegen in grote mate een regionale rol vervullen.

Marlet en Poort onderscheiden verschillende voor- en nadelen met betrekking tot de decentralisatie door de ophoging van de gebundelde doeluitkering (GDU). Deze voor- en nadelen zijn een nadere uitwerking van de algemene voor- en nadelen die hierboven besproken zijn. De voordelen die Marlet en Poort onderscheiden zijn (2003):

- Nauwelijks nog rent-seeking bij het Rijk;
- Goede prikkels voor efficiënt ontwerp en inpassing;
- Prikkels voor publiek private samenwerkingen;
- Eerlijke en objectieve verdeling van budget tussen regio's;
- Weinig kans op free-riding door hoge aggregatie-niveau (provincie);
- Zuivere afweging, omdat meeste effecten binnen beslisgebied vallen.

De nadelen die Marlet en Poort noemen zijn (2003):

- Beperkte financiële armslag provincie en kaderwetgebied, nauwelijks eigen inkomsten;
- GDU zal in elke regio worden besteed, terwijl regio's met grote investeringsbehoefte moeten wachten. Dit omdat de verschillende provinciën en kaderwetgebieden volgens een vaste verdeelsleutel hun budget krijgen. Ongeacht het geld wat nodig is

³ Rent-seeking houdt in dit geval in dat lagere overheden zoveel mogelijk projecten bij hogere overheden indienen ter subsidiëring om maar zoveel mogelijk geld voor het eigen gebied binnen te slepen.

voor de projecten die uitgevoerd moeten worden word het hele budget uitgegeven. In sommige gevallen kan het budget hoger zijn dan de nodige financiering, in andere gevallen juist lager;

- Gebrekkige democratische legitimatie Kaderwetgebieden;
- Rent-seeking verplaatst zich naar provincie;
- Gecompliceerde besluitvorming bij kleine projecten die provinciegrens overschrijden.

De commissie Duivestein (TK, 2004) geeft aan dat zij het eens is met de verschillende experts, zoals de Jong en Geerlings, dat decentralisatie van financiële middelen voor transportinfrastructuur zeer gewenst is. Zij ziet daarbij de instelling van gebundelde doeluitkeringen en een mobiliteitsfonds als een begin. Dit is echter bij langere termijn niet toereikend.

2.3.4 Succesfactoren decentralisatie

In het licht van de voor- en nadelen kan een aantal succesfactoren onderscheiden worden die van invloed zijn op de decentralisatie. Marlet en Poort onderscheiden er zeven in de vorm van adviezen aan het Rijk. Het gaat hierom (2003):

1. Zorg voor een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen overheidsniveaus, met een *hard budget* constraint.
2. Bied decentrale overheden zoonodig de mogelijkheid om training, advies of producten af te nemen bij de centrale overheid of bij private partijen.
3. Stel decentrale overheden in staat hun onderdanen gebruiksheffingen of baatbelastingen op te leggen voor de geleverde diensten en zorg dat ze toegang hebben tot de kapitaalmarkt.
4. Kosten en baten van decentrale beslissingen moeten transparant zijn en beslissingen op democratische wijze beïnvloedbaar.
5. Vermijd *verticale onbalans*: een scheve verhouding tussen de decentralisatie van de inkomsten en de decentralisatie van de uitgaven.
6. Zorg ervoor dat effecten buiten de decentrale regio meewegen in de beslissing.
7. Voorkom *free-riding*⁴ door niet te kiezen voor een te laag bestuursniveau.

Dillinger vat de bovenstaande factoren samen onder drie belangrijke voorwaarden voor succesvolle decentralisatie (Dillinger, 1995):

- Een duidelijke scheiding van de verantwoordelijkheden tussen verschillende overheidsniveaus.

⁴ Free-riding is het mee liften op positieve effecten van een project zonder bij te dragen in de lasten.

- Decentrale overheden moeten in staat zijn hun onderdanen geleverde diensten in rekening te brengen door middel van gebruikersheffingen of baatbelastingen. En de decentrale overheden moeten toegang hebben tot de kapitaalmarkt.
- Er moet spraken zijn van een goede balans tussen de centrale regulering en de lokale 'accountability'.

2.3.5 Oormerken en matching funds

Wat veel bij decentralisatie voorkomt is oormerken van budgetten en matching funds. Oormerken is het van tevoren aangeven waar een bepaald budget voor is bestemd. Door middel van matching funds sponsort het Rijk projecten waarvan een deel van de baten buiten de decentrale beslisregio valt. Oormerken zal nu eerst besproken worden. Daarna komen de matching funds aanbod.

Oormerken

Bij decentralisatie is het altijd weer de vraag in hoeverre oormerken wenselijk is. Hoe nauwkeuriger van tevoren wordt vastgelegd waar een bepaald budget aan besteed mag worden des te minder vrijheid de decentrale overheid heeft. Oormerken verstoort de afstemming op decentrale behoeftes. Daarnaast werkt oormerken over- of onderinvesteringen in de hand. Want het geld is er nu, en dus moet het ook maar uitgegeven worden, of er is juist te weinig geld van het Rijk gekregen. Ook speelt het probleem dat de schaal waar een bepaald probleem speelt vaak niet overéén komt met de schaal waar een ander probleem speelt. Hierdoor is de schaal waarop het budget wordt uitgekeerd vaak te groot of juist te klein (Marlet en Poort, 2003).

Oormerken heeft echter ook een aantal voordelen. Zo voorkomt het versnippering van budgetten en garandeert het dat er in ieder geval een bepaald minimum aan bepaalde doelstellingen worden besteed. Daarnaast voorkomt oormerken dat er veel geld aan één bepaald doel verloren gaat als er bij dat doel spraken is van wanbeleid van de lokale overheid (Marlet en Poort, 2003).

Matching funds

Doormiddel van matching funds kan het Rijk individuele projecten sponsoren. Deze sponsoring is afhankelijk van de baten. Het zorgt ervoor dat de effecten van een project die buiten het beslisgebied liggen ook meewegen. Daarnaast is het mogelijk door middel van matching funds regionaal stimuleringsbeleid uit te voeren (Marlet en Poort, 2003). Wat bij matching funds gebeurt is dat de effecten buiten het project gebied worden bepaald en op

basis van die effecten wordt door het rijk een extra financiële bijdrage vastgesteld voor het project. Deze krijgt het project dan boven op de andere financiële bijdragen.

Er zitten echter ook een aantal nadelen aan matching funds. Zo lokt het, zij het wel in beperkte mate, rent-seeking uit. Hieraan verbonden is dat er ook discussies over onzekerheidsmarges ontstaan. Men wil zoveel mogelijk geld krijgen van het Rijk en dus zal men haar best doen om de marges naar boven bij te stellen. Daarnaast ontstaat ook de mogelijkheid van free-riding van baat hebbende derde partijen (Marlet en Poort, 2003).

2.3.6 Decentralisatie van wegen

Hetgeen wat hierboven behandeld is met betrekking tot decentralisatie, is in meer of mindere mate ook van toepassing op de decentralisatie van wegen. Een aantal auteurs heeft iets specifiek gezegd over de decentralisatie van de aanleg van wegen. Dat zal hier besproken worden.

Burki et al. (1999) zeggen dat de decentralisatie van wegen het overdragen van de volledige verantwoordelijkheid voor die wegen naar lagere overheden omvat. Het gaat er volgens hun om dat het overheidsniveau die de gemeenschap vertegenwoordigt, welke het meest van de wegen gebruik maakt, de verantwoordelijkheid voor de wegen krijgt. Volgens Marlet en Poort (2003) kunnen in Nederland de wegen het beste gedecentraliseerd worden naar de gemeenten.

Een veel gehoorde klacht van lokale overheden is dat ze wel de verantwoordelijkheid voor de wegen krijgen maar dat ze niet genoeg middelen krijgen om zorg te dragen voor die verantwoordelijkheid (Burki et al., 1999). Daarentegen blijkt wel dat decentralisatie een positief stimulerende werking heeft op de infrastructuuruitgaven. In landen waar de wegen gedecentraliseerd zijn is er sprake van een beter wegennet, voor minder geld, in verhouding tot de landen waar het wegenonderhoud niet gedecentraliseerd is (Marlet en Poort, 2003). Dit laatste blijkt uit een onderzoek van Humplick en Moini-Araghi waarbij zij dertig landen met elkaar hebben vergeleken.⁵

⁵ De dertig landen die in dit onderzoek met elkaar vergeleken zijn, zijn: Kameroen, Ethiopië, Zuid-Afrika, Argentinië, Bolivia, Brazilië, Chili, Colombia, Costa Rica, Indonesië, Japan, Korea, Filippijnen, Nieuw Zeeland, Denemarken, Finland, Duitsland, Groot Brittanië, Nederland, Spanje, Zweden, Oostenrijk, België, Hongarije, IJsland, Ierland, Italië, Polen, Zwitserland, Uganda, Zaire, Canada, Saudi Arabië en Bahrein.

2.4 Ter vergelijking Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is, net als de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, een bundeling van budgetten. Ter vergelijking wordt het ISV hier dan ook besproken.

2.4.1 Inleiding

Eind 1997 stuurde de toenmalige minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het voornemen om tot één Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) te komen naar de Tweede Kamer. In dit budget moesten alle subsidies, in ieder geval die van VROM en eventueel ook de subsidies van andere departementen, die betrekking hadden tot de stad worden gebundeld. De reden hiervoor was dat stedelijke vernieuwing actiever en intensiever moest plaatsvinden. Voor gemeenten zou het ISV betekenen: één budget, bestedingsvrijheid en één verantwoordingstraject (Kleine, 1998).

De Wet stedelijke vernieuwing (Wsv), met als onderdeel het ISV, trad op 1 januari 2000 in werking (www.vrom.nl). Een halfjaar daarvoor hadden de gemeenten te horen gekregen dat als zij in aanmerking wouden komen voor het ISV zij een ontwikkelingsprogramma dienden op te stellen voor 1 januari 2000. Dit ontwikkelingsplan was bedoeld om te motiveren waar het geld voor gebruikt zou worden binnen de gemeenten. "Kort gezegd: decentralisatie door ontschotting van budgetten" (De Roo, 2003).

Hieronder zal nu eerst ingegaan worden op wat het ISV nu precies inhoudt, hierbij wordt onder andere gekeken naar welke geldstromen gebundeld worden en wie het geld ontvangt. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop de controle op het budget wordt uitgevoerd. Tot slot wordt nog kort het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing besproken.

2.4.2 Wat houdt het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in?

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is bedoeld om de aantrekkelijkheid van de steden te vergroten door het nemen van fysieke maatregelen. Deze maatregelen worden genomen op de terreinen van fysieke stadseconomie, grootschalig groen, milieu, ruimte en wonen. Het ISV heeft steeds betrekking op periodes van vijf jaar. De eerste periode liep van 2000 tot en met 2004 (ISV-1). De tweede periode (ISV-2) loopt van 2005 tot en met 2009 (www.vrom.nl).

Het ISV is een onderdeel van het Grote stedenbeleid (GSB). Het GSB steunt op drie peilers op basis waarvan subsidies aan de steden worden verstrekt. Het gaat hier om de fysieke, sociale en economische peiler. Iedere peiler heeft een eigen brede doeluitkering. ISV-1 was een onderdeel van de fysieke peiler; ISV-2 is de fysieke peiler van het GSB. In tegenstelling tot wat bij ISV-1 het geval was zijn bij ISV-2 de middelen en doelstellingen voor de fysieke stadseconomie ondergebracht in de economische peiler van het GSB (www.vrom.nl).

In het ISV zijn de bijdragen, voor het vergroten van de leefbaarheid van steden, van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gebundeld. De gebundelde geldstroom wordt gecoördineerd door het ministerie van VROM. Zorgt ervoor dat de dertig grote gemeenten⁶ hun financiële bijdrage rechtstreeks van het Rijk krijgen; dit zijn de rechtstreekse gemeenten. Verder draagt het ministerie van VROM ook zorg voor dat de provinciën ook een deel van het budget krijgen om onder de kleinere gemeenten te verdelen, de niet rechtstreekse gemeenten (www.vrom.nl).

2.4.3 Verantwoording

Zoals eerder gezegd is het ISV opgedeeld in perioden van vijf jaar. Om voor financiering in aanmerking te komen moeten de gemeenten een meerjaren ontwikkelingsprogramma (MOP) opstellen en indienen voordat een ISV periode van start gaat. Op basis van het MOP wordt het ISV voor de betreffende gemeente vastgesteld. Hier gaat het om een voorlopige toekenning. Aan het einde van de vijfjarige periode leggen de gemeenten verantwoording af. Aan de hand van deze verantwoording bepaalt het Rijk of het voorlopig toegekende budget definitief wordt vastgesteld of dat de gemeente hier op gekort wordt. Indien een gemeente gekort wordt dan wordt het gekorte geld verrekend met de nog uit te betalen voorschotten en anders wordt het bedrag terug gevorderd. Op deze vorm van verantwoording zal nu hieronder nader worden ingegaan (www.vrom.nl).

Het MOP is de basis voor het krijgen van een ISV-bijdrage. Voor de kleinere gemeenten is het mogelijk desgewenst een projectplan op te stellen. Zij hoeven dan niet een groot en uitgebreid MOP op te stellen. De MOP'en van de dertig grootste gemeenten worden

⁶ De dertig grote gemeenten zijn (in alfabetische volgorde): Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen,

beoordeeld door het Rijk. Het Rijk vraagt hierbij wel advies van de provinciën. De MOP'en en projectplannen van de overige gemeenten worden beoordeeld door de provinciën (www.vrom.nl).

Een MOP of projectplan wordt getoetst aan het Beleidskader stedelijke vernieuwing. Voor iedere ISV periode wordt dit beleidskader opnieuw opgesteld. In het beleidskader geven de drie betrokken ministeries (VROM, EZ en LNV) hun prioriteiten aan. Voor het beleidskader van ISV-1 is dit in de vorm van twaalf prestatievelden. Van deze twaalf prestatievelden staat in de eerste zes wat er in een ontwikkelingsprogramma moet staan. De overige zes hebben betrekking op inhoud van het MOP. Het gaat bij deze laatste zes prestatievelden om “de maatregelen die worden ingezet om het prestatiedoel te realiseren” (www.vrom.nl).

In het beleidskader van ISV-2 zijn minder prestatievelden vastgesteld. De prestatievelden die wel gebruikt worden zijn scherper geformuleerd. “Zo geeft het Rijk vooraf duidelijk aan op welke beleidsthema's van de gemeenten prestaties worden verwacht” (www.vrom.nl). De bedoeling hiervan is dat de gemeenten beter weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast wordt bij ISV-2 meer nadruk gelegd op de afstemming tussen verschillende gemeenten. Het gevolg van deze maatregelen is volgens het Rijk dat er het volgende ontstaat “meer transparantie en richting, en voor het Rijk een duidelijk landelijk beeld” (www.vrom.nl). Bij ISV-2 wordt dan ook een aantal voorwaarden gesteld waar het MOP aan moet voldoen. Het gaat hier om de voorwaarden (www.vrom.nl):

- een sterkte/zwakte analyse en integrale afweging;
- intergemeentelijke afstemming;
- prestaties op outputdoelstellingen;
- financiële paragraaf.

Hierboven is gesproken over een duidelijk landelijk beeld voor het Rijk. Om het Rijk inzicht te verschaffen in hoe het proces van stedelijke vernieuwing verloopt is de *Monitor Stedelijke Vernieuwing* ontwikkeld. Deze monitor kijkt naar hoe het proces van stedelijke vernieuwing in grote lijnen verloopt. Er wordt bij deze monitor niet naar individuele gemeenten gekeken maar naar het gehele land. De monitor heeft een signalerende functie op landelijk niveau. Om te zien hoe de stedelijke vernieuwing bij de gemeenten zelf verloopt moeten deze verantwoording af leggen (www.vrom.nl).

Bij het ISV dragen de gemeenten zelf verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ISV-beleid. Zij moeten hierbij ook zelf de voortgang bewaken. Om daar goed zorg voor te kunnen

dragen zijn de gemeenten verplicht een kwaliteitszorgstelsel in te stellen. Met behulp van deze kwaliteitszorg kunnen eventuele problemen op tijd gesignaleerd worden en kan het beleid, indien gewenst, worden bijgestuurd (www.vrom.nl).

Aan het einde van de ISV periode stellen de gemeenten een verantwoordingsrapportage op. In deze verantwoording komen de eisen uit de Wet stedelijke vernieuwing aanbod. De eisen zijn onderverdeeld in drie onderdelen (www.vrom.nl):

- verantwoording over de geleverde prestaties;
- bestedingsverklaring/accountantsverklaring;
- verklaring omtrent het hebben en toepassen van kwaliteitszorg.

Aan de hand van deze verantwoordingsrapportage beoordeelt het Rijk, of de provinciën, of de voorlopige toekenning van het ISV-budget kan worden omgezet in een definitieve toekenning. Indien een gemeente echter verwijtbaar slecht heeft gepresteerd kunnen er voorwaarden worden opgelegd waar de gemeenten, binnen een vast gestelde termijn, aan moeten voldoen. Ook is het in dat geval mogelijk om, als de voorlopige bijdrage definitief wordt vastgesteld, definitieve toekenning lager vast te stellen dan dat de voorlopige toekenning was (www.vrom.nl).

Verwacht wordt dat door de verschillende aanpassing bij ISV-2 ten op zichten van ISV-1 verantwoording en monitoring bij ISV-2 een nog grotere rol gaan spelen dan bij ISV-1 (www.vrom.nl).

2.4.4 Innovatiebudget

Om innovatieve ideeën binnen de stedelijke vernieuwing te stimuleren is het Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) in het leven geroepen. Het IPSV wordt net als het ISV door VROM gecoördineerd. Indien gemeenten met innovatieve ideeën en of projecten komen kunnen ze nu dus naast een beroep op het ISV ook een aparte rijksbijdrage krijgen uit het IPSV.

Hoofdstuk 3 Transparantie richting de burger

3.1 Inleiding

“Volgens een ijzeren regel voor een succesvolle popsong moet binnen vijftien seconden het refrein te horen zijn. Dat schoot me te binnen bij het beluisteren van een in prietpraat gehouden lezing over hoe belangrijk transparantie zou zijn. Op de overhead stond veelvuldig het T-woord. Transparantie op de transparanten. Elk artikel, elk interview over iets financieels, zelfs elk ‘mission statement’ van een financiële organisatie kent na twee alinea’s hetzelfde refrein: ‘Transparantie, transparantie, yeah, yeah, yeah’. En iedereen lijkt het deuntje te kunnen meezingen: de overheid, waaronder begrepen haar financiële toezichthouders, de financiële sector en de consument” (Bakker, 2003).

Maar wat is transparantie nu eigenlijk en aan de hand van welke criteria kun je het meten? In dit hoofdstuk is gezocht naar een antwoord. Als we gaan uitschrijven wat we verstaan onder transparantie is er volgens Bakker (2003) een aantal kernelementen die in de gaten moeten worden gehouden. Het gaat hier volgens hem om de volgende elementen:

1. “eens [...] zijn over de gewenste mate van transparantie”;
2. “de gewenste mate van transparantie moet worden gezien vanuit het doel dat wordt nagestreefd”;
3. “over de gewenste transparantie hanteerbare afspraken maken”;
4. “de checks & balances voor [de] toezichthouders”.

Aan de hand van de eerste twee elementen wordt in paragraaf 3.2 gezocht naar een voor dit onderzoek geschikte definitie van transparantie. Het derde en vierde element komen in paragraaf 3.6 aan de orde. Allereerst wordt, in paragraaf 3.6, ingegaan op de bestaande transparantie eisen en criteria. Vervolgens worden criteria opgesteld die van toepassing zijn op dit onderzoek. Echter om tot geschikte criteria te komen worden de middelen om transparantie te bereiken in paragraaf 3.3 onder de loep genomen. Hierna wordt transparantie bij financiering en decentralisatie behandeld in respectievelijk paragraaf 3.4 en paragraaf 3.4. Bij de bundeling van budgetten en de decentralisatie wordt onder andere gekeken naar de invloed die zij hebben op de transparantie. Voor meer informatie over financiering en decentralisatie wordt verwezen naar hoofdstuk twee.

3.2 Definiëring transparantie

Het eerste kernelement, van de door Bakker (2003) onderscheiden elementen, is de *mate waarin de transparantie aanwezig moet zijn*. In veel beleidsstukken wordt hiervan gezegd dat

het zo transparant mogelijk moet zijn (bijvoorbeeld V&W, 2001 en TK, 2004). De bedoeling hiervan is dat de stukken door zoveel mogelijk mensen begrepen moeten kunnen worden. De gewenste mate van transparantie moet in deze gevallen maximaal zijn zonder dat de inhoud geweld wordt aangedaan.

Het tweede element is dat de mate van transparantie moet worden *bezien vanuit het doel* dat wordt nagestreefd. De Moor-van Vugt (2001) zegt over de doelen, die met transparantie worden nagestreefd, dat deze nogal verschillen. Deze doelen zijn volgens haar “afhankelijk van het terrein of het onderwerp waarin transparantie een rol moet vervullen”. Vervolgens noemt zij drie voorbeelden (de Moor-van Vugt, 2001):

- *De ministeriële verantwoordelijkheid voor toezichthoudende diensten.* “Transparantie heeft in deze context een rol in het kader van democratische controle en heeft dan betrekking op het verhelderen van het functioneren van toezichthoudende diensten.”
- *Burgerparticipatie in de Europese Unie (EU).* Het gaat dan om het “inzichtelijk maken van de werking en de werkzaamheden van de EU voor burgers waardoor zij zich meer betrokken gaan voelen bij besluitvorming.”
- *Rechtszekerheid.* In dit geval is het doel van transparantie duidelijkheid te verschaffen in de wirwar van regels.

Als de doelen in de bovenstaande drie voorbeelden wat abstracter/algemener verwoord worden, worden zij gereduceerd tot de volgende drie doelen: helderheid verschaffen, inzichtelijk maken en duidelijkheid verschaffen. Deze drie begrippen zouden onderling, zonder veel moeite, kunnen worden uitgewisseld. De drie genoemde voorbeelden verschillen daarin dat ze betrekking hebben op verschillende onderwerpen, respectievelijk: ministeriële verantwoordelijkheid, burgerparticipatie en rechtszekerheid. In deze voorbeelden heeft transparantie de betekenis van duidelijkheid en helderheid. De Moor-van Vugt (2001) zegt dan ook over transparantie “Vrijwel altijd wordt ermee bedoeld dat er meer helderheid moet komen over een bepaald onderwerp.”

Menig schrijver gebruikt transparantie in de zin van helderheid⁷ of van doorzichtigheid⁸ en sommigen gebruiken beide termen. Ook Verdurmen (2001) zegt dat duidelijkheid en inzicht ergens in krijgen transparantie is. Naast hem zijn er nog meer die de link leggen tussen duidelijkheid en / of inzicht met transparantie⁹. Docters van Leeuwen

⁷ Een aantal voorbeelden zijn: Bartholomeus, 2001; Boot, 2000; Docters van Leeuwen, 2000; Dorling Kindersley Limited and Oxford University Press, 1998; de Moor-van Vugt, 2001; ter Veld, 1999.

⁸ Een aantal voorbeelden zijn: Dorling Kindersley Limited and Oxford University Press, 1998; de Moor-van Vugt, 2001; Raad van de Europese Unie, 2000; de Vries en Diederens, 1993; van de Vondervoort, 2000.

⁹ Een aantal voorbeelden zijn: Bartholomeus, 2001; Europese Volkspartij, 1996; Meijer, 1997; Montangie, 2002; Oosenbrug, 1998; Raad van de Europese Unie, 2000; ter Veld, 1999; de Vries en Diederens, 1993.

(2000) legt de link met vanzelfsprekendheid. Hij zegt hierover dat een financieel verslag of een proces zo helder moet zijn dat wat er staat self evident is.

Meijer (1997) maakt een onderscheid in interne en externe transparantie. Bij interne transparantie gaat het om de eigen medewerkers. Externe transparantie heeft betrekking op partijen van buitenaf. Deze vorm van transparantie kan volgens Meijer een public relations-gehalte hebben. Omdat partijen van buitenaf (extern) vaak niet de kennis en achtergrond bezitten van de eigen medewerkers (intern) zal aan de externe transparantie hogere eisen worden gesteld voor wat betreft helderheid en inzichtelijkheid. Dit wil echter nog niet zeggen dat als je externe transparantie hebt je ook automatisch interne transparantie hebt. In het geval van externe transparantie kan het bijvoorbeeld zo zijn dat bepaalde specificaties niet zijn opgenomen omdat dat het stuk minder overzichtelijk zou maken. Terwijl die specificaties wel van belang zijn voor de interne transparantie.

Uit het voorgaande blijkt dat *transparantie helderheid verschaffen en inzicht geven is*. In dit onderzoek betreft het de externe transparantie van de overheid richting de burger, met andere woorden het gaat erom dat de overheid helderheid verschaft zodat de burger inzicht krijgt in de financiering van lokale en regionale wegen. In dit onderzoek wordt, als gesproken wordt over transparantie, externe transparantie bedoeld behalve als anders wordt vermeld.

3.3 Bereiken transparantie

In de literatuur worden verschillende wijzen genoemd waarop transparantie te bereiken is. Deze verschillende wijzen kunnen worden gekenmerkt onder drie noemers, te weten: informatie, structuur en begrijpelijke taal. Deze drie worden in deze paragraaf behandeld.

Informatie

Volgens de Laat, van de Ven en Canoy (2000) heeft één van de voorwaarden voor transparantie betrekking op de informatievoorziening, het gaat hier dan om zo veel mogelijk relevante informatie die onderling goed vergelijkbaar is. Door het geven van genoeg relevante informatie wordt beter inzicht verkregen.

Montangie (2002) zegt dat “de graad van transparantie [...] mede [wordt, GW] bepaald door het bestaan van mechanismen voor informatie-uitwisseling [...].” Dit kan dan gaan om actief naar buiten treden (Tielens, 2003), openstellen van de archieven voor het publiek (Raad van de Europese Unie, 2000), of het geven van een extra toelichting kan al de informatiewaarde verhogen (Oosenbrug, 1998). Daarnaast zijn er nog meer auteurs die de

link leggen tussen transparantie en informatie (Bartholomeus, 2001; van de Vondervoort, 2000; de Vries en Diederens, 1993; www.minaz.nl/wallage).

Naarmate er meer relevante informatie beschikbaar is kan een beter inzicht verkregen worden en er dus is dan sprake van meer transparantie. Er is echter wel het risico dat er dusdanig veel informatie is dat juist het overzicht verloren gaat. Dit probleem kan ondervangen worden door structuur aan te brengen.

Structuur

Een middel om transparantie te verhogen is volgens de Europese Volkspartij (1996) harmonisatie en vereenvoudiging. Dit kan door middel van codificatie en het volgen van richtsnoeren (Raad van de Europese Unie, 2000). Oosenbrug (1998) zegt: “Voor een effectief toezichtstelsel zijn transparantie en het zich baseren op uniforme maatstaven onmisbaar.” Burgers hebben een beter zicht op de activiteiten van overheden als de overheden gebruik maken van vaste structuren.

Binnen deze vaste structuren kan vanuit het oogpunt van samenhang en overzichtelijkheid op een integrale wijze te werk worden gegaan (Meijer, 1997). Bij integraliteit is de kans dat bepaalde aspecten ondergesneeuwd raken. Maar juist het gebruik van vaste, uniforme, structuren zorgt ervoor dat alle aspecten aan de orde komen.

Structuur draagt goed bij aan transparantie maar volgens Oosenbrug (1998) is dat niet het enige. Zo zegt hij: “Opdat het gegeven beeld ook daadwerkelijk inzichtelijk is, moet de weergave [...] tevens duidelijk en stelselmatig zijn.” Dus behalve de structuur is ook nog het op een duidelijke wijze te werk gaan van belang. Hiermee komen we op de derde en daarmee laatste punt namelijk begrijpelijke taal.

Begrijpelijke taal

Het gebruik van begrijpelijke taal, dus het toepassen van gemakkelijke woorden en korte zinnen, vergroot de duidelijkheid (ter Veld, 1999). Verder gaat het erom dat vaktermen vermeden worden en als ze wel nodig zijn worden toegelicht. In het verleden is dit ook wel in de politiek “Jip en Janneke taal” genoemd.

Uit het voorgaande blijkt dat transparantie bereikt wordt op een drietal verschillende wijzen die elkaar versterken. Het is dus heel goed mogelijk om ze in combinatie van elkaar te gebruiken, hetgeen ook al veel gebeurt. Samengevat gaat het dus ten eerste om een goede informatievoorziening. Deze informatievoorziening kan op verschillende wijzen tot stand komen, voorbeelden zijn: openstellen van archieven voor het publiek, actief naar buiten treden en het toevoegen van een korte toelichting.

Ten tweede wordt transparantie bereikt door middel van het hanteren van structuren. Het gebruik van uniforme structuren zorgt voor overzichtelijkheid. Deze structuren maakt vergelijking gemakkelijker.

Ten derde is het gebruik van begrijpelijke taal van belang, geen moeilijke woorden en lange zinnen maar “Jip en Janneke taal”.

3.4 Financiering

In hoofdstuk twee is uitvoerig gesproken over financiering. In deze paragraaf komt in het kort de relatie tussen de financiering en transparantie aan de orde en ook zal hierbij gekeken worden naar de bundeling van budgetten.

Naast de rol van de informatie bij transparantie speelt de waarde van de informatie een grote rol met name bij financiële verslagen. Oosenbrug (1998) zegt over de informatiewaarde van een financieel verslag dat deze wordt bepaald door de mate waarin een getrouw beeld van de financiële positie en ontwikkeling wordt gegeven. Daarnaast zegt hij over het weergeven van een inzichtelijk beeld dat er ondermeer een weergave van de samenstelling van het vermogen aanwezig moet zijn (de uitsplitsing van activa en passiva). Verder moet ook de afleiding van het resultaat uit de posten van baten en lasten worden weergegeven.

In de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) zijn, zoals in hoofdstuk twee al aan de orde kwam, maatregelen genomen ter verhoging van de transparantie. Zo zijn de decentrale overheden verplicht meer openheid van zaken te geven dan voor de invoering van de Wet Fido het geval was (Ellermeijer et al., 2001). Hierbij wordt opgemerkt: “De essentie van een goede en transparante treasury-functie is functiescheiding en planning en control” (Ellermeijer et al., 2001). Het gaat dan in de meest ideale situatie om een functionele scheiding tussen voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, vastlegging, betaling en interne controle (Ellermeijer et al., 2001).

Door het bundelen van budgetten krijgen de decentrale overheden in één keer een smak geld. Dit geld mogen de decentrale overheden voor verschillende zaken inzetten zolang het maar betrekking heeft op één bepaald onderwerp, in dit geval is dat verkeer en vervoer. Zo'n onderwerp bestaat echter uit verschillende deelfacetten die allen even belangrijk zijn. Zo gaat het bij verkeer en vervoer onder andere om bereikbaarheid en veiligheid. Door budgetten niet aan zo'n deelfacet te koppelen kan het gebeuren dat sommige deelfacetten geen geld krijgen, bij voorbeeld dat aan bereikbaarheid al het geld wordt besteed en niet aan veiligheid. Het blijkt dus dat het Rijk door het bundelen van budgetten een deel van haar

stuuringsmethoden verliest. En hier mee komen we op het volgende onderwerp decentralisatie.

3.5 Decentralisatie

Indien de centrale overheid zaken regelt gebeurt dit in het algemeen voor de verschillende gebieden op een uniforme wijze. Er is een bepaalde structuur die iedere keer wordt toegepast. Hierdoor weet iedereen waar hij of zij aan toe is. Worden bepaalde zaken echter aan decentrale overheden overgedragen dan zal iedere decentrale overheid dit op zijn eigen wijze invullen. Hierbij zal waarschijnlijk een aantal overeenkomsten zijn tussen de verschillende overheden maar juist ook veel verschillen. Voor de burgers is het niet meer duidelijk waar ze aan toe zijn.

3.6 Transparantie-eisen en -criteria

In deze paragraaf komen het derde en het vierde element die Bakker (2003) onderscheidt aanbod. Dit zijn respectievelijk hanteerbare afspraken over transparantie maken en het opstellen van criteria voor de toezichthouders. Wat betreft hanteerbare afspraken over de transparantie kunnen deze vaak in criteria worden vastgelegd. Hierdoor sluit het derde punt nauw aan bij het vierde. In deze paragraaf worden dan ook criteria opgesteld aan de hand waarvan de transparantie van de financiering van lokale en regionale wegen gemeten kan worden. Deze criteria kunnen in de praktijk zowel gebruikt worden voor afspraken over de gewenste mate van transparantie als het beoordelen van de transparantie. In dit onderzoek zullen de criteria voor dat laatste gebruikt worden.

Omdat de criteria in dit onderzoek gebruikt worden om een viertal infrastructuurprojecten te beoordelen op transparantie zijn ze in een vragende vorm gezet. Een antwoord op deze vragen kan zijn ja of nee, maar vaak wordt ook nadere uitleg gevraagd. Dit omdat er meer is dan volledige transparantie of geen transparantie, er kan namelijk ook sprake zijn van gedeeltelijke transparantie.

In het eerste deel van deze paragraaf, subparagraaf 3.6.1, wordt gekeken naar bestaande transparantie-eisen en –criteria. In beide gevallen hebben deze betrekking op zorginstellingen. Voor deze eisen en criteria is gekozen omdat op het gebied van de financiering van wegen of andere aanliggende gebieden geen eisen en criteria ten aanzien van transparantie bekend zijn. Desondanks kunnen ze wel gebruikt worden als een leidraad voor het opstellen voor criteria op andere gebieden. In paragraaf 3.3 is echter wel een aantal uitgangspunten behandeld met betrekking tot de transparantie van besluitvorming en

overheden. Hierbij ging het om richtsnoeren van de Europese Unie. In de subparagraaf 3.6.2 worden de criteria die voor dit onderzoek van belang zijn opgesteld.

3.6.1 Voorbeeld transparantie-eisen en -criteria

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in 2001 een lijst met eisen voor zorginstellingen betreffende transparantie opgesteld, zie bijlage 1. Het gaat hier zowel om externe als interne transparantie. Veel van de eisen hebben betrekking op verantwoordelijkheden, wie is verantwoordelijk en voor wat. Daarnaast is ook een aantal eisen die belangenverstremgeling moeten tegengaan. Getracht wordt heldere verantwoordelijkheden te realiseren en belangenverstremgeling tegen te gaan door het realiseren van een heldere en duidelijke bedrijfsstructuur. Deze bedrijfsstructuur moet al in de statuten zijn vastgelegd.

Verder wil men dat de informatie op basis waarvan het functioneren van de instellingen wordt beoordeeld snel voor handen is. Deze informatie moet sowieso een aantal zaken bevatten, zoals bijvoorbeeld hoe de “uitvoering” van de zorg geregeld is, opdat de bedrijfsvoering gereconstrueerd kan worden. Om dit te vergemakkelijken moet deze informatie ordelijk en duidelijk zijn.

Naast dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport transparantie-eisen geeft voor zorginstellingen geeft Meijer (1997) een aantal criteria om de transparantie, zowel intern als extern, van zorginstelling met behulp van kwaliteitsjaarverslagen te meten, zie bijlage 2. Ook hier komen de onderwerpen zoals duidelijke verantwoordelijkheden en informatie een aantal keer terug.

Gestructureerde informatie is nu ook weer van belang. Veel criteria hebben betrekking op de vraag of bepaalde informatie aanwezig is. En er is ook een criterium met betrekking tot systematische gegevens verzameling; de informatie omtrent de zorginstelling moet op een systematische wijze verzameld worden, er moet dus structuur in zitten.

Als vervolgens wordt gekeken of aan de eisen en criteria voldaan wordt kan volstaan worden met een ja of een nee. In de meeste gevallen is meer toelichting gewenst. Hieruit blijkt dat de criteria en eisen al erg concreet toegespitst zijn en daardoor zelf erg duidelijk zijn (transparant). Doordat de criteria en eisen al zo concreet zijn kunnen ze niet letterlijk worden overgenomen voor dit onderzoek. Ze kunnen echter wel als uitgangspunt dienen voor de criteria op basis waarvan de transparantie van de financiering van lokale en regionale wegen gemeten kan worden.

3.6.2 Transparantie-criteria voor dit onderzoek

In dit hoofdstuk is al een aantal zaken naar voren gekomen die van belang zijn voor transparantie. In paragraaf 3.2 werd gesteld dat transparantie helder moet zijn en inzicht moet geven is. Daarnaast werd het onderscheid tussen externe en interne transparantie gemaakt en werd gesteld dat er bij dit onderzoek sprake is van externe transparantie omdat het gaat om de transparantie van de overheid richting de burger.

In paragraaf 3.3 is een drietal wijzen gegeven op basis waarvan transparantie is te bereiken. Het gaat hier om, het voorzien van relevante informatie, het gebruiken van een duidelijke structuur en het gebruik van heldere taal (“Jip en Janneke taal”). Daarnaast bleek dat deze wijzen elkaar aanvullen.

Transparantie bij financiering gaat naast informatie en structuur ook om de controle, zo bleek in paragraaf 3.4. Echter decentralisatie kan ook een negatief effect hebben op het bieden van structuur en daarmee een negatief effect op transparantie (zie paragraaf 3.5).

Voorbeeldeisen en -criteria kwamen in paragraaf 3.6.1 aanbod. Hier werd duidelijk dat veel criteria betrekking hebben op de verantwoordelijkheidsverdeling, op het bieden van een duidelijke structuur en het voorzien van informatie. Ook bleek dat veel eisen en criteria getoetst konden worden door middel van een simpele ja of nee vraag.

In dit onderzoek wordt de oude en de nieuwe situatie op het gebied van de financiering van lokale en regionale wegen met elkaar vergeleken. Hierdoor ontstaat er de mogelijkheid dat aangegeven kan worden of de nieuwe situatie in meer of mindere mate voldoet aan een criterium dan de oude situatie. Hierdoor kan er grotere diversiteit in het opstellen van criteria gehanteerd kunnen worden.

De criteria die uit het voorgaande voortvloeien hebben betrekking op de volgende onderwerpen: structurering, informatie voorziening, verdeling verantwoordelijkheden en taal gebruik. De criteria met betrekking tot de controle zijn bij de verdeling van de verantwoordelijkheden ingedeeld omdat ze in sterke mate met die criteria overeenkwamen. deze volgorde zullen ze hieronder aanbod komen. De verschillende criteria moeten bekeken worden vanuit de financiering. Bij de criteria over het taalgebruik gaat het om een beoordeling van de beschikbare schriftelijk informatie zoals websites of raadsbesluiten.

Structurering

- Volgt de financiering de structuur van het project? Zo ja, op wat voor manier?
- Zo niet, hoe vindt de fasering van de financiering dan plaats?

Informatie voorziening

- Is het proces van informatie verstrekken over de financiering vastgelegd, bijvoorbeeld in een communicatieplan?
- Wordt informatie met betrekking tot de financiering verstrekt aan actoren en belanghebbenden of moeten die zelf actie ondernemen om aan deze informatie te komen? Op welke moment van het project is dit?
- Hoe is dit geregeld voor andere informatie over het project?

Verantwoording

- Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor de financiering?
- Wordt er controle uitgeoefend? Op wat voor wijze wordt dit gedaan?

Taalgebruik

- Worden de vaktermen en moeilijke woorden toegelicht?
- Is sprake van begrijpelijk Nederlands?

Aan de hand van deze criteria worden in hoofdstuk vier de oude en nieuwe vorm van financiering van de lokale en regionale wegen met elkaar vergeleken. Dit zal gebeuren met behulp van een viertal cases.

Hoofdstuk 4 Casestudie en analyse

4.1 Casestudie

Om te kijken hoe de transparantie haar uitwerkingen heeft in de praktijk is een viertal casestudies gedaan. Hierbij gaat het om twee cases van voor 2004, namelijk de oostelijke rondweg van Sneek en de rondweg van Lauwerzijl en twee cases van na 2004, namelijk de kruising van de westelijke rondweg van Groningen met het Hoendiep en het zuidoostelijke deel van de Binnenring van Leeuwarden. De vier cases worden in deze volgorde in de volgende subparagrafen één voor één behandeld. Eerst worden de projecten in algemene zin besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de financiering en de controle op de financiering. Tot slot wordt de informatieverstrekking van de financiering en evaluatie besproken. Helaas was voor al de vier casestudies niet al de informatie te achterhalen. Dit geldt met name voor de cases van voor 2004. Het gevolg hiervan is dat de ene casestudie uitgebreider besproken is dan andere. Bij de kruising in Groningen moet worden opgemerkt dat men al begonnen is met de financiering rond te krijgen voor 2004; maar het project heeft ook te maken gekregen met de Gebundelde Doeluitkering plus (GDU+) en de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer.

4.1.1 Rondweg Sneek

Algemeen

Al sinds de jaren zeventig had de gemeente Sneek de wens van een rondweg aan de oostkant van de stad. De gemeente wou deze weg omdat met name het centrum van de stad zwaar te leiden had van het doorgaande verkeer. Verder was er sprake van congestie waardoor het centrum van de stad slecht bereikbaar was. Ook de bereikbaarheid van het Sneekermeer stond onder druk.

Eind jaren negentig kwam het eindelijk zo ver dat er plannen voor de oostelijk rondweg werden gemaakt. De planologische procedures werden gevolgd en er werd geld bij elkaar gebracht. In 2001 is men begonnen met de uitvoering die in 2003 afgerond is.

Financiering

De oostelijke rondweg kostte ongeveer 25 miljoen euro. Dit was meer dan de grenswaarde van 11,3 miljoen euro voor opname in het MIT (meerjarenprogramma infrastructuur en transport). De rondweg werd in het MIT opgenomen en uiteindelijk ging het Rijk ongeveer 8 miljoen euro aan het project bijdragen. De opname in het MIT en het feit dat het Rijk in dit

kader een budget beschikbaar stelde opende deuren voor de gemeenten Sneek. Het maakte het voor de gemeente een stuk gemakkelijker om meer geld van andere instanties te krijgen. Zo hebben uiteindelijk de provincie Friesland en het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) beide bijna 3,5 miljoen euro bijgedragen. Verder heeft de gemeente zelf meer dan 10,5 miljoen euro in het project gestopt.

Om voldoende geld te hebben voor het project is de gemeente Sneek jaren voor de uitvoer begonnen geld voor het project te reserveren. Echter was zij voor de uitvoering van het project wel afhankelijk van de Rijksbijdrage in het kader van het MIT. Indien deze bijdrage er niet was geweest dan was het project nu waarschijnlijk nog niet gerealiseerd.

Vooraf had de gemeente nauwkeurige afspraken gemaakt met de overige financierders. Deze afspraken betroffen onder andere wanneer de bijdragen aan de gemeente gegeven zouden worden en de regels waaraan de subsidie verstrekkingen gebonden waren. De gemeente ontving het geld voor de verschillende onderdelen zodra een dergelijk onderdeel gereed was. Op deze wijze kreeg de gemeente geleidelijk uitgesmeerd over de uitvoeringsperiode het geld voor het project binnen. De gemeente moest dus zelf onderdelen van het project voorfinancieren. Indien niet voldaan werd aan de criteria voor de subsidies dan kon de gemeente gekort worden op de subsidie of alsnog helemaal geen subsidie krijgen. De gemeente Sneek was als initiatiefnemer ook de eindverantwoordelijke van het project, met andere woorden dus ook verantwoordelijk voor eventuele budgetoverschrijdingen.

Voor de financiële controle op het project had de gemeente een externe accountant aangetrokken. Aan het begin van het project zijn er afspraken gemaakt over hoe de boekhouding er uit moest zien. Hierdoor werd de controle van de boekhouding aan het eind van het project een stuk gemakkelijker.

Informatie en evaluatie

Tijdens het maken van de plannen voor de rondweg is uitvoerig gesproken met betrokkenen en de burgers. Er is een aantal informatiebijeenkomsten georganiseerd waar burgers hun wensen kenbaar konden maken. Het idee van de gemeente hierbij was dat als je zorgt dat je de burgers zoveel mogelijk informeert en bij het project betreft dat je uiteindelijk minder tegenstanders vindt, oftewel draagvlak creëert. Tijdens de aanleg van de weg was er een informatiecentrum waar iedereen terecht kon voor informatie.

Tijdens en na afloop van het project hebben evaluaties plaatsgevonden. Deze evaluaties waren voor intern gebruik. Er is geen informatie over deze evaluaties aan externe partijen zoals bedrijven en de burgers verstrekt.

4.1.2 Rondweg Lauwerzijl

Algemeen

De provinciale weg Zoutkamp-Grijpskerk (N388) doorsneet maar één dorp, namelijk Lauwerzijl. Door de toename van de verkeersintensiteit stond de leefbaarheid in het dorp onder druk. Daarnaast was de kwaliteit van de weg op dat gedeelte zeer slecht. Om beide problemen in één keer op te lossen werd gedacht aan het omleggen van de provinciale weg. Hiervoor kwamen twee varianten naar voren. Één langs de noordkant van het dorp en één langs de zuidkant van het dorp. Uiteindelijk hebben de inwoners van Lauwerzijl gekozen voor de noordelijke variant.

Financiering

Het project heeft in het totaal ongeveer 1 miljoen euro gekost. Hiervan nam de gemeente Zuidhorn, waar Lauwerzijl in ligt, ongeveer € 160.000,- voor haar rekening en de provincie betaalde ongeveer € 435.000,- waarvan ongeveer € 100.000,- door de Beheersdienst DWK van de provincie werd betaald. Het overige geld (circa € 350.000,-) kwam uit de GDU. De verschillende financierders hebben het geld tegelijk beschikbaar gesteld. Het is dus niet gefaseerd vrijgekomen.

De provincie Groningen was verantwoordelijk voor de financiering. Als er dus een tekort was moest de provincie hier een oplossing voor vinden. Hoe de controle op de financiering verliep is niet bekend geworden voor dit onderzoek.

Informatie en evaluatie

Vanaf het begin af aan zijn de inwoners van Lauwerzijl nauw bij het project geweest. Zo is er met delegatie van de inwoners gesproken en hebben de inwoners uiteindelijk een keuze mogen maken tussen de twee mogelijke varianten. Ook tijdens de uitvoering is regelmatig overlegd met de dorpsvereniging.

Tijdens deze overleggen en informatiebijeenkomst is de financiering nooit echt besproken. Wel is de financiering eens vermeld tijdens een bijeenkomst om aan te geven dat de gemeente Zuidhorn ook mee betaalde. Als de inwoners van Lauwerzijl dus informatie over de financiering wilden hebben dan moesten zij zelf actie ondernemen.

Er is geen communicatieplan of iets dergelijks opgesteld en er is ook niet op andere wijzen informatie verstrekt behalve dan via persberichten. Deze persberichten hadden betrekking op de start en het gereed komen van het werk.

4.1.3 Rondweg Groningen

Algemeen

De provincie Groningen is in samenwerking met de gemeente Groningen bezig de verkeersafwikkeling op de rondwegen van de stad Groningen te verbeteren. Veel van het verkeer uit het noorden van de provincie moet eerst naar de stad om vervolgens verder naar het zuiden te kunnen. Daarnaast ontstaan er tijdens de spits steeds meer files op de rondwegen. In verband hiermee is in de jaren 2002 tot en met 2005 de zuidelijke ringweg aangepakt. Maar niet alleen de zuidelijke ringweg moet onder handen worden genomen, maar ook de Westelijke Ringweg, welke van alle provinciale wegen het meeste verkeer verwerkt. Deze weg komt ook steeds meer onder druk te staan door het toenemende verkeer (www.ringgroningen.nl).

De grootste bottleneck op de westelijke ringweg is de kruising met het Hoendiep. Deze kruising wordt nu met verkeerslichten geregeld maar zal in de toekomst een ongelijkvloerse kruising worden. Naast het motief van de toenemende druk speelt ook het Duurzaam Veilig inrichten van het ringwegennet een rol bij dit project. De gemeente Groningen heeft in dit kader de langetermijn visie uitgesproken dat alle kruispunten, met de ringweg, op termijn ongelijkvloers uitgevoerd worden. Woensdag 16 maart 2005 is begonnen met de werkzaamheden aan de kruising van de westelijke ringweg met het Hoendiep. Gedurende 2005 zal het verkeer nog niet zoveel overlast van de werkzaamheden ondervinden. In 2006 zal er echter meer overlast zijn. De bedoeling is dat de werkzaamheden aan de kruising in anderhalf jaar afgerond zijn, namelijk op 1 januari 2007 (www.ringgroningen.nl).

Financiering

Het project kost ongeveer 11 miljoen euro (exclusief BTW). Dit geld wordt door de provincie Groningen en de gemeente Groningen bij elkaar gebracht. Hiervoor is een fonds opgezet waarin beide jaarlijks, over een periode van vier jaar, een vast bedrag storten, respectievelijk € 953.000,- en € 381.000,-. Daarnaast wordt de GDU-bijdrage voor dit project ook direct naar dit fonds overgemaakt. De GDU-bijdrage is vijftig procent van de financiering. De provincie en gemeente zijn in 2001 begonnen met geld naar het fonds over te maken.

Voor het opnemen van het geld uit het fonds is een kasritme aangegeven waarbij ieder jaar een bepaald percentage van de projectkosten worden opgenomen. In 2004 werd tien procent opgenomen, voor 2005 is dit dertig procent en in 2006 wordt de overige zestig procent opgenomen. Deze percentages zijn vastgesteld aan de hand van de geplande hoeveelheid uit te voeren werkzaamheden. In 2004 betrof dit alleen de voorbereiding dus tien procent, het daaropvolgende jaar, 2005, is gestart met de uitvoering (dertig procent).

Tenslotte vindt het grootste deel van de werkzaamheden plaats in 2006, dus zestig procent van de financiering. Ondanks dat men in 2001 al begonnen is met reserveren voor het project is het geld pas officieel voor het project beschikbaar als Provinciale Staten officieel besloten hebben tot de uitvoering van het project en daarvoor het beschikbare geld heeft vrijgesteld.

De financiële middelen die in het fonds komen worden geormerkt naar waar ze vandaan komen. Op deze wijze kan er zorg voor gedragen worden dat het geld van de provincie ingezet wordt voor het viaduct en het geld van de gemeente voor de onderliggende wegenstructuur. De provincie wordt eigenaar van het viaduct en de gemeente van de onderliggende structuur.

De provincie is de trekker van het project is daarom de eindverantwoordelijke. Indien het project meer gaat kosten is echter met de gemeente afgesproken dat zij ook financieel bij zal springen. Dit gebeurt naar ratio, waarbij dezelfde verdeling gehanteerd wordt als bij het storten van de financiële middelen in het fonds.

Aan het einde van het project huurt de provincie een accountantsbureau in voor de controle op de financiële middelen. Normaliter wordt dit gedaan door Ernst & Young; ook voor dit project voeren dit bureau de controle uit. Indien op het financiële gebied iets niet klopt dan wordt de provincie hierop aangesproken en moet zij zorg dragen voor een oplossing. Lukt dit niet dan is er de mogelijkheid dat zij gekort wordt op subsidies of de GDU-bijdrage. In het geval dat de controle zelf niet goed verloopt is dit voor de verantwoording van het accountantsbureau. De financiële afronding van het project moet 1 juni 2007 afgesloten zijn.

Informatie en evaluatie

Vooraf aan het project, begin 2004, is een informatiebijeenkomst geweest voor bedrijven, omwonenden en belangstellenden. Hierbij is in algemene lijnen het project doorgesproken en was er de mogelijkheid voor de verschillende actoren om opmerkingen te maken die eventueel in het project meegenomen zouden worden. De financiering van het project is echter niet ter sprake gekomen. Wel is toen afgesproken dat voordat de grote werkzaamheden, in 2006, gaan beginnen er nog een informatiebijeenkomst zal zijn. Deze bijeenkomst zal met name als onderwerp hebben de gevolgen op het gebied van bereikbaarheid, overlast en wegomleidingen. Verder wordt na afloop met de bedrijven van het nabijgelegen bedrijven terrein een evaluatie gehouden over hoe zij alle activiteiten ervaren hebben.

De bedoeling van de wegbeheerders die bij dit project betrokken zijn, rijkswaterstaat, provincie en gemeente, is om de weggebruikers intensief en zo goed mogelijk te informeren over de werkzaamheden en de mogelijke overlast. Hierbij zullen zij zich gezamenlijk

presenteren onder de naam: "Aanpak Ring Groningen Groeit". De methoden, waarop de informatie verstrekt gaat worden, zijn: radiospotjes op radio Noord, advertenties in de lokale dag- en weekbladen en flyers. Deze informatiebronnen zullen voornamelijk gericht zijn op het informeren van de weggebruikers over de werkzaamheden en omleidingen. Verder komt actuele informatie op het internet, op www.ringgroningen.nl (www.ringgroningen.nl). Eveneens worden de buurtverenigingen benaderd.

Op de informatiewebsite over de werkzaamheden aan de ring vindt men naast algemene informatie over het project vinden maar ook informatie over bijzondere gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld de officiële start van de uitvoering. Ook staat op deze site informatie over waar en wanneer het verkeer stremmingen kan verwachten. Op de website van de provincie Groningen kan men ook nog algemene informatie omtrent het project vinden.

De enige wijze waarop burgers informatie omtrent de financiering kunnen krijgen is door actief de besluiten van Provinciale Staten en de Gemeente Raad door te nemen. Daarnaast hebben de burgers de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het project door bezwaar te maken tegen de bouwaanvraag en het verkeersbesluit.

Intern vindt een aantal evaluaties plaats. De evaluatie van de voorbereiding heeft al plaatsgevonden en de evaluatie van de uitvoering zal plaatsvinden aan het einde van het project. Deze evaluaties zullen echter niet publiekelijk behandeld worden. De enige evaluatie die niet intern gehouden wordt is de eerder genoemde evaluatie met de bedrijven van het nabijgelegen bedrijven terrein.

4.1.4 Binnenring Leeuwarden

Algemeen

De gemeente Leeuwarden wil graag dat de stad goed bereikbaar is voor gemotoriseerd verkeer. Hiervoor streeft zij een systeem van wegen na welke opgebouwd is uit een aantal invalswegen, die tot het centrum doorlopen, en een drietal ringwegen. De eerste ring, de binnenring, is rond de binnenstad, de tweede ring, de stadsring, is de huidige rondweg en de derde ring, de buitenring, komt buiten de stad te liggen. Om dit systeem van invalswegen en ringen, die uitwisseling tussen de invalswegen mogelijke maken, goed te kunnen laten functioneren wordt als één van de randvoorwaarden gezien dat op deze wegen sprake is van tweerichtingsverkeer (gemeente Leeuwarden, 2004).

Op het zuidoostelijke deel van de binnenring, de route Zuiderplein-Blokhuisplein, geldt momenteel echter alleen éénrichtingsverkeer. Om dit probleem op te lossen heeft de gemeente Leeuwarden een plan opgesteld waarin tweerichtingsverkeer op deze route wordt

mogelijk gemaakt. Op 23 februari 2004 heeft de gemeente raad van Leeuwarden een keuze uit de zes varianten gemaakt waarbij de keuze op de vijfde variant is gevallen,. Vanaf dat moment is met het project verder gegaan door het verder uitwerken van het ontwerp en het aanpassen van de bestemmingsplannen. Met ingang van 9 mei 2005 is begonnen met de uitvoering en volgens de planning is het project ongeveer een jaar later, op 31 maart 2006, klaar (gemeente Leeuwarden, 2004).

Financiering

Het project gaat in totaal meer dan zes miljoen euro kosten (exclusief BTW). De gemeente Leeuwarden heeft deze kosten verdeeld over drie jaar. De voorbereidingskosten van € 100.000,- worden gedekt in het Uitvoeringsprogramma GVVP (Gemeentelijk Verkeers en Vervoer Plan) 2003. Verder heeft zij in het Uitvoeringsprogramma GVVP 2004 € 4.655.000,- aan voorbereidings- en uitvoeringskosten opgenomen. De overige benodigde € 1.285.000,- wordt gedekt in het programma van 2005. De gemeente heeft zelf niet genoeg financiële middelen om dit project te bekostigen en heeft dan ook een beroep gedaan op een bijdrage uit de GDU die de provincie Friesland heeft ontvangen om onder de eigen projecten en de projecten van de inliggende gemeenten te verdelen. De gemeente wil zelf 60 procent van de realisatiekosten en van de kosten voor geluidwerende maatregelen betalen en 100 procent van de onderhoudskosten gedurende één jaar. Dit komt in het totaal neer op €3.632.000,-. Voor de overige 40 procent van de realisatiekosten en de kosten voor geluidwerende maatregelen, á € 2.408.000,-, is een aanvraag gedaan voor een GDU-bijdrage in de jaren 2004 en 2005. Deze aanvraag is over twee jaar uitgesmeerd omdat naast de gemeente Leeuwarden ook de provincie en de andere gemeenten in de provincie Friesland uit hetzelfde GDU-budget moeten putten. Dit GDU-budget bedroeg in 2004 maar € 2.150.000,- (gemeente Leeuwarden, 2004). De spreiding van de financiering is echter niet gekoppeld aan de fasering van het project.

De projectleider en de projectcontroller, welke beide in dienst zijn van de gemeente, houden het budget in de gaten. De kans dat het budget overschreden wordt is zeer klein omdat het project voor een vast bedrag aanbesteed is. Alleen in het geval van zeer dure onverwachte maatregelen kan het voorkomen dat men boven het budget uitgaat. Als dat het geval is, dan is de gemeente verantwoordelijk voor het dichten van het gat in de begroting. Dat kan zij dan doen door zorg te dragen voor extra financiering of door te bezuinigen op andere onderdelen van het project. Aan het einde van het project wordt de financiële afwikkeling gecontroleerd door een externe accountant.

Informatie en evaluatie

Op 3 februari 2004 heeft de eerste informatieavond met betrekking tot het project plaatsgevonden. Deze bijeenkomst was bedoeld voor omwonenden, winkeliers, ondernemers, organisaties en overige geïnteresseerden. Deze eerste informatiebijeenkomst ging over het project in algemene zin. Verder hebben ook nog informatiebijeenkomsten plaatsgevonden over de verdere uitwerking en uitvoering van het project. In al deze bijeenkomsten is de financiering geen onderwerp van gesprek geweest. Wel is de financiering in de commissievergadering van de gemeente besproken.

Wat betreft de informatieverstrekking over het project is op de website van de gemeente Friesland enige algemene informatie te vinden. Hierin wordt aangegeven wat gaat gebeuren en in welke mate er overlast voor het verkeer zal zijn gedurende de werkzaamheden. Verder wordt op de website aandacht geschonken aan bijzondere momenten van het project zoals het verwijderen van de Blokhuisbrug (www.leeuwarden.nl). Indien het nodig is om informatie te verstrekken aan de omwonenden en de ondernemers die direct aan de weg gevestigd zijn dan wordt er een huis aan huis brief rondgebracht. Als er informatie is die voor een grotere groep van belang is dan wordt een advertentie of iets dergelijks geplaatst in een huis aan huis blad.

Gedurende het project en aan het einde van het project vinden evaluaties plaats. Deze evaluaties zijn voor intern gebruik en worden dan ook niet aan de actoren verstrekt.

4.1.5 Vergelijking cases

In Bijlage 3 is een tabel opgenomen waarin de vier cases naast elkaar zijn uitgezet wat betreft algemene informatie en de criteria. Uit deze tabel en behandeling van de cases in paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.4 blijkt dat bij geen van de projecten informatie over de financiering verstrekt wordt. Als de burgers wel informatie hierover willen hebben moeten ze zelf actie ondernemen door de besluiten van de gemeenteraad en /of provinciale staten te raadplegen. Er is dan ook helemaal niets vastgelegd in communicatieplannen over het verstrekken van informatie over de financiering. Niet alle projecten hebben een communicatieplan. Als dit er wel is heeft het voornamelijk betrekking op het verstrekken van informatie over de hinder en overlast die zal ontstaan tengevolge van de uitvoering van het project.

De verstrekking van deze informatie wordt op verschillende wijzen vormgegeven. Zo worden er folders en huis aan huis brieven rondgebracht en worden advertenties geplaatst in de lokale week- en dagbladen. Bij het project van Sneek is de gemeente minder bezig geweest op deze manieren maar heeft zij een informatiecentrum ingericht. Bij het project te

Lauwerzijl is dit geen van allen gebeurd. Wel hebben daar, tijdens de uitvoering van het project, overleggen plaatsgevonden met de dorpsvereniging. Uiteraard zijn bij al de vier projecten de wettelijk verplichte kennisgevingen van besluiten van de gemeenten en provinciën geplaatst in lokale dag- en weekbladen en in de staatscourant.

De financiering van de projecten volgt in het algemeen niet de structuur van het project. Dit gebeurt echter wel in bepaalde mate bij het project in Groningen. Bij dit project komt het geld niet in één keer vrij maar verspreid over drie jaar. Hierbij is de hoeveelheid geld dat vrijkomt gekoppeld aan de fase waarin het project verkeert. Ook bij andere projecten is een fasering te zien maar die is meer gekoppeld aan het moment waarop de subsidieverstrekkers geld verstrekken.

Wat betreft de verantwoording is duidelijk dat bij de projecten de initiatiefnemers voor het project ook de eindverantwoordelijkheid voor het project hebben. Zij nemen dan ook allen een externe accountant in de hand voor de financiële controle. Meestal eist de subsidieverstrekker (Rijk of Europa) dat er een accountantsverklaring komt. Deze financiële controle vindt na afloop van het project plaats. In sommige gevallen is al wel van tevoren overlegd met de accountant hoe de boekhouding vorm gegeven moet worden.

Voor het taalgebruik is gekeken naar websites waar informatie wordt gegeven over de projecten. Deze waren alleen beschikbaar voor de projecten in Groningen en Leeuwarden. Op deze websites was sprake van duidelijk en begrijpelijk Nederlands.

4.2 Analyse

Inleiding

Door invoering van de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer en de ophoging van de Gebundelde Doeluitkering (GDU) Verkeer en Vervoer naar de GDU+ zet het Rijk een decentralisatie in naar de provinciën en de kaderwetgebieden. Één van de doelen van deze decentralisatie is het transparanter maken van de besluitvorming rond de financiering voor de burger waardoor de burger betere mogelijkheden krijgt om invloed uit te oefenen op die besluitvorming. Of deze ontwikkeling gewenst is wordt besproken in het volgende hoofdstuk in paragraaf 5.3.

Financiering

Er wordt door het Rijk naar de provinciën en kaderwetgebieden gedecentraliseerd. Maar tegelijkertijd is er een tegengestelde beweging zichtbaar. Voor 2004 konden gemeenten ook

een bijdrage uit de GDU kregen van het Rijk, nu zijn daar de provinciën en de kaderwetgebieden als tussenstation tussen gekomen. Nu gaan de bijdragen van de BDU en dus ook van de GDU+ eerst naar de provinciën en kaderwetgebieden die het vervolgens weer onder de gemeenten moeten verdelen waarbij ze een deel voor zichzelf mogen houden.

In de theorie wordt aangegeven door onder andere Burki et al. (1999) dat wegen het beste gedecentraliseerd kunnen worden naar het overheidsniveau welke de gemeenschap vertegenwoordigt die het meest van de wegen gebruik maakt. Aangegeven wordt door onder andere Marlet en Poort (2003) dat in Nederland dit het gemeentelijk niveau is. Dit betekent dat de decentralisatie zoals die nu plaatsvindt niet ver genoeg gaat.

Indien de decentrale overheden zelf zorg zouden dragen voor de financiering van de aanleg van de wegen in plaats van afhankelijk te zijn van het Rijk dan zou er wel meer sprake zijn van decentralisatie. Als nu bijvoorbeeld de provinciën of kaderwetgebieden zelf het geld zouden kunnen inzamelen dan zou nu het geld van de provincie of kaderwetgebied naar de gemeenten gaan. Idealer zou zijn als de gemeenten zelf het geld voor de wegen zouden kunnen inzamelen door middel van bijvoorbeeld gemeentelijke belastingen. In dat geval zouden de potentiële gebruikers van de wegen direct betalen. Om ook doorgaand verkeer te laten betalen kan dan rekeningrijden of tol voor niet ingezetenen worden ingevoerd.

Maar dit alles is niet het geval. Het is zo dat het Rijk het geld inzamelt. Vervolgens geeft het Rijk het geld aan de provinciën en kaderwetgebieden. En deze overheden verdelen het geld van het Rijk onder de gemeenten.

De provinciën en de kaderwetgebieden krijgen hun geld door middel van een vaste verdeelsleutel van het Rijk. Zij mogen een deel van dat budget, ongeveer 40 procent, gebruiken voor eigen projecten. De rest moeten zij verdelen onder de inliggende gemeenten. In de praktijk blijkt die verdeling van de gelden toch anders te gaan. De gelden die de drie noordelijke provinciën ontvangen verdelen zij min of meer op projectbasis. Hierbij is bij de provincie Groningen nog een duidelijke verdeling te zien van ongeveer 30 procent voor de provincie en 30 procent voor het hoofdknooppunt, de stad Groningen, en de rest van het budget voor de overige gemeenten. Bij de andere twee provinciën, Drenthe en Friesland, is deze verdeling minder duidelijk te onderscheiden.

Bij de verdeling van de BDU over de verschillende projecten wordt in plaats van een vaste verdeelsleutel, waarbij iedere gemeente een bepaald deel krijgt, door de provinciën overleg gepleegd met de gemeenten over de verdeling. Hierbij kan het voorkomen dat een bepaalde gemeente een jaar geen bijdrage uit de BDU krijgt. Wel wordt getracht om op de langer termijn een eerlijke verdeling te hanteren.

De provincie Drenthe geeft aan dat ze nu minder geld op jaar basis binnenkrijgt voor de aanleg van wegen dan voorheen het geval was. Daarnaast geeft de gemeente Sneek aan dat ze het project van de Oostelijke Rondweg nu nog niet had kunnen uitvoeren als ze geen bijdrage uit het meerjarenprogramma infrastructuur en transport had gekregen. Hetgeen het geval zou zijn als ze onder de regels van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer zou zijn gevallen.

Het lijkt er dus op dat de Rijksoverheid niet de aanleg van wegen decentraliseert maar haar tekorten.

Om de decentrale overheden veel ruimte te geven in hun verkeer en vervoerbeleid en om te voorkomen dat er een wirwar aan potjes ontstaat waar geld uitkomt voor de financiering van de aanleg van wegen zijn de schotten tussen verschillende potjes weggehaald en zijn zij samengevoegd in de BDU. Van de BDU moeten nu het openbaar vervoer, veiligheidsmaatregelen, aanleg van nieuwe wegen en nog veel meer op het gebied van verkeer en vervoer betaald worden. Hierdoor ontstaat het risico dat bepaalde beleidsterrein ondergesneeuwd raken wat betreft financiering.

De drie noordelijke provinciën hebben dit probleem ook onderkend en hanteren daarom nog wel de schotten. Al de drie provinciën geven aan dat ze van de BDU een bepaald bedrag opzij zetten voor het openbaar vervoer en verkeersveiligheid, verder verschillen de gehanteerde schotten tussen de provinciën. Zo heeft de provincie Groningen ook nog een potje voor fietspaden en dergelijke.

Dus wat nu blijkt is dat de ontschotting een leuk idee was maar dat de provinciën toch enige duidelijkheid verloren. Hierom hebben zij het "recht" in eigen handen genomen en de schotten alsnog zelf geplaatst. Hetgeen de duidelijkheid ten goede komt voor wat betreft de bestedingsdoelen van het geld.

Het niet aan brengen van schotten wordt echter weer beperkt doordat voldaan moet worden aan bepaalde doelstellingen op verschillende beleidsterreinen zoals Duurzaam Veilig. Waardoor indirect weer schotten ontstaan.

Het ontschotten biedt dus wel wat extra vrijheid wat betreft de besteding maar deze is zeer beperkt. Daarnaast verliest de financiering door het ontschotten duidelijkheid waardoor de provinciën zich genoodzaakt zagen om de schotten zelf weer te plaatsen.

Transparantie

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren komt is één van de grote verdragingsfactoren, bij infrastructuur projecten, de openheid. Er wordt te weinig informatie verstrekt maar ook worden de actoren te laat gehoord. De informatiestromen zijn dus niet optimaal. Het Rijk hoopt dit probleem te ondervangen door de decentralisatie. Door de decentralisatie zijn meer

projecten in handen van de gemeenten en provinciën. Omdat deze overheden dicht bij de burger staan zijn de communicatielijnen ook korter en daardoor is waarschijnlijk de informatievoorziening ook beter.

Uit de casestudie blijkt echter dat de informatie over de financiering die verstrekt wordt er eigenlijk niet is. Voor de ophoging van de GDU en de inwerking treden van de BDU werd dit eigenlijk niet gedaan en nu, er na, gebeurt het nog niet. Er wordt feitelijk alleen informatie verstrekt over de hinder en overlast die de uitvoering van een project veroorzaakt. Dit vindt de burger veel interessanter want dit raakt hun direct.

Hoe kan de burger dan invloed uitoefenen op projecten? De burger heeft op meerdere momenten mogelijkheden tot inspraak of beroep. Dit aantal wordt niet meer maar ook niet minder. Het is echter wel zo dat mensen makkelijker het lokale gemeentehuis binnenlopen dan dat ze naar een ministerie gaan in Den Haag. Maar nu was het al zo dat indien er in een bepaald gebied een rijksproject plaatsvond dat burgers, organisaties en bedrijven voor info over dit project bij het lokale gemeentehuis kon binnenlopen.

Een andere mogelijkheid om invloed uit te oefenen is het stemrecht. De burgers kiezen zelf één keer in de vierjaar een nieuwe gemeenteraad, Provinciale Staten en Tweede Kamer. Indien zij het niet eens zijn met bepaalde lokale ontwikkelingen dan zullen zij de verantwoordelijke politicus daarvoor afstraffen door niet op hem of haar te stemmen. Indien het echter om een nationale politicus gaat zal deze er minder van merken qua stemmen dan lokale politici omdat het aantal mensen wat stemt veel groter is. De lokale negatieve stemmen verdwijnen in de massa. De rijksoverheid zegt dan ook dat met deze decentralisatie lokale politici meer verantwoordelijkheid krijgen voor de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen en daarom dus meer moeite moeten doen dan voorheen om zich te verantwoorden.

Het voorgaande betreft de gemeenten en provinciën, maar hoe zit het met de kaderwetgebieden? Deze hebben niet een direct gekozen bestuur. Het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van de provincie en de inliggende gemeenten. Hier is het middel van het stemgedrag om blij van ongenoegen te geven niet eens mogelijk. Dit is dus feitelijk een achteruitgang van de invloedsmogelijkheden van de burger.

Verder moet worden opgemerkt dat het Rijk juist zorg droeg voor uniformiteit en structuur. Dit omdat zij als overkoepelend orgaan fungeerde. Nu heeft iedere gemeente en provincie de vrijheid, binnen de bestaande wetgeving, op eigen wijze vorm te geven aan de financiering van projecten. Het gevolg hiervan kan zijn dat er geen sprake meer is van enige structuur en uniformiteit tussen verschillende decentrale overheden met als resultaat dat de overzichtelijkheid en daarmee de transparantie verloren gaat.

Vergelijking met Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Als we naar het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing kijken zien we dat degene waar verantwoording aan afgelegd moet worden het Rijk is. Aan het einde van een vijfjaren periode wordt gekeken of de doelen van het meerjaren ontwikkelingsprogramma bereikt zijn. Verder voert het Rijk een monitor uit. In het geval dat een gemeente verwijtbaar slecht gepresteerd heeft, heeft de rijksoverheid de mogelijkheid de gemeente een aanwijzing te geven en of de gemeente te korten op de toelage.

Bij de BDU moeten de decentrale overheden ook verantwoording afleggen aan de hogere overheden maar vooral ook aan de burger. In dit geval heeft het Rijk geen mogelijkheden om de decentrale overheden te “straffen” voor wanprestatie. In dit geval moeten de decentrale overheden “afgestraft” worden door de burgers. Dit wordt, zoals hierboven al eerder gezegd is, moeilijk als het gaat om de kaderwetgebieden. Wel heeft het Rijk de mogelijkheid om de provinciën de kaderwetgebieden aanwijzingen te geven als die hun verkeer en vervoerplan niet in overeenstemming met het rijksbeleid opstellen. En zo hebben de provinciën en kaderwetgebieden aanwijzingsbevoegdheden richting de gemeenten.

Hoofdstuk 5 Epiloog

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden als eerste, in paragraaf 5.2, de onderzoeksvragen beantwoord. In de daarop volgende paragraaf wordt nog een aantal extra conclusies, bevindingen en opmerkingen gegeven die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Tot slot worden in paragraaf 5.4 nog enkele aanbevelingen gedaan.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In het eerste hoofdstuk is een zestal onderzoeksvragen geformuleerd die ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Na het literatuuronderzoek, de interviews en de casestudies kunnen op deze vragen antwoorden gegeven worden:

1. *Hoe was de financiering geregeld van regionale en lokale wegen voor de invoering van de Brede Doeluitkering (BDU), en de daarmee samenhangende Gebundelde Doeluitkering (GDU)+, en de decentralisatie, wie betaalde wat en wanneer?*

Voor de invoering van de BDU en de verhoging van de GDU naar de GDU+ werden lokale en regionale infrastructuurprojecten in het meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT) opgenomen zodra de kosten meer dan 11,3 miljoen euro bedroegen. Verder kregen de provinciën, kaderwetgebieden en gemeenten ieder een bijdrage voor het aanleggen van wegen. Daarnaast kregen zij ook apart bijdragen voor het openbaar vervoer, Duurzaam Veilig, een uitkering voor Vervoermanagement en de zogenaamde Verdi-middelen. Iedere financiële bijdrage kwam uit een ander potje en was geormerkt om voor dat specifieke doel gebruikt te worden. Verder was er in bepaalde gevallen ook een mogelijkheid tot het verkrijgen van een subsidie van de Europese Unie en stond de mogelijkheid open om private partijen in de kosten te laten bijdragen.

2. *Hoe is de financiering van regionale en lokale wegen geregeld na de invoering van de BDU en de decentralisatie, wie gaat wat en wanneer betalen?*

Sinds januari 2005 krijgen de provinciën en de kaderwetgebieden één Brede Doeluitkering die zij moeten besteden aan verkeer en vervoer. In deze doeluitkering zijn een vijftal budgetten gebundeld te weten: de GDU+, Duurzaam Veilig, uitkering voor

Vervoermanagement, exploitatie openbaar vervoer en de Verdi-middelen. De provincies en kaderwetgebieden mogen een deel van deze uitkering voor eigen projecten gebruiken (ongeveer 40 procent) en moeten de rest verdelen onder de inliggende gemeenten. Wat in de praktijk vaak gebeurt, is dat het budget op projectbasis wordt uitgegeven aan de verschillende gemeenten maar ook op projectbasis bij de provincies en kaderwetgebieden blijft. Indien de kosten van een project meer dan 112,5 miljoen euro (225 miljoen euro voor de kaderwetgebieden Regionaal Orgaan Amsterdam, Stads Regio Rotterdam en Haaglanden) bedraagt kan het alsnog in het MIT opgenomen worden. In bepaalde gevallen is het nog steeds mogelijk dat er Europese subsidies verkregen worden. Voor verdere financiering zijn de decentrale overheden aangewezen op private partijen die een bepaald belang bij het project hebben.

3. Wat is transparantie?

Transparantie is helderheid verschaffen en inzicht geven. Dit kan op verschillende wijzen worden bereikt namelijk door het verstrekken van informatie, het hanteren van een duidelijke structuur en door het gebruik van begrijpelijke taal. Onderdeel van een goede transparantie bij een project is ook dat de verschillende verantwoordelijkheden duidelijk zijn aangegeven.

4. Wat zullen de verwachte effecten van bundeling van budgetten en decentralisatie zijn op de transparantie van de financiering van de aanleg van regionale en lokale wegen richting de burger?

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat er van uit dat door de bundeling van budgetten de transparantie zal toenemen waardoor de burger een grotere invloed kan uitoefenen op de financiering van de aanleg van wegen. De lokale overheden zijn direct verantwoordelijk voor de projecten. Zij moeten dan ook verantwoording voor deze projecten afleggen aan de gemeenteraad of Provinciale Staten. Dit ligt volgens het ministerie dicht bij de burger waardoor de burger zich meer bij het project betrokken voelt en dus ook eerder de lokale politici op een bepaald project zullen aanspreken. Daarnaast weten de lokale overheden beter wat er in een bepaalde regio speelt en kunnen daardoor beter inspelen op de wensen van de burger.

Door bundeling van de budgetten verdwijnen de schotten tussen de verschillende budgetten. Dit zal volgens het Rijk tot gevolg hebben dat de decentrale overheden vrijer zijn in het bepalen van de doelen waar het geld aan wordt uitgegeven. Waardoor meer ingespeeld kan worden op de lokale wensen. Daarnaast verwacht het Rijk dat door het

verdwijnen van de schotten de financiering zelf transparanter wordt omdat die niet meer via verschillende geldstromen gaat.

5. *Met behulp van welke criteria kan de transparantie bij de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen richting de burger in beeld gebracht worden?*

Om transparantie bij de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen richting de burger in beeld te brengen is een aantal verschillende criteria nodig. Deze criteria kunnen in een viertal categorieën ingedeeld worden, namelijk: structuur, informatie, verantwoording en taalgebruik. Of een bepaald project voldoet aan een bepaald criterium kan niet met een ja of een nee worden beantwoord. Er is meer sprake van een geleidelijke schaal waarop de mate van transparantie in beeld kan worden gebracht. Er zijn namelijk verschillende mogelijkheden om transparantie te bereiken. Daarnaast kan het waarschijnlijk zo zijn dat een bepaalde methode om transparantie te bereiken voor het ene project wel goed werkt maar voor een ander project juist niet. Voor dit onderzoek zijn de volgende criteria opgesteld:

Structurering

- Volgt de financiering de structuur van het project? Zo ja, op wat voor manier?
- Zo niet, hoe vindt de fasering van de financiering dan plaats?

Informatie voorziening

- Is het proces van informatie verstrekken over de financiering vastgelegd, bijvoorbeeld in een communicatieplan?
- Wordt informatie met betrekking tot de financiering verstrekt aan actoren en belanghebbenden of moeten die zelf actie ondernemen om aan deze informatie te komen? Op welk moment van het project is dit?
- Hoe is dit geregeld voor andere informatie over het project?

Verantwoording

- Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor de financiering?
- Wordt er controle uitgeoefend? Op wat voor wijze wordt dit gedaan?

Taalgebruik

- Worden de vaktermen en moeilijke woorden toegelicht?
- Is sprake van begrijpelijk Nederlands?

6. *Wat zijn de gevolgen van de invoering van de BDU en de decentralisatie op de transparantie van de financiering van lokale en regionale wegen voor de burger?*

Eigenlijk verandert er weinig voor de burger. Meer projecten komen voor rekening van de decentrale overheden. Hierdoor is de verantwoordelijke overheid dichterbij de burger. Maar deze verstrekt niet meer of minder informatie over de financiering van een project dan de Rijksoverheid.

Indien burgers informatie over de financiering willen hebben moeten ze zelf actie ondernemen door verslagen en besluiten van de gemeenteraad en/of provinciale staten te raadplegen. Na afloop van een project moet vrijwel altijd een accountantsverklaring worden afgegeven. Deze verklaring wordt echter alleen binnen de betreffende overheid gehouden en indien nodig verstrekt aan subsidieverstrekkers.

Verder zijn er niet meer inspraakmomenten of mogelijkheden om in beroep te gaan. Deze liggen vast in de planologische procedures die gevolgd moeten worden. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit mogelijk anderszins verandert met ingang van 2006 als de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht wordt. Daarnaast zijn er vaak bij projecten ook informatiebijeenkomsten voor de burgers en betrokken instanties. De hoeveelheid bijeenkomsten is nergens landelijk vastgelegd, dit verschilt dan ook per gemeente en provincie. Zoals uit de casestudies blijkt wordt de financiering van het project op die bijeenkomsten niet besproken maar wordt juist meer gesproken over de mogelijke overlast die de burgers door de uitvoering van het project kunnen ondervinden. Het gaat veel meer om de effecten die de mensen rechtstreeks raken.

Het blijkt dat ook de ontschotting van de budgetten geen vooruitgang is op het gebied van de transparantie. Het aantal subsidiestromen, waar het geld uitkomt, vermindert dan wel maar de doelen, waar aan het geld besteed moet worden, worden minder duidelijk. Voor de duidelijkheid worden de schotten nog wel gehanteerd door de lokale overheden.

Kortom, de transparantie van de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen is niet helderder maar ook niet vager geworden voor de burger. Er heeft geen verandering van de transparantie plaatsgevonden.

5.3 Slotbeschouwing

In 2004 heeft het Rijk de Gebundelde Doeluitkering (GDU) Verkeer en Vervoer opgehoogd en in 2005 heeft zij verschillende budgetten op het gebied van verkeer en vervoer, waaronder de GDU+, samengevoegd tot de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. Één van de doelstellingen hierbij is het verbeteren van de transparantie van de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen. Uit deze notitie blijkt dat de transparantie niet verbeterd is maar ook niet verslechterd. Maar is het eigenlijk wel wenselijk dat de transparantie verbetert?

In het algemeen geschiedt de aanleg van een bepaalde weg naar aanleiding van het constateren van een verkeersprobleem. De burger wil graag een oplossing voor het probleem. Hierbij maakt het de burger niet veel uit wat de kosten voor de oplossing zijn, als er maar een goede oplossing komt. Daarnaast is het zo dat de burger juist de besturen van de overheden als het ware heeft gemachtigd voor het nemen van besluiten. Om de vier jaar zijn er verkiezingen voor de overheden waarbij de burgers hun stem uitbrengen op een persoon of partij die hun dan vertegenwoordigt. Deze persoon of partij wordt door de burger gemachtigd om besluiten te nemen, ook op het gebied van verkeer en vervoer. De financiering van de aanleg is voor de burger meestal niet interessant.

Echter zijn overal uitzonderingen op. Zo zullen er ook burgers zijn die wel geïnteresseerd zijn in de financiering van infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld naar aanleiding van de Betuwe Lijn. Deze burgers moeten wel gemakkelijk aan de informatie kunnen komen omdat het ten slotte wel gaat om publieke gelden. Zij moeten niet eerste allerlei verslagen en besluiten moeten doorspitten om achter de gewenste informatie te komen. Hierom moet het voor de mensen die wel informatie met betrekking tot de financiering willen hebben makkelijker worden om deze informatie op te vragen. Om dit mogelijk te maken kan een procedureregeling voor de informatievoorziening worden opgesteld op vergelijkbare wijze als dat de commissie Duivestein (TK, 2004) voorstelt voor het voorzien van het parlement van informatie ten aanzien van infrastructuur projecten.

Een verbetering van de transparantie is geen vereiste omdat in het algemeen gesteld kan worden dat de burger niet geïnteresseerd is in de financiering van de aanleg van lokale en regionale wegen. Het zou een mooie bijkomstigheid zijn maar niet noodzakelijk. Maar indien iemand wel informatie over de financiering wil hebben is het wenselijk dat deze informatie beter beschikbaar is. Dus een verbetering van de beschikbaarheid van de informatie is wenselijker dan het verhogen van de transparantie naar alle burgers toe.

Door de invoering van de BDU wordt de financiering van lokale en regionale wegen gedecentraliseerd. Als hierover de theorie wordt geraadpleegd blijkt deze decentralisatie het beste tot zijn recht te komen als gedecentraliseerd wordt naar het schaalniveau waar de wegen het meest op worden gebruikt en als de verantwoordelijke decentrale overheden zelf mogelijkheden hebben om geld te innen voor de aanleg van infrastructuur.

In Nederland worden de wegen voornamelijk gebruikt op gemeentelijk niveau. In het licht van de theorie is dit dan ook het beste niveau om naar te decentraliseren. De besturen van de gemeenten vertegenwoordigen de gebruikers van het wegennetwerk het beste. Indien de gemeenten de mogelijkheid hebben om zelf financiële middelen te verwerven voor de aanleg van de infrastructuur kan zij er voor zorg dragen dat de gebruiker ook daadwerkelijk betaalt voor de infrastructuur die hij of zij gebruikt. Ook de commissie

Duivestein (TK, 2004) benadrukt dat het belangrijk is dat de decentrale overheden meer middelen krijgen om zelf zorg te dragen voor de financiering van de aanleg van wegen.

Het zelf verwerven van financiële middelen kan een aanvulling zijn op of als vervanging van het geld dat nu bij het Rijk vandaan komt. In het geval van dat de lokale financiering een aanvulling is, is de decentrale overheid nog steeds afhankelijk van de rijksoverheid. Om helemaal onafhankelijk te zijn en dus helemaal decentraal te kunnen functioneren is het beter als het dus niet om een aanvulling gaat maar dat de zelf te verwerven gelden de hoofdmoot vormen. Het geld dat dan nog eventueel van het Rijk komt moet dan als aanvulling worden gezien.

Een mogelijkheid om lokaal het geld te verzamelen is de wegenbelasting lokaal te heffen. Een andere optie is om rekening rijden in te voeren en de baten hiervan ten goede doen komen van de decentrale overheid. Ook zou men tol kunnen heffen. Ene combinatie van deze drie methoden is ook mogelijk.

Het lijkt erop dat als de decentrale overheden zelf helemaal verantwoordelijk worden voor het verwerven van de financiële middelen voor het aanleggen van een weg dat gebieden met een laag inwoneraantal slechter af zijn, zoals Noord-Nederland. Echter in de huidige praktijk is dit al het geval, de GDU is namelijk deels gebaseerd op het inwoneraantal. Dus het hoeft nog helemaal niet het geval te zijn dat de decentrale overheden minder geld ontvangen. Mocht dit wel het geval zijn dan kan het Rijk er voor kiezen om het budget van dergelijke gemeente wat extra aan te vullen. Ook zijn er Europese subsidies beschikbaar voor dergelijke gebieden.

De decentrale overheden zijn in de huidige situatie in grote mate afhankelijk van het Rijk voor de financiering van de aanleg van wegen. In de oude situatie was dit ook het geval. In de nieuwe situatie krijgen de decentrale overheden echter wel minder financiële middelen vergeleken met de oude situatie. De mogelijkheden om zelf financiële middelen te verwerven zijn echter niet uitgebreid. Het resultaat is dus dat er minder geld beschikbaar is voor de aanleg van lokale en regionale wegen. Hierdoor lijkt de decentralisatie maatregel van het Rijk op een decentralisatie van de tekorten in plaats van de aanleg van wegen.

Opgemerkt moet worden dat voorheen het Rijk een directe relatie had met de provinciën, kaderwetgebieden en gemeenten voor het verstrekken van de verschillende budgetten. Nu krijgen de gemeenten de verschillende financiële middelen van de provincie of kaderwetgebied en heeft het Rijk dus alleen nog een directe relatie met de provinciën en kaderwetgebieden. Voor de gemeenten is er dus een stap in de financieringsstromen tussen gekomen. Vanuit hun oogpunt is er dus meer sprake van een centralisatie naar de provinciën en kaderwetgebieden.

De rijksoverheid verdeelt de BDU onder de twaalf provinciën en de zeven kaderwetgebieden. De kaderwetgebieden hebben echter een beperkte democratische legitimiteit. De kaderwetgebieden hebben namelijk geen direct gekozen bestuur. Het bestuur van de kaderwetgebieden mag echter wel ingrijpende beslissingen nemen, bijvoorbeeld tot het realiseren van een weg. Als we kijken naar de ontwikkelingen rond de vervoerregio's, begin jaren negentig, is het apart dat de kaderwetgebieden nu een bijdrage uit de BDU krijgen om zelf te besteden en te verdelen onder de gemeenten.

De vervoersregio's moesten zich onder andere bezig houden met de verdeling van de rijksinfrastructuur gelden. Net zoals de kaderwetgebieden nu moeten gaan doen. Het bestuur van de vervoersregio's kenden ongeveer eenzelfde opbouw als het bestuur van de kaderwetgebieden, vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincie en het Rijk wilden ook een belang in de regio hebben. De vervoersregio's hebben echter geen doorgang gevonden maar werden opgeheven omdat de democratische legitimiteit te beperkt was. Dat de kaderwetgebieden dus zo'n belangrijke rol krijgen bij het verdelen van de BDU is zeer opmerkelijk (Voerman en Van Veggel, 2001).

Wat betreft de status van de kaderwetgebieden zou deze moeten veranderen. Hierbij kan men twee kanten uit. Er komt een direct gekozen bestuur waardoor de democratische legitimiteit toeneemt of de kaderwetgebieden krijgen minder beslissingsbevoegdheden. Dit laatste, waarbij de kaderwetgebieden een afstemmings-/overlegorgaan worden, verdient de voorkeur, temeer omdat in het andere geval er een bestuurslaag bijkomt wat het geheel aan overheidsniveaus onduidelijker maakt.

5.4 Resumé

Samenvattend wordt in dit onderzoek geconcludeerd:

- De transparantie verbetert niet maar verslechtert ook niet na de decentralisatie en de daarmee samenhangende invoering van de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en Vervoer. Wat betreft de wenselijkheid, ten aanzien van het verbeteren van de transparantie, kan gesteld worden dat de burger in het algemeen niet geïnteresseerd is in de financiering. Een toenamen van de transparantie is zou daarom een mooie bijkomstigheid zijn maar niet noodzakelijk. Voor de enkele burger die wel geïnteresseerd is in de financiering is het fijn als de informatie over de financiering makkelijker te raadplegen is.
- Het verwijderen van de schotten, tussen de verschillende geldstromen, door het Rijk was niet nodig. De schotten worden door de decentrale overheden weer zelf geplaatst om te voorkomen dat bepaalde beleidsterreinen niet ondergesneeuwd raken.

- De decentralisatie gaat niet ver genoeg, in plaats van dat naar de provinciën en kaderwetgebieden wordt gedecentraliseerd moet naar gemeenten worden gedecentraliseerd. Ook het verwerven van de financiële middelen voor de aanleg van wegen moet worden gedecentraliseerd. Vanuit het oogpunt van de gemeenten is er nu zelfs sprake van een centralisatie naar de kaderwetgebieden en de provinciën. Omdat zij voorheen direct geld kreeg van het Rijk voor het aanleggen van wegen.
- De decentrale overheden krijgen onder de huidige regeling minder geld voor de aanleg van wegen dan voor 2004 het geval was. Hierdoor lijkt het dat het Rijk haar tekorten decentraliseert.
- De kaderwetgebieden hebben een te beperkte democratische legitimiteit. Ze hebben namelijk geen direct gekozen bestuur maar mogen wel belangrijke beslissingen nemen. Om deze reden heeft het concept van de vervoerregio's begin jaren negentig geen doorgang gevonden. De kaderwetgebieden moeten een direct gekozen bestuur krijgen of de bevoegdheden van de kaderwetgebieden moeten beperkt worden.

Literatuurlijst

Artikelen uit tijdschriften of krant

- Bakker, R.C.I. (2003) "Wie let er op transparantie?" *Het verzekerings-archief* 80(12) p. 1
- Bartholomeus, P. (2001) "Transparantie in het overheidshandelen" *De Accountant* 107(9) p. 465
- Bekkers, H. (2004) "Wgr-plus heeft niets met democratie te maken" *Binnenlands bestuur* 25(44) p. 28-31
- Boot, A.W.A. (2000) "De noodzaak van transparantie" *Economisch-statistische berichten* 85(4252) p. 332-334
- Docters van Leeuwen, A.W.H. (2000) "Transparantie en vanzelfsprekendheid" *De Accountant* 106(3) p. 116-119
- Ellermeijer, R.; J van der Harst; G. Niezink; L. Schuld (2001) "Wet Fido speelt in op 'nieuwe denken'" *De Accountant* 107(9) p. 500-503
- Humplick, F.; A. Moini-Araghi (1996) "Optimal Structures for Decentralized Provision of Roads" *Journal of infrastructure systems* 2(3) p. 127-138
- Klaasens, J.G. (2000) "Nieuw financieringskader voor decentrale overheid" *B&G* 27(1) p.16-20
- Leidelmeijer, R. (2003) "Aquaduct moet Sneek uit de problemen helpen" *Friesch Dagblad – regio* 19 mei 2003
- Meijer, F.M. (1997) "Transparantie via het kwaliteitsjaarverslag" *Kwaliteit in beeld* 7(2) p. 22
- Ockenburg-Léonard Lic, V.A.J. van (2000) "Een prudent treasury-beleid: een bestuurlijke opgave!" *B&G* 27(1) p. 22-25
- Roo, G. de (2003) "ISV: Schoktherapie voor beter beleid" *ROM: maandblad voor RO* 21(7-8) p. 26-27
- Tielens, C. (2003) "Transparantie van onze voedselvoorziening" *Milieudefensie magazine* 32(7-8) p. 20-21
- Veld, E. ter (1999) "Financiële transparantie is werknemersbelang" *OR informatie* 25(12) p. 78-79
- Vondervoort, A.G.M. van de (2000) "De inflatie van transparantie" *Openbaar bestuur* 10(8) p.32
- Wijnands, M.L.J. (2001) "De Wet Fido, aanwinst of gemiste kans?" *ControllersMagazine* 15(11) p. 47-50

- Wolters, M.; R.J.F. Baarends (2000) "Financiering decentrale overheden: regels en flexibiliteit" *Tijdschrift privatisering* 7(6) p. 21-26

Boeken en artikelen uit bundels

- Banister, D. (2004) "Transport Plannig" New York: Spohn Press
- Black, J. (1997) "A Dictionary of Economics" Oxford: Oxford University Press
- Bruijn, J.A. de; P.de Jong; A.F.A. Korsten (1996) "Grote projectn; besluitvorming en management" Alphen a/d Rijn: Samson Tjeenk Willink
- Burki, S.J.; G. Perry; W. Dillinger (1999) "Beyond the center: Decentralizing the state" Washington, D.C.: The World Bank
- Dillinger, W. (1995) "Decentralization, Politics and Public Service" In: Estache, A. (red.) "Decentralizing Infrastructure, Advantages and Limitations" Washington, D.C.: World Bank
- Dorling Kindersley and Oxford University Press (1998) "Illustrated Oxford Dictionary" Londen en Oxford: Dorling Kindersley and Oxford University Press
- Drunen, R. van (2005) "Wegen in de regio; De gevolgen van decentralisatie op de doorlooptijd van regionale wegenplanning" Delft: Delft Infra Advies
- Geerlings, H. (1990) "Bodem in beweging: knelpunten in de relatie bestuurders-bestuurden" Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Milieukunde
- Gemeente Leeuwarden (2004) "Realisatie tweerichtingen verkeer tussen Zuiderplein en Blokhuisplein" Leeuwarden: Gemeente Leeuwarden
- Hennekens, H.Ph.J.A.M.; H.J.A.M. van Geest; R. fernhout (1995) "Decentralisatie" Nijmegen: ARS AEQUI LIBRE
- Jong, W.M. (1998) "Internationale Vergelijking Besluitvorming Infrastructuur" Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Kleine, J. (1998) "Aan het werk met het investeringsbudget stedelijke vernieuwing: Verslag Breed Beraad gehouden op 20 en 21 maart 1998" Stichting forum voor stedelijke vernieuwing
- Laat, E.A.A. de; M.E.A.J. van de Ven; M.F.M. Canoy (2000) "Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie: De toekomst van de Nederlandse markt voor oudedagsvoorzieningen" Den Haag: Centraal Planbureau en Sdu Uitgevers
- Marlet, G.; J. Poort (2003) "Van CentrAal naar Beter: Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur" Breukelen: NYFER
- Montangie, Y. (2002) "Transparantie in concentratiecontrole; een onderzoek in Europees, Brits, Frans en Duits mededingingsrecht" Antwerpen en Groningen: Intersentia

- Moor-van Vugt, A.J.C. de (2001) "Toezicht achter matglas; over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving." Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Oosenbrug, A. (1998) "Informatiewaarde van externe financiële verslagen van verzekeringsmaatschappijen" Rotterdam: Erasmus Finance & Insurance Centre
- Oosting, M. (1984a) "Decentralisatie: Begrip en Beleid" In: Oosting, M. (red.) "Aspecten van decentralisatie" 's Gravenhage: Staatsuitgeverij p. 25-50
- Oosting, M. (1984b) "Decentralisatie: bezint eer gij voortgaat. Verantwoording; opzet; overzicht; lijnen naar decentralisatie" In: Oosting, M. (red.) "Aspecten van decentralisatie" 's Gravenhage: Staatsuitgeverij p. 1-24
- Provincie Groningen (2005) "Programmabegroting 2005" Groningen: Provincie Groningen
- Raad van de Europese Unie (2000) "Basisteksten betreffende de transparantie van de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie" Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese gemeenschappen
- Roo, G. de (2004) "Toekomst van het milieubeleid; Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurlijke beschouwing" Assen: Koninklijke van Gorcum
- TK (Tweede Kamer) vergaderjaar 2004-2005, 29 283 nr. 10 (2004) "Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)" Den Haag: Sdu Uitgevers
- Venema F. (1984) "Verdelen en Heersen" In: Oosting, M. (red.) "Aspecten van decentralisatie" 's Gravenhage: Staatsuitgeverij p. 225-278
- Verdurmen, J. (2001) "Transparantie-eisen instellingen op grond van de artikelen 6 en 8 van de WEZ" Amstelveen: College voor zorgverzekeringen
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2003) "mit projectenboek; Stand van Zaken 2003" Den Haag: Sdu Uitgevers
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2001) "Van A naar Beter; Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020" Den Haag: Ministerie van Verkeer en waterstaat
- Voerman, J.; P. van Veggel (2001) "PVVP's: Van plan naar proces" In: "Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk" Delft: CVS
- Vries, B. de; J. Diederik (1993) "Transparantie van de scholingsmarkt" Bunnink: A&O Adviescentrum Opleidingsvraagstukken
- VROM, LNV en EZ (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu; Ministerie van Landbouw, Natuur en Volksgezondheid; Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Ministerie van Economische Zaken) (2004) "Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling" Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en

Milieu; Ministerie van Landbouw, Natuur en Volksgezondheid; Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Ministerie van Economische Zaken

Websites

- www.kenniscentrumgrotesteden.nl voor het laatst bezocht op: 24-02-2005
- www.minaz.nl/wallage voor het laatst bezocht op: 09-02-2005
- www.leeuwarden.nl voor het laatst bezocht op: 11-07-2005
- www.provinciegroningen.nl voor het laatst bezocht op: 26-05-2005
- www.ringgroningen.nl voor het laatst bezocht op: 11-07-2005
- www.vrom.nl voor het laatst bezocht op: 07-05-2005

Overige

- Europese Volkspartij (1996) "Daadkracht, democratie en transparantie: de Europese Unie op weg naar het Verenigd Europa: voorstellen en doelstellingen voor de intergouvernementele conferentie van 1996" Europese Volkspartij
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004a) "Ruimte voor de regio: Regionaal verkeer en vervoer: beslissen én betalen in één hand" Den Haag Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004b) "BDU: Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer" Den Haag Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Bijlagen

1. Transparantie-eisen
2. Transparantie-criteria
3. Tabel vergelijking cases