



Decentralisatie van de B-weg

Auteur(s):

Schilder, N.A.C.

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Financiën en fungeerde als secretaris van het interdepartementaal beleidsonderzoek naar regionaal en lokaal infrastructuurbeleid. Hij dankt Rein Bemer, Jan Nieuwenhuis, Dirk-Jan Kraan, Harry Medema en Susan van Velzen voor hun commentaar.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4282, pagina 948, 24 november 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

infrastructuur

Recentelijk is een nieuw nationaal verkeers- en vervoersplan gepresenteerd. Decentralisatie van zeggenschap is hierin een belangrijk thema.

Het motto van het nieuwe nationaal verkeers- en vervoersplan (NVVP) is: decentraal wat kan, centraal wat moet. Vraag is hoe dit kan worden toegepast op concreet beleid. In een interdepartementaal onderzoeksrapport dat recent is aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer, wordt gekeken hoe via decentralisatie betere besluitvorming inzake regionaal infrastructuurbeleid kan worden bereikt¹. In dit artikel wordt ingegaan op de inhoud van dit rapport, met een reflectie vanuit de Nieuwe Institutionele Economie.

Decentralisatie

Centralisatie heeft nadelen die bij de uitvoering van beleid tot concrete problemen leiden. Halverwege de vorige eeuw wees Hayek al op de informatieproblemen die zich voordoen bij gecentraliseerde besluitvorming². Een ander probleem vormt de verdeling van eigendomsrechten, die bij gecentraliseerd beleid te weinig of niet prikkelt tot een goede kosten/baten-afweging³. Informatie- en motivatieproblemen hebben een centrale plaats in de analyse van de Nieuwe Institutionele Economie. Belangrijke begrippen daarbij zijn instituties en transactiekosten. Instituties zijn de formele en informele regels die het gedrag van mensen beïnvloeden. Een voorbeeld van dergelijke regels zijn eigendomsrechten. Transactiekosten zijn de kosten die gepaard gaan met het voorbereiden en vaststellen van een transactie en toezien op de uitvoering daarvan. De gedachtegang van de Nieuwe Institutionele Economie is dat informatie- en motivatieproblemen kunnen leiden tot te hoge transactiekosten, die kunnen worden verminderd door de introductie van bepaalde instituties. De Nieuwe Institutionele Economie heeft vooral transacties in de private sector geanalyseerd maar recentelijk is er steeds meer aandacht voor de publieke sector⁴. Een reflectie op de decentralisatie van regionaal en lokaal infrastructuurbeleid vanuit de Nieuwe Institutionele Economie is daarin op zijn plaats.

Problemen infrastructuurbeleid

Het in de inleiding genoemde rapport richt zich op het regionale en lokale infrastructuurbeleid. Nu mogen lokale en regionale overheden voor individuele projecten⁵ zelf prioriteiten en plannen vaststellen. Voor de realisatie zijn ze echter sterk afhankelijk van inpassing binnen het rijksbeleid en het beschikbare budget in de rijks-begroting. Omgekeerd is het rijk afhankelijk van de medewerking van de lagere overheden en kan er sprake zijn van spanning tussen het nationale en het regionale dan wel lokale belang. Zowel subsidieontvangers als het rijk ervaren dat de soms gecompliceerde besluitvormingsprocedures een omvangrijke administratieve last met zich meebrengen. Dit leidt tot vertragingen in de uitvoering van projecten, met als gevolg kostenstijgingen. Lokale en regionale overheden geven voorts aan dat er door de bestaande financieringsconstructies weinig ruimte bestaat voor het voeren van integraal mobiliteitsbeleid, waarin afstemming met andere beleidsterreinen kan plaatsvinden. Het huidige systeem kent een hoge mate van subsidiëring, die ruimte geeft aan minder kostenbewust gedrag⁶.

In de terminologie van de Nieuwe Institutionele Economie lijken de transactiekosten te hoog en prikkelen bestaande instituties onvoldoende tot scherpe afweging van kosten en baten. De relevante transactiekosten zijn in dit geval de kosten om centrale en decentrale prioriteiten op elkaar af te stemmen, ze uit te voeren en de uitvoering te evalueren. De meest relevante institutie is hierbij het recht om te beslissen over de aanwending van financiële middelen.

Het voorstel onder de loep

In het rapport *Beslissen en betalen in één hand* worden voorstellen gedaan voor decentralisatie van het regionale en lokale infrastructuurbeleid. Centraal staat het geven van meer vrijheid en verantwoordelijkheid aan decentrale overheden. Concreet wordt aanbevolen de beschikbare budgetten zo volledig mogelijk te verdelen via één nieuwe systematiek op basis van zogenaamde structuurkenmerken. Structuurkenmerken zijn de eigenschappen van regio's die direct of indirect van invloed zijn op verkeers- en vervoersstromen. Voorbeelden zijn het aantal inwoners en de mate van congestie.

Het budget is nu sterk verspreid over een aantal subsidieregelingen die al dan niet verschillen in hun doelstellingen en procedures. De

werkgroep beveelt aan de relevante gelden voor bestaande instrumenten te verwerken in één nieuwe verdeelsystematiek.

Volgens de werkgroep moeten in de nieuwe situatie alle projecten tot 500 miljoen gulden vallen onder een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken. Regionale en lokale projecten boven die grens zijn meer uitzonderlijk en lenen zich volgens de werkgroep beter voor betrokkenheid van de rijksoverheid per project. Bij grote regionale projecten zijn de effecten waarschijnlijk bovenregionaal, zodat coördinatie door de rijksoverheid voor de hand ligt. De afstemming tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten bij de overige projecten kan volgens de werkgroep gewaarborgd worden door nadere afspraken te maken op basis van de bestaande Planwet Verkeer en Vervoer en het nieuwe NVVP.

Transacties en eigendom

In hoeverre is de voorgestelde decentralisatie vanuit dit perspectief een verbetering? Daarvoor

kijken we naar de verwachte veranderingen in de relevante transactiekosten en eigendomsrechten. In [tabel 1](#) zijn de te verwachten veranderingen in de transactiekosten bij elkaar gezet, onderverdeeld in:

Transactiekosten	voor decentralisatie	na decentralisatie	invloed op transactiekosten
m.b.t. vaststellen prioriteiten	onderhandeling m.b.t. nvvp en afzonderlijke instrumenten	nieuwe verdeel-systematiek o.b.v. structuurkenmerken	geen duidelijke invloed naar boven of beneden
m.b.t. uitvoering beleid	procedures voor goedkeuring per project/programma met verschillende voorwaarden voor verschillende projecten	geen procedures /voorwaarden op projectniveau	vermindering transactiekosten
m.b.t. monitoring	monitoring en evaluatie m.b.t. algemene prioriteiten	gericht op algemene prioriteiten; bestedings-criteria nodig	geen duidelijke invloed naar boven of beneden

» de kosten van overleg en onderhandeling om tot prioriteiten te komen;

» de kosten om deze prioriteiten daadwerkelijk uit te laten voeren door realisatie van concrete programma's en projecten, en de financiering daarvan;

» de kosten om de uitvoering te monitoren en evalueren.

Op het niveau van de prioriteitenstelling verandert er niet veel. In de huidige situatie (vóór decentralisatie) vindt er onderhandeling plaats over het NVVP - waarin beleidsprioriteiten worden vastgelegd - en dat blijft zo. Waar in de oude situatie vaak moest worden overlegd over de invulling van aparte subsidie-instrumenten, zal in de nieuwe situatie overleg nodig zijn over de verdeelcriteria. Deze verdeelcriteria zijn een vertaling van de structuurkenmerken en bepalen de verdeling van middelen naar de verschillende bestuurlijke niveaus. Per saldo is de invloed op de transactiekosten onduidelijk.

Anders ligt het bij de transactiekosten verbonden aan de uitvoering. Door de vereenvoudiging in de wijze waarop middelen worden verdeeld en door het terugbrengen van het aantal instrumenten dalen de uitvoeringskosten sterk. Er zijn minder onderhandelingen en beslissingen per project nodig en er hoeft aan minder specifieke criteria per instrument te worden voldaan. Dit leidt tot daling van de transactiekosten. Voor de transactiekosten bij het monitoren en de evaluatie is het moeilijker een duidelijke invloed naar boven of beneden te voorspellen. Hoewel in de nieuwe situatie niet meer gemonitord en geëvalueerd hoeft te worden per instrument, zal er goed moeten worden nagedacht over een nieuwe manier van evaluatie over de totale middelen. De rijksoverheid zal immers willen weten hoe de relevante gelden uiteindelijk worden besteed en daarop zelf aangesproken kunnen worden. In het rapport wordt daarbij het belang van zogenaamde bestedingscriteria genoemd. Dit zijn de criteria waarop de resultaten van investeringen in regionale en lokale infrastructuur worden geëvalueerd. Het ligt voor de hand hier een relatie te zoeken met de prioriteiten in het NVVP en de mogelijkheden die de Planwet Verkeer en Vervoer biedt om nadere afspraken te maken. Het zal de kunst zijn hier criteria te vinden die specifiek genoeg zijn om lagere overheden op hun verantwoordelijkheden aan te kunnen spreken, terwijl ze niet zoveel van hun vrijheid weg te nemen dat de transactiekosten weer oplopen.

Per saldo...

Er resulteert een verwachte verlaging van de transactiekosten. Bovendien wordt met de voorgestelde decentralisatie een betere verdeling van eigendomsrechten bereikt. Lagere overheden krijgen meer vrijheid in de besteding van middelen. Deze middelen zijn echter sterker dan in het verleden afgebakend (er wordt niet meer gewerkt met een vast subsidiepercentage). Meer vrijheid impliceert een sterkere verantwoordingsplicht van lagere overheden tegenover hun eigen democratische organen. Dit bevordert een scherpe afweging van de

kosten en baten van projecten.

Slot

Er mag worden verwacht dat de voorgestelde decentralisatie een verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie. De transactiekosten die zijn verbonden aan het voorbereiden en uitvoeren van het relevante beleid dalen en de eigendomsrechten worden beter geregeld

1 Ministerie van Financiën, *Beslissen en betalen in één hand*, Inderdepartementaal beleidsonderzoek, nr. 10, Den Haag, oktober 2000.

2 Zie bijvoorbeeld F.A. Hayek, *The use of knowledge in society*, *American Economic Review*, nr. 4, 1945, blz. 519-530.

3 Eigendomsrechten kunnen worden gesplitst in het recht op eigendom, het recht op gebruik en het recht op vruchtgebruik. De mate waarin deze rechten gebundeld zijn beïnvloedt de efficiëntie van de besluitvorming. Zie E. Furubotn en S. Pejovich, *The economics of property rights*, Ballinger, Cambridge (Mass.), 1974.

4 Zie bijvoorbeeld A. Dixit, *The making of economic policy*, MIT Press, 1996.

5 Het gaat om projecten zoals wegen ter ontsluiting van VINEX-locaties, rotondes ter vergroting van de veiligheid, en lokaal en regionaal openbaar vervoer.

6 Uit eerder onderzoek bleek dat projecten met een hoge rijksbijdrage sterker stijgende uitvoeringskosten laten zien dan projecten met een lagere rijksbijdrage. Ministerie van Financiën, *Met passen en meten wordt de meeste tijd versleten*, interdepartementaal beleidsonderzoek, nr. 11, Den Haag, mei 1998.