



# Patstelling in de sanering van het wegbeheer

DRS. J. HOFLAND – DRS. C.P. MAAN

## Inleiding

In brede kring leeft al jarenlang de gedachte dat het beheer van de wegen in Nederland in bestuurlijk en financieel opzicht te zeer is versnipperd. Het wegbeheer in bestuurlijke en financiële zin betreft de verantwoordelijkheid voor beslissingen over de aanleg van wegen, voor het verrichten van onderhoudswerkzaamheden 1) en voor de bekostiging hiervan. Waar het gaat om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze verantwoordelijkheden, bij voorbeeld het verrichten van wegonderhoud in eigen beheer of het uitbesteden ervan, kan worden gesproken van wegbeheer in technische zin.

Het wegbeheer is in bestuurlijk en financieel opzicht voornamelijk versnipperd over het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Deze versnippering wordt als ondoelmatig gezien. Het rijk heeft dan ook voorstellen gedaan hoe de beheersstructuur van de wegen zou kunnen worden gesaneerd. In het overleg tussen het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen is evenwel een impasse ontstaan over de verdere procedure en de nadere invulling van de sanering.

Vanuit bestuurlijk oogpunt beschouwd, is een sanering van het wegbeheer een gecompliceerde aangelegenheid, waarbij verschillende, soms zelfs strijdige doelstellingen worden nagejaagd, waarbij financiële en bestuurlijke belangen van talrijke wegbeheerders in het geding zijn en waaraan omvangrijke personele gevolgen zijn verbonden. In dit artikel wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de huidige beheersstructuur van de wegen en de achtergronden van de saneringsoperatie. Vervolgens worden de voorstellen van het rijk en de reactie hierop van de lagere overheden aan de orde gesteld. Ten slotte wordt de thans ontstane impasse in het bestuurlijk overleg over de saneringsoperatie beschreven en wordt gezien hoe deze impasse zou kunnen worden doorbroken.

## Werking van de WUW

De Wet uitkeringen wegen (WUW) bevat regels voor de jaarlijks uit 's rijks kas aan de provincies en via de provincies aan gemeenten en waterschappen te verstrekken tegemoetkoming in de kosten die zijn

gemoed met wegzorg 2). Daartoe wordt een onderscheid gemaakt in:

1. primaire wegen. Primaire wegen zijn de hoofdverbindingen voor het doorgaande verkeer, die voorkomen op het zogenaamde rijkswegenplan;
2. secundaire wegen. Dit zijn belangrijke verbindingen voor het doorgaande verkeer die voorkomen op het secundaire-wegenplan. Het secundaire-wegenplan wordt opgesteld door de provinciale staten van elke provincie en moet worden goedgekeurd door de Kroon;
3. tertiaire wegen. Het tertiaire-wegenplan wordt eveneens opgesteld door de provinciale staten van iedere provincie, maar behoeft geen koninklijke goedkeuring. In het tertiaire-wegenplan worden de belangrijke interlokale verbindingen voor het doorgaande verkeer opgenomen;
4. vervangende wegen. Dit zijn bestaande wegen die dienen ter vervanging van planwegen waarvan de aanleg is voorzien maar die nog niet tot stand zijn gekomen;
5. kwartaire wegen. Kwartaire wegen zijn buiten de bebouwde kom gelegen wegen die niet voorkomen op één van de bovengenoemde wegenplannen, maar wel voldoen aan bij Algemene Maatregel van Bestuur te stellen eisen. Op grond van deze eisen wordt bepaald of de weg wordt geacht voor meer dan alleen het lokale verkeer van belang te zijn;
6. overige niet-planwegen. Dit zijn de buiten de bebouwde kom gelegen verharde wegen die niet op een wegenplan voorkomen en niet als kwartaire weg zijn aangemerkt.

Aangezien de primaire wegen onder rijkshoede staan en de overige niet-planwegen van puur lokaal belang worden geacht, biedt de WUW alleen een (gedeeltelijke) tegemoetkoming in de kosten van de zorg door lagere overheden voor de secundaire, de tertiaire, de deze vervangende en de kwartaire wegen.

Jaarlijks bepaalt het rijk volgens een vaste regel hoeveel geld beschikbaar is voor het wegbeheer ingevolge de WUW. Het totale bedrag hiervoor wordt jaarlijks verhoogd naar evenredigheid met de groei van het aantal motorrijtuigen in Nederland. Gevolg van deze methode is dat de omvang van de beschikbare WUW-pot in

beginsel is gevrijwaard van bezuinigingsin-grepen die voort kunnen vloeien uit verslechtingen van de toestand van 's rijks financiën. Een ander gevolg is dat wanneer het autobezit op zeker moment een verzadigingsniveau bereikt geen extra middelen meer in de WUW-pot vloeien.

Bij de bepaling van de omvang van de WUW-middelen wordt geen rekening gehouden met de ontwikkeling van de prijzen bij het wegonderhoud. Ongeveer 40% van de WUW-middelen wordt besteed aan onderhoudswerkzaamheden. Verreweg het grootste deel van de resterende 60% wordt aangewend voor de aflossing en rente van in het verleden aangegane kapitaalleningen. Deze uitgaven worden niet beïnvloed door prijsstijgingen. Van hetgeen overblijft kunnen rente en aflossing van nieuwe investeringen in wegen worden bekostigd en/of kunnen reserves worden gevormd.

Wanneer de omvang van de WUW-pot is vastgesteld, wordt deze in eerste instantie via een bepaalde verdeelsleutel over de verschillende provincies verdeeld. Dat het voor de provincies om een belangrijk bedrag gaat kan worden geïllustreerd met de volgende begrotingsbedragen voor 1984: totaal algemene uitkeringen uit het Provinciefonds: f. 980 mln.; totaal specifieke uitkeringen ingevolge de WUW: f. 710 mln. Bij de verdeling van de WUW-uitkeringen over de provincies speelt een aantal objectieve verdeelmaatstaven een rol, te weten: 1. de draagkracht van de ondergrond (een per provincie naar de oppervlakte van de verschillende grondsoorten bepaalde gemiddelde waarde); 2. de opbrengst van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting per provincie; 3. de oppervlakte van de provincie; en 4. het aantal inwoners per provincie 3). Met deze objectieve verdeelmaatstaven is onder andere beoogd de WUW-uitkeringen af te stemmen op de demgesteldheid en de verkeersintensiteit.

Van verschillende zijden is op de verdeelsleutel kritiek geleverd. Een belangrijk punt van kritiek is dat volgens sommigen de verdeelsleutel niet aansluit bij de (relatieve) behoeften van provincies aan financiële middelen voor de wegzorg en, meer in het bijzonder, dat de verdeelsleutel niet direct aansluit op de lengte van het wegen-

1) Onderhoudswerkzaamheden kunnen bij voorbeeld zijn: het asfalteren en egaliseren van het wegdek; het schoonhouden, sneeuwruimen en bestrijden van gladheid; het wieden van onkruid en het onderhouden van de wegverlichting, de bewegwijzering en de afwateringsvoorzieningen.

2) Zie: Wet uitkeringen wegen, *Staatsblad* 367, 21 juli 1966 en S.J.R. de Monchy, *Handboek voor het Nederlandse provincierecht*, Zwolle, 1976, blz. 432 e.v.

3) De WUW 1966 is wat betreft deze verdeelmaatstaven in 1976 gewijzigd; Zie *Staatsblad*, 429, 1976. Toen is de draagkracht van de ondergrond in de verdeelsleutel opgenomen. Overigens bestaat verschil van mening over de wijze van vaststelling van deze maatstaf en over de relatie tussen deze maatstaf en de kosten van aanleg en onderhoud van wegen. Zie bij voorbeeld: *Wijziging van de Wet uitkeringen wegen*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 505, nrs. 1-4, blz. 13 e.v.

net. (Hoogstens is sprake van een indirecte aansluiting door het bij de verdeling betrekken van de oppervlakte van de provincies.) Door het kabinet-Den Uyl is indertijd gesteld dat een directe aansluiting tussen het uitkeringsbedrag per provincie en de werkelijke lengte van het provinciale wegnennet invloed zou kunnen hebben op de opstelling van de secundaire en tertiaire wegenplannen door de provincies 4). Bij een gegeven WUW-budget zouden de provincies ernaar kunnen streven hun aandeel erin te vergroten door hun wegnennet uit te breiden. Zou de verdeelsleutel bovendien aansluiten bij de lengte van het wegnennet, gedifferentieerd naar secundaire, tertiaire en kwartaire wegen, dan zou dit de provinciale definiëring van wegen kunnen beïnvloeden. Een voordeel van de huidige verdeelsleutel is dus dat zij provincies een vast budget biedt, dat niet kan worden beïnvloed door strategische gedragingen.

Na de verdeling van de WUW-middelen over de provincies is de besteding ervan door de provincies van belang. Een deel ervan besteden de provincies zelf aan het eigen wegbeheer. De rest wordt verdeeld over de overige wegbeheerders, met name de gemeenten en de waterschappen. De provincies dienen volgens de wet ten minste 30% van de ontvangen WUW-gelden te besteden aan secundaire wegen, ten minste 15% aan de tertiaire en ten minste 15% aan de kwartaire wegen. Het totaal aan deze drie wegtypen te besteden bedrag moet minimaal 85% van de uitkering bedragen. Het restant kan worden besteed aan bijzondere zaken, zoals zeer kapitaalintensieve werken, of kan worden gereserveerd.

De WUW-uitkering is, zoals gesteld, een (gedeeltelijke) tegemoetkoming in de kosten van de wegzorg door lagere overheden. Zij is niet bedoeld om al de kosten van deze wegzorg te dekken. Op grond van een aanbeveling van de commissie-Oud uit 1954, wier rapport de basis leverde voor de WUW van 1966, bestaat de (niet in de wet opgenomen) richtlijn dat de gemiddelde kosten van de zorg voor secundaire, tertiaire en kwartaire wegen voor 100 resp. 75 resp. 50% met de WUW-uitkering zouden dienen te worden bekostigd 5). De niet door de WUW-uitkering gedekte uitgaven voor het beheer van de betreffende wegen dienen uit de algemene middelen van de provincies, de gemeenten en de waterschappen te worden bekostigd. De indruk bestaat dat de volgens de richtlijn vastgestelde dekkingspercentages in het algemeen niet worden gehaald.

Gemeenten en waterschappen leveren vaak kritiek op de dubbelrol van de provincies: de provincie is immers tegelijkertijd *verdelers* van de WUW-middelen en *belanghebbende* bij de verdeling. Dit wordt vooral als nadelig beschouwd omdat de provincie als belanghebbende bij de verdeling bepaalde bevoegdheden heeft, te weten:

1. de provincie bepaalt wat onder „onderhoud van wegen” wordt gerekend. De provinciale wegereglementen verschillen inzake de (gedeeltelijk) te vergoeden onderhoudskosten;
2. de provincie stelt zelf het secundaire- en

tertiaire-wegenplan op;

3. de provincie bepaalt in de zogenaamde *verdelingsverordeningen* welke niet-planwegen als kwartaire en welke niet als kwartaire worden aangemerkt. Het blijkt dat per provincie grote verschillen bestaan in het aandeel van de kwartaire wegen in het totaal van de niet-planwegen. In Noord-Holland is 85% en in Overijssel 20% van de niet-planwegen buiten de bebouwde kom als kwartaire aangemerkt. Volgens een notitie van de Raad voor de Gemeentefinanciën uit 1974 zou de aanwijzing van kwartaire wegen worden bepaald door het wettelijke minimale aandeel van de WUW-middelen voor de zorg voor kwartaire wegen 6). Door het ontbreken van op landelijk niveau vastgestelde *objectieve criteria* om kwartaire wegen aan te wijzen voelen de wegbeheerders, die overige niet-planwegen beheren, zich benadeeld. Zij ontvangen hiervoor immers geen financiële tegemoetkoming op grond van de WUW en dienen hiervoor hun algemene middelen aan te wenden. Het rijk legt in dit verband de verantwoordelijkheid bij de provincies, aangezien de bevoegdheid kwartaire wegen aan te wijzen naar hen is gedecentraliseerd. De provincies wijzen op hun beurt op de ontoereikendheid van het beschikbare budget.

#### Achtergronden saneringsoperatie

De huidige beheersstructuur van de wegen is het resultaat van een historische ontwikkeling die niet primair gestuurd is door een beleidsfilosofie inzake de verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de verschillende wegbeheerders 7). Het beheer van de verschillende typen wegen is thans op een weinig systematische wijze gespreid over het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Dit kan een inefficiënt gebruik van personeel, materieel en „overhead”-voorzieningen tot gevolg hebben en leiden tot een gebrekkige coördinatie van de beslissingen over de aanleg van nieuwe wegen. Bevordering van de *doelmatigheid* wordt reeds geruime tijd als één van de belangrijkste redenen genoemd om tot sanering van het wegbeheer over te gaan. Sanering van de beheersstructuur van de wegen kan belangrijke schaalvoordelen bij de onderhoudswerkzaamheden met zich brengen.

Naast de doelmatighedsredenen zijn er andere beleidsoverwegingen die een rol spelen bij het nader beschouwen van de beheersstructuur van de wegen. Eén hiervan ligt in het feit dat thans de zorg voor een zeer groot deel van de niet-planwegen berust bij de waterschappen. In de visie van het rijk op het takenpakket van de waterschappen wordt de zorg voor de waterkering en de waterbeheersing als de traditionele waterschapstaak aangemerkt 8). Hiernaast bestaan er „oneigenlijke of neventaken”, zoals de zorg voor de waterzuiveringen en de zorg voor water- en landwegen. Het wegbeheer wordt in deze visie dus als *oneigenlijke waterschapstaak* beschouwd.

Hierbij is ook de bekostiging van het wegbeheer door de waterschappen van belang. Het beheer van de kwartaire wegen kan slechts gedeeltelijk en het beheer van de overige niet-planwegen kan in het geheel niet door WUW-uitkeringen worden bekostigd. De waterschappen bekostigen het wegbeheer voor een belangrijk deel uit hun algemene middelen, die vooral worden verkregen uit heffingen op de ingelanden. Veelal is men van mening dat de aanleg, de verbetering en het beheer van wegen door de waterschappen het belang van de ingelanden overschrijdt en dat dezen niet alleen de kosten hiervoor zouden mogen dragen 9). Volgens de visie dat wegbeheer een *oneigenlijke taak* is voor waterschappen dient bij de sanering van het wegbeheer overdracht van door waterschappen beheerde wegen naar andere wegbeheerders plaats te vinden. Een vraag die in dit verband kan worden gesteld is of een overheveling van de „oneigenlijke waterschapstaak” naar overige wegbeheerders leidt tot een grotere doelmatigheid van het wegbeheer.

Twee andere, met elkaar samenhangende beleidsoverwegingen spelen een rol bij het saneren van het wegbeheer: de *decentralisatie* en de *sanering van de specifieke uitkeringen*. Onder decentralisatie wordt in de nota *Decentralisatie van rijkstaken* verstaan: „Het verminderen van de bemoeienis van hogere ten opzichte van lagere lichamen en het overlaten of toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren” 10). Voordelen van decentralisatie kunnen zijn: een meer directe democratische invloed van de burgers op de taakuitoefening, een betere afstemming op specifieke, plaatselijke omstandigheden, een grotere beleidsvrijheid voor de lagere overheden, een meer flexibele taakvervulling en kostenbesparingen ten gevolge van de betere afstemming op lokale behoeften en de flexibele taakvervulling. Decentralisatie van het wegbeheer vormt een belangrijk onder-

4) Vgl. *Wijziging van de Wet uitkeringen wegen*, op.cit., nr. 7, blz. 12.

5) Zie ook: *Wijziging van de Wet uitkeringen wegen*, op.cit., nr. 7, blz. 5.

6) Zie VNG, *Onderzoek naar de werking van de Wet uitkeringen wegen*, 1982, blz. 9.

7) Overigens is wel in de loop der tijd op initiatief van wegbeheerders zelf incidenteel het beheer van stukken weg onderling overgedragen mede op grond van doelmatigheidsoverwegingen.

8) Zie b.v. J.B.S. Conijn, *De waterschappen in de leer der openbare financiën*, De Nederlandse Waterschapsbank, 's-Gravenhage, 1981, blz. 7 en *Naar een nieuw waterschapsbestel? Regeeringsnota over de toekomst van de Waterschappen*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 480, nr. 2, blz. 20-22.

9) Zie b.v. *Het bestuur van het Waterschap*, rapport van de commissie waterschapsbestuur, uitgave van de Unie van Waterschappen, 1979, blz. 16.

10) *Decentralisatie van rijkstaken*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 492, nr. 2, blz. 6.

werp van het Decentralisatieplan van 1982 11).

Decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de wegzorg kan slechts goed gestalte krijgen indien zij gepaard gaat met decentralisatie van de beslissingsbevoegdheid inzake de besteding van financiële middelen. De huidige WUW-uitkering is een specifieke uitkering. Algemeen leeft de wens om het aandeel van de specifieke uitkeringen in de totale inkomsten van de lagere overheden te verminderen en het aandeel van de (in beginsel) vrij besteedbare algemene middelen te vergroten. De specifieke uitkeringen op grond van de WUW zouden naar het Provinciefonds en het gemeentefonds kunnen worden gesluisd en vervolgens via de (al dan niet aangepaste) verdeelsleutels kunnen worden uitgekeerd aan de provincies en de gemeenten.

Het wijzigen van de versnipperde beheersstructuur van de wegen, de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de wegzorg en de hiermee gepaard gaande omzetting van specifieke uitkeringen in algemene uitkeringen zijn operaties die in elkaars verlengde liggen. Decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan immers slechts zinvol zijn wanneer de hiermee samenhangende taakvervulling door het betreffende overheidslichaam in zijn belang wordt geacht.

Anderzijds vormen decentralisatie en omzetting van specifieke uitkeringen in algemene uitkeringen op zich geen garantie voor een verbetering van de doelmatigheid van het wegonderhoud. Van belang is hoe op provinciaal of gemeentelijk niveau de prioriteitstelling van het wegonderhoud ten opzichte van andere taken plaatsvindt en in hoeverre bij de besteding van middelen voor het wegonderhoud doelmatigheidsoverwegingen een rol spelen. Het is niet uitgesloten dat de wegzorg bij een aantal gemeenten de sluitpost van de begroting vormt en dat zij lang niet altijd systematisch en efficiënt wordt uitgevoerd. In kringen van wegbouwers bestaat de bezorgdheid dat bij een uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid de in-

spanning voor het wegonderhoud steeds meer te kort zal schieten 12). Wegonderhoud zou, volgens hen, een lage prioriteit kunnen hebben in het gemeentelijk beleid. In verband met de bezorgdheid van wegbouwers valt op te merken dat wegbeheerders juridisch aansprakelijk zijn voor de kwaliteit van de wegen. Ook kan het voortdurend uitstellen van wegonderhoud per saldo duurdere incidentele onderhoudswerkzaamheden noodzakelijk maken. Bij een verzware van de gemeentelijke wegbeheertaak kan bij gemeenten het bewustzijn van de noodzaak van rationeel en efficiënt wegbeheer groeien. Dit zou kunnen leiden tot een zorgvuldiger keuze het onderhoud in eigen beheer uit te voeren of het uit te besteden 13).

Een laatste achtergrond van de saneringsoperatie ligt in de grote verschillen in de bedragen die de provincies en de gemeenten uit hun eigen middelen aan de wegzorg besteden. Hoewel dit vanzelfsprekend voor een deel het gevolg is van in provinciale en gemeentelijke autonomie bepaalde beleidskeuzen, is de sanering van het wegbeheer een geschikt moment om de verdeling van de middelen opnieuw te bezien. Het betreft enerzijds de verdeling van het beschikbare bedrag tussen de provincies en de gemeenten. Anderzijds kan opnieuw worden gekeken naar de verdeling van het voor de provincies beschikbare bedrag over de provincies en van het voor de gemeenten beschikbare bedrag over de gemeenten.

#### Huidige beleidsvoornemens

Sinds 1975 bestaat het voornemen de WUW grondig te herzien. Dit heeft geleid tot een in 1981 ingediend *Voorontwerp van wet tot herziening van de WUW*. Dit voorontwerp werd vervolgens ingetrokken wegens de afwijzende reacties van de verschillende wegbeheerders. De huidige beleidsvoornemens zijn te vinden in de nota *Herziening Wet Uitkeringen Wegen* uit 1982 14). Wat betreft de beheersstructuur van de wegen wordt in deze nota aansluiting ge-

zocht bij het beheersmodel uit het *Structuurschema Verkeer en Vervoer* (SVV) 15). Het rijk zou volgens het SVV alleen moeten worden belast met het beheer van de primaire wegen. Het beheer van de secundaire en tertiaire wegen zou uitsluitend bij de provincies moeten berusten. De zorg voor de kwartaire en overige niet-planwegen, ten slotte, zou onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en eventueel – afhankelijk van nader onderzoek – de waterschappen moeten worden gesteld. In hoofdlijnen is het beheersmodel uit het SVV overgenomen in de nota *Herziening Wet Uitkeringen Wegen*. Voor de waterschappen wordt evenwel niet expliciet een beheerstaak weggelegd.

Het nieuw voorgestelde beheersmodel verschilt aanzienlijk van de huidige beheersstructuur. Het effect van de herstructurering van het wegbeheer in termen van de lengte van de wegen die van wegbeheerder verwisselen is weergegeven in tabel 1.

11) *Decentralisatieplan, voorlopige regeringsvoornemens met betrekking tot decentralisatie van rijkstaken*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982, Deel 1, blz. 48-50 en Deel 2, blz. 2 e.v. Het zal duidelijk zijn dat de gewenste decentralisatie slechts een onderdeel vormt van de sanering van het wegbeheer: het overhevelen van wegbeheertaken van waterschappen naar andere wegbeheerders kan niet als decentralisatie worden aangemerkt.

12) Zie b.v. de inleidingen gehouden op het symposium „Met het oog op de weg”, georganiseerd door de Stichting Studie Centrum Wegbouw op 20 april 1982 en de inleiding van J.H.M. Reef gehouden op de Gelderse wegendag van de Nederlandse Vereniging van Wegbouwers, d.d. 14 november 1983.

13) Vgl. *Binnenlands Bestuur*, 9 maart 1984, blz. 19.

14) *Herziening Wet Uitkeringen Wegen*, Tweede Kamer, zitting 1981 – 1982, 17 383, nrs. 1-2.

15) Vgl. *Structuurschema Verkeer en Vervoer*, deel a, beleidsvoornemen, Tweede Kamer, zitting 1976 – 1977, 14 390, nrs. 1-2, blz. 71 en *Structuurschema Verkeer en Vervoer*, deel d.: regeringsbeslissing, Tweede Kamer, zitting 1978 – 1979, 14 390, nrs. 10-12, blz. 65.

Tabel 1. Effect saneringsoperatie op de bij verschillende overheden in beheer zijnde wegen per provincie (uitgedrukt in kilometers)

Provincie	Door rijk over te nemen	Door rijk over te dragen		Door provincies over te dragen aan gemeenten	Door provincies over te nemen		Door waterschappen over te dragen aan gemeenten
		aan provincie	aan gemeenten		van gemeenten	van waterschappen	
Groningen	45	75	20	195	160	—	95
Friesland	25	140	10	10	160	—	140
Drenthe	50	95	50	20	400	—	70
Overijssel	35	390	5	170	—	—	30
Gelderland	15	410	105	20	920	165	430
Utrecht	—	120	5	30	75	—	115
Noord-Holland	10	50	10	65	215	195	1585
Zuid-Holland	15	100	45	50	280	150	1565
Zeeland	15	25	60	15	150	105	3105
Noord-Brabant	50	165	—	240	145	—	430
Limburg	20	235	5	40	585	—	—
Flevoland	—	295	—	—	—	—	—
<b>Totaal</b>	<b>280</b>	<b>2100</b>	<b>315</b>	<b>855</b>	<b>3430</b>	<b>615</b>	<b>7565</b>

Bron: *Herziening Wet Uitkeringen Wegen*, Tweede Kamer, zitting 1981 – 1982, 17 383, nrs. 1-2, blz. 13.

Hoewel de in de tabel gepresenteerde cijfers slechts een globale indicatie geven van de in volumegrootheden uitgedrukte herverdelingseffecten van de saneringsoperatie 16), zijn niettemin de belangrijkste veranderingen zichtbaar. Het rijk zal met een ontlasting van taken te maken krijgen. Het zal per saldo ruim 2.000 km weg minder onder zijn beheer krijgen. De waterschappen verliezen de zorg over ruim 8.000 km weg. De provincies en gemeenten, ten slotte, zullen worden geconfronteerd met een aanzienlijke uitbreiding van hun takenpakket. Zij krijgen beide ruim 5.000 km meer te beheren. Vooral de gemeenten in Zeeland, Noord- en Zuid-Holland zullen een uitbreiding van het door hen te beheren wegennet te verwerken krijgen. De gehele operatie zal  $\pm$  15.000 km weg betreffen, hetgeen neerkomt op ongeveer eenderde deel van de lengte van het wegennet buiten de bebouwde kom. Hiermee komt het kaliber van de saneringsoperatie duidelijk tot uitdrukking.

De herstructurering van het wegbeheer heeft omvangrijke *personele gevolgen*. De voorgestelde overheveling van het wegbeheer tussen overheden zal ingrijpende verschuivingen in de werkgelegenheid bij de wegzorg ten gevolge hebben. Volgens de rijksnota zijn 3.000 à 5.000 personen betrokken bij de over te hevelen wegen. Het streven is erop gericht het personeel te laten „meeverhuizen” met de wegen.

Een tweede aspect bij de saneringsoperatie betreft de financiering van de *overgangsproblematiek*, waaronder het opvangen van de frictiekosten. De kosten van de overgang naar het nieuwe beheersmodel kunnen liggen in de personele, materiële en organisatorische sfeer. Te denken valt bij voorbeeld aan omscholingskosten, huisvestingskosten en wachtgeld. De door het rijk hiervoor beschikbaar te stellen financiële middelen worden in de rijksnota „vastgeprikt” op het niveau van f. 63,5 mln. Dit bedrag is gelijk aan het bedrag waar de lagere overheden voor de jaren 1979 t/m 1981 recht op hebben op basis van een door het CBS toegepaste opwaartse correctie van het aantal motorvoertuigen. Het rijk wil dus ten onrechte niet aan de lagere overheden uitgekeerde gelden reserveren voor de financiering van de overgangsproblematiek. De werkelijk te verwachten overgangskosten zijn in de rijksnota kwalitatief noch kwantitatief geïnventariseerd.

Een derde aspect van de saneringsoperatie betreft de opzet van een nieuw bekostigingssysteem voor de wegzorg. Dit hangt samen met het streven de specifieke uitkeringen zoveel mogelijk om te zetten in algemene uitkeringen, opdat de beleidsruimte voor de lagere overheden wordt vergroot. Concreet impliceert dit dat de WUW-gelden van ongeveer f. 700 mln. volgens de rijksnota zullen worden overgeheveld naar het Provincie- en het gemeentefonds. Er wordt ruwweg geschat dat ongeveer f. 600 mln. zal worden doorgesluisd naar het Provinciefonds. Dit is het bedrag dat thans uit de WUW-middelen wordt besteed aan de zorg voor secundaire en tertiaire wegen. De overige f. 100 mln. zal in

het gemeentefonds terecht kunnen komen.

De wijzigingen in de beheers- en bekostigingsstructuur zullen volgens de nota voor het rijk budgettair neutraal moeten verlopen. Aangezien de WUW-uitkering voor de zorg voor tertiaire en kwartaire wegen niet kostendekkend is en voor de zorg voor de overige niet-planwegen geen financiële tegemoetkoming wordt gegeven, zal er voor de gemeenten en provincies een lastenverzwaring optreden. Berekeningen van het rijk wijzen in de richting van een lastenverzwaring van ongeveer f. 30 mln. per jaar voor provincies en gemeenten gezamenlijk. Voor zover bekend zijn er door het rijk nog geen berekeningen gemaakt omtrent de verdeling van dit bedrag over provincies respectievelijk gemeenten en over de individuele lagere overheden.

Eén van de uitgangspunten bij de berekening van de lastenverzwaring voor de lagere overheden is dat de *kapitaallasten* van de in het verleden gedane investeringen in wegen op het budget van de overdragende wegbeheerder blijven drukken. Het aflopend belang van deze kapitaalkosten en de verschillen in aflossingsmethodieken lijken enkele doorslaggevende overwegingen bij deze beleidskeuze. Bovendien wordt aldus vermeden dat de „nieuwe” wegbeheerders met de financiële gevolgen van investeringsbeslissingen van „oude” wegbeheerders worden geconfronteerd. Tevens wordt voorgesteld de tegemoetkoming in de kapitaallasten van over te dragen secundaire en tertiaire wegen aan de oude beheerders te continueren. Aan de overdragende wegbeheerder zal niet meer een tegemoetkoming in de kapitaallasten in verband met kwartaire wegen worden gegeven. Kwartaire wegen worden volgens het saneringsplan vooral overgedragen door de waterschappen aan de gemeenten. Bij het rijk bestaat de indruk dat het voordeel voor de waterschappen van het wegvallen van onderhoudslasten direct na de sanering landelijk gezien ongeveer even groot is als het nadeel van het niet meer ontvangen van een tegemoetkoming in de onderhouds- en kapitaallasten voor kwartaire wegen. Ook wordt erop gewezen dat de kapitaallasten langzaam zullen slinken.

Doel was, volgens de nota, in de loop van 1983 een ontwerp van wet in te dienen. Talrijke werkgroepen, waarin het rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en personeelsbonden vertegenwoordigd zijn, zouden aan de voorbereiding hiervan meewerken. Op 1 januari 1985 diende de sanering van het wegbeheer tot stand gebracht te zijn.

#### Reacties van de lagere overheden

In hun reactie op de nota *Herziening Wet Uitkeringen Wegen* hebben de provincies en gemeenten ingestemd met de voorgestelde beheersstructuur van de wegen (d.w.z. primaire wegen bij het rijk, secundaire en tertiaire wegen bij de provincies en de niet-planwegen bij de gemeenten) 17). Wel wordt, met name door de gemeenten, benadrukt dat duidelijke criteria moeten worden opgesteld omtrent de classificatie

van wegen en dat hiervoor procedureregels moeten worden vastgesteld. Ook zijn de provincies en de gemeenten het in beginsel eens met het voorstel de uitkeringen voor het wegbeheer over te hevelen naar het Provincie- en het gemeentefonds.

Een meerderheid van de waterschappen stemt eveneens in met de nieuwe beheersstructuur. Dit evenwel niet zozeer omdat zij de wegzorg als oneigenlijke waterschapstaak ziet, maar omdat zij de eigen financiering ervan als een oneigenlijke last op de ingelanden beschouwt en vooralsnog niet verwacht dat het rijk deze last zal overnemen. Een minderheid van de waterschappen meent dat het wegbeheer om doelmatigheidsredenen een waterschapstaak moet blijven. Waar grootschalige waterschappen het wegonderhoud efficiënt en in samenhang met overige onderhoudswerkzaamheden kunnen verzorgen, zou het overhevelen van de beheerstaken naar kleinschalige gemeenten juist versnippering veroorzaken in plaats van opheffen 18).

Opgemerkt kan worden dat de voorgestelde beheersstructuur voldoet aan de eis van duidelijkheid en dat zij de taken naar de schaal van het overheidslichaam verdeelt. Naast de vraag of het doelmatig is de waterschappen van de wegzorg te ontlasten, kan men de vraag stellen of deze op zich duidelijke verdeling van de taken over de verschillende overige overheidslichamen ook de meest doelmatige is. Hier zullen we niet verder op ingaan: thans is het van belang vast te stellen dat de meeste lagere overheden in principe hebben ingestemd met de voorgestelde beheersstructuur.

De lagere overheden hebben veel kritiek geleverd op de wijze waarop het rijk de overgangsproblematiek behandelt. In de eerste plaats betreft dit de door het rijk voorgestelde reservering van de f. 63,5 mln. voor de frictiekosten van de sanering. De lagere overheden menen dat zij los van de saneringsoperatie op dit bedrag recht hebben op grond van de bepalingen van de WUW. De werkelijke overgangs- c.q. frictiekosten moeten volgens hen zorgvuldig worden geïnventariseerd en moeten voor rekening komen van het rijk.

Ook het „meeverhuizen” van het personeel bij de wegenoverdracht wordt door de lagere overheden als een problematische zaak ervaren. Dat wegonderhoud in eigen beheer kan geschieden of kan worden uitbesteed biedt een eerste illustratie van de

16) In tabel 1 is immers uitgegaan van de toen vigerende classificatie van wegen.

17) Een weergave van deze reacties is onder meer te vinden in de brieven van de provincies respectievelijk gemeenten aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 15 september 1982 respectievelijk d.d. 12 augustus 1982.

18) Zie *Waterschapsbelangen*, 1 september 1982, nr. 17. Overigens is het de vraag of waterschappen de uitvoerders zouden willen zijn van door gemeenten (b.v. via gemeenschappelijke regelingen) uitbesteed onderhoudswerkzaamheden.

organisatorische problemen bij dit „mee-verhuizen” van het personeel. Ook willen de lagere overheden niet de kosten dragen van een rijksgarantie van de werkgelegenheid van het betrokken personeel. De „meeverhuizing” van het personeel zou zorgvuldig dienen te worden geregeld, bij voorbeeld in een sociaal plan.

Inzake de door het rijk geschatte lastenverzwaring voor de lagere overheden van f. 30 mln. merken zij op dat dit bedrag een onderbouwing ontbeert 19). Verderstrekkend is dat de provincies wensen dat de sanering voor hen budgettair neutraal zal verlopen. De gemeenten menen altijd al te weinig middelen voor het wegbeheer te hebben ontvangen. Tegen de door het rijk voorgestelde verdeling van de WUW-middelen over het Provincie- en gemeentefonds (f. 600 mln. resp. f. 100 mln.) hebben de gemeenten twee bezwaren: 1. ten onrechte wordt uitgegaan van de „aanbevolen” dekkingspercentages voor de kosten van het beheer van de verschillende wegencategorieën; en 2. ten onrechte wordt uitgegaan van de bestaande classificatie van wegen. Volgens een berekening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zouden de voor de wegzorg beschikbare middelen ongeveer gelijkelijk over het Provincie- en gemeentefonds moeten worden verdeeld.

Het bestuurlijk overleg over de sanering van het wegbeheer tussen de verschillende overheden wordt thans beheerst door de kwestie van de f. 63,5 mln. Het rijk heeft in het najaar van 1983 aan de uitbetaling van dit bedrag een drietal voorwaarden gesteld: de lagere overheden moeten constructief meewerken aan de saneringsoperatie, zij moeten bereid zijn het „meeverhuizende” personeel over te nemen en zij moeten het beginsel van budgettaire neutraliteit voor het rijk accepteren. De lagere overheden menen evenwel dat het genoemde bedrag onmiddellijk en onvoorwaardelijk aan hen moet worden uitgekeerd. Zolang dit bedrag niet is uitgekeerd en de genoemde voorwaarden niet zijn ingetrokken, weigeren de lagere overheden, vooral de gemeenten, medewerking te verlenen aan de projectgroepen die de saneringsoperatie moeten voorbereiden. Eén en ander heeft geleid tot een grote vertraging in de voorbereiding van de sanering.

#### Het rijk is aan zet

Het uitstel van de sanering van het wegbeheer kan een aantal negatieve gevolgen hebben. In de eerste plaats is het mogelijk dat een aantal wegbeheerders de neiging heeft de wegen die overgedragen zullen worden thans onvoldoende te onderhouden. Voor zover hiervan sprake is zal de toekomstige wegeverdracht moeten worden belast met de niet eenvoudig te operationaliseren conditie dat de wegen „in behoorlijke staat van onderhoud” verkeren en zullen eventueel compensatieregelingen moeten worden ontworpen. Een ander negatief gevolg van het uitstel van de wijziging van de beheersstructuur is dat de waterschappen thans hun investeringen in

wegen beperken. Volgens de rijksvoornemens zullen zij immers na de overdracht van hun wegen nog lange tijd de kapitaallasten moeten dragen.

Het is dus van belang dat er spoedig duidelijkheid komt over de wensen en bedoelingen van alle bij de saneringsoperatie betrokken partijen. Van belang is te constateren dat de vertegenwoordigers van de provincies en de gemeenten instemmen met de door het rijk voorgestelde beheersstructuur als zodanig en met de overheveling van de WUW-middelen naar het Provincie- en het gemeentefonds. Thans is het de beurt aan het rijk om op basis van de reacties van de lagere overheden nadere concrete of procedurele voorstellen te doen hoe de saneringsoperatie zal worden voortgezet. Met de saneringsoperatie zijn bij het rijk met name betrokken: het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (primair verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de wegen), het Ministerie van Binnenlandse Zaken (in verband met het decentralisatiebeleid, het toezicht op de provinciale financiën, de sanering van de specifieke uitkeringen en de taak de provinciale verdelingsverordeningen bij de Kroon voor te dragen) en het Ministerie van Financiën.

---

#### Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

---

Ruwweg kunnen de volgende beslispunten worden onderscheiden. In de eerste plaats moet men overeenstemming zien te bereiken over de gewenste betrokkenheid van de waterschappen bij het wegbeheer. Zou men besluiten om wegen onder beheer bij waterschappen te laten, dan moeten immers hiervoor adequate bekostigingsregels worden ontworpen. Besluit men tot het voortzetten van het eerder door het rijk voorgestelde saneringsplan (waarbij de waterschappen van de wegzorg worden ontlast), dan is het noodzakelijk dat het onderlinge wantrouwen bij de overige betrokkenen zoveel mogelijk wordt weggenomen. Direct in het verlengde hiervan is het in de tweede plaats gewenst dat de betrokken partijen (zonder voorwaarden vooraf) hun medewerking verlenen aan een nadere inventarisatie van mogelijke gevolgen van de diverse onderdelen van de plannen tot sanering van het wegbeheer. Het huidige onderlinge wantrouwen wordt immers mede veroorzaakt door het ontbreken van informatie over financiële en personele gevolgen van de voorgestelde wijzigingen in de beheersstructuur van de wegen. In de derde plaats zou moeten worden bezien met welke factoren men rekening zou moeten houden bij de verdeling van de wegzorggelden over Provincie- en gemeentefonds. Vervolgens zou moeten worden nagegaan hoe de verdeelsleutels van beide fondsen zouden kunnen worden gewijzigd c.q. welke verfijningen eventueel bij de verdeling van deze fondsen zouden kunnen worden opgenomen opdat een verdeling van de wegzorggelden in overeenstemming met de relatieve behoeften

van de individuele provincies en gemeenten tot stand zou kunnen komen. Daarbij zou ook aandacht dienen te worden besteed aan de mogelijke verdelingseffecten van de omzetting van de specifieke wegzorguitkering in algemene uitkeringen. Op basis van deze — deels nog te verzamelen — informatie over de verschillende onderdelen van de saneringsplannen kan men vervolgens in onderling overleg een besluit nemen zowel over het na te streven eindmodel van de sanering als over de te nemen stappen in de richting van dit eindmodel. Wat betreft het procedurele aspect zou kunnen worden gedacht aan het sluisen van de WUW-middelen naar zogenaamde stallingsartikelen van Provinciefonds en gemeentefonds. De middelen zouden aanvankelijk nog voor een belangrijk deel op de gebruikelijke manier over de provincies en gemeenten kunnen worden verdeeld en geleidelijk kunnen worden toegevoegd aan de algemene uitkeringen uit deze fondsen. Deze geleidelijke toevoeging aan de algemene uitkeringen zou kunnen worden afgestemd op de eventuele (geleidelijke) wijziging van de verdeelsleutels van de fondsen en op de (geleidelijke) overdracht van wegen tussen wegbeheerders. Aldus zouden de wijziging van de beheersstructuur en de omzetting van de specifieke uitkering in algemene uitkeringen hand in hand kunnen gaan.

Hoewel de onenigheid over de omvang en verdeling van de voor wegzorg beschikbaar te stellen middelen niet kan worden weggenomen door objectieve informatie over aspecten van de saneringsplannen of door procedurevoorstellen, zou toch een constructieve opstelling ten opzichte hiervan van de betrokken partijen mogen worden verwacht, daar zij immers alle in grote lijnen instemmen met de doelstellingen van de saneringsoperatie.

J. Hofland  
C.P. Maan

---

19) De lastenverzwaring die door het rijk is geschat op ± f. 30 mln. per jaar kan volgens de Raad voor Gemeentefinanciën alleen al voor de gemeenten oplopen tot f. 48 mln. Zij zou vooral drukken op de gemeenten in Noord- en Zuid-Holland en Zeeland. Vgl. A.J.E. Havermans, Sanering van het wegbeheer (lastenverzwaring voor gemeenten niet aanvaardbaar), *Bestuursforum*, februari, 1984, nr. 2, blz. 43-46.