

Rapportage over de Wet Herverdeling Wegenbeheer

Ontwikkelingen in de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van wegen

Juni 2004

de Minister van Verkeer en Waterstaat
in samenwerking met het IPO, de VNG, de UvW en de SKVV

Karla Peijs

Rapportage over de Wet Herverdeling Wegenbeheer

H1 Aanleiding en doel Rapportage	1
Aanleiding	1
Doel	1
 H2 inhoud en werking van de WHW	 2
Doel van de WHW	2
Herverdeling wegen	2
Reikwijdte en werking van de WHW	2
 H3 De Rapportage	 3
Uitgangspunten Rapportage	3
Opzet	3
Werkwijze	4
 H4 Huidige situatie met betrekking tot het wegenbeheer	 5
Inleiding	5
Gevolgde aanpak	5
Verschillen en oorzaken ten aanzien van de beheersituatie van Rijkswegen	5
Verschillen en oorzaken ten aanzien van de beheersituatie van provinciale wegen	6
Conclusie	7
Opmerkingen naar aanleiding van de herverdelingsoperatie	7
 H5 Ontwikkelingen betreffende de taakverdeling tussen overheden bij het beheer van wegen	 9
Inleiding	9
Beleidsontwikkelingen met betrekking tot het functioneren van het wegennet	9
Bestuurlijke ontwikkelingen	10
Ontwikkelingen ten gevolge van nieuwe of gewijzigde wetgeving	10
Overzetveren	11
Conclusie	11
 Bijlage 1	 Kaart Rijkswegen november 2003
Bijlage 2	Kaart Rijkswegen conform Wet Herverdeling Wegenbeheer
Bijlage 3	Verschilkaart Rijkswegen november 2003 – WHW
 Bijlage 4	 Kaart provinciale wegen november 2003
Bijlage 5	Kaart provinciale wegen conform Wet Herverdeling Wegenbeheer
Bijlage 6	Verschilkaart provinciale wegen november 2003 - WHW

Rapportage over de Wet Herverdeling Wegenbeheer

H1 Aanleiding en doel Rapportage

Aanleiding

Op 4 november 1992 is de Wet Herverdeling Wegenbeheer (WHW) in werking getreden. Deze wet had betrekking op een ingrijpende herverdeling van het wegenbeheer over de verschillende overheden per 1 januari 1993 onder gelijktijdige herziening van de financiële verhouding met betrekking tot het wegenbeheer tussen die overheden.

In de WHW is bepaald dat het Rijk eens in de 10 jaar, na overleg met de andere overheden, een nota zendt aan de Tweede Kamer over de ontwikkelingen in de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van de wegen. Deze rapportageverplichting van de WHW is tot stand gekomen naar aanleiding van een amendement in de Tweede Kamer bij de behandeling van de wet, waarin de behoefte aan periodieke herijking is aangegeven. De toelichting op dit amendement luidde: "Zowel de veranderende functie van wegen als de mogelijkheid dat latere toedeling niet in goed overleg tot afronding komt, noodzaakt tot een periodiek moment van evaluatie. Gelet op de materie behoeft de frequentie niet al te hoog te zijn en kan met eenmaal per tien jaar worden volstaan." Dit heeft vorm gekregen in artikel 39 van de wet.

Doel Rapportage

Overeenkomstig het bovengenoemde artikel 39 zal de Rapportage aan de Tweede Kamer:

- Inzicht geven of bevordert is dat bij het Rijk in beheer zijn de wegen die verbindingen vormen van nationaal belang en bij provincies de wegen die verbindingen vormen van bovenregionaal belang voorzover niet in beheer bij het Rijk, en de wegen die verbindingen vormen van regionaal belang;
- inzicht geven in de ontwikkelingen betreffende de taakverdeling tussen overheden bij het beheer van wegen;
- inzicht geven of er aanleiding bestaat tot wijziging in de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van de wegen;
- indien die aanleiding/noodzaak er is, doen van voorstel van wet en tot regeling van daarmee samenhangende aangelegenheden.

H2 Inhoud en werking van de WHW

Doel van de WHW

Op 4 november 1992 is de WHW in werking getreden, op 1 januari 1993, de overgangsdatum, gevolgd door een herordening van het wegennet over de vier wegbeherende overheden: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Met de herverdeling van het wegenbeheer werd enerzijds een meer herkenbare, logische en evenwichtiger verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen wegbeheerders in Nederland beoogd. Daarnaast maakte de herverdeling van het wegenbeheer mogelijk dat het stelsel van specifieke uitkeringen, die door het Rijk op basis van de Wet Uitkeringen Wegen werden verschaft, kwam te vervallen. De daardoor vrijgekomen ruimte in de algemene middelen van het Rijk werd geheel gebruikt voor een vergroting van het Provinciefonds en het Gemeentefonds ten behoeve van het wegenbeheer. Voorts werden extra middelen aan de beide fondsen toegevoegd, onder andere in samenhang met het in beheer overgaan van door het Rijk beheerde wegen naar provincies en gemeenten.

Herverdeling wegen

In de WHW is aan de hand van verkeersplanologische criteria vastgesteld welke wegen op 1 januari 1993 in beheer dienden te zijn bij het Rijk, bij de provincies en bij de gemeenten. Uitgangspunt bij de toenmalige herverdeling was dat het Rijk verantwoordelijk is voor wegen die verbindingen vormen van nationaal belang. Hiertoe werd het Rijkswegenplan 1984 nagenoeg ongewijzigd overgenomen. Vervolgens werden provinciale wegennetten, met wegen die verbindingen vormen van bovenregionaal belang, voor zover niet in beheer bij het Rijk, en regionaal belang vastgesteld. De overige wegen dienden in beheer bij gemeenten te zijn. In de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland konden, om doelmatigheidsredenen, waterschappen wegen beheren die in principe tot een gemeentelijk wegennet behoorden. Het gaat dan om wegen buiten de bebouwde kom niet zijnde Rijkswegen of provinciale wegen.

Reikwijdte en werking van de WHW

De WHW bevat voornamelijk inhoudelijke en financiële bepalingen die betrekking hebben op de grote verandering per 1 januari 1993. Het regelt de toenmalige nieuwe toedeling van verantwoordelijkheden voor het wegenbeheer. De WHW bevat geen bepalingen inzake de verdeling of herverdeling van het beheer voor de periode na de beheersovergang en heeft in dat opzicht een eenmalig karakter.

Dit neemt niet weg dat zich na 1 januari 1993 wijzigingen in het wegenpatroon voor hebben gedaan die overdrachten van het beheer van wegen tot gevolg hebben gehad (hier wordt in de komende hoofdstukken verder op ingegaan). In dergelijke gevallen dienden partijen per geval overeenstemming te bereiken over de afwikkeling van overdrachten. Dit geldt voor zowel de inhoudelijke als de financiële overeenstemming. Wegen die na 1 januari 1993 in beheer zijn gekomen bij een provincie of gemeente hebben dan ook geen doorwerking gehad in het Provincie- en het Gemeentefonds. Ook bij toekomstige overdrachten zal niet het bepaalde in de WHW maar overeenstemming per overdracht van toepassing zijn.

H3 De Rapportage

Uitgangspunten Rapportage

Bij de opstelling van voorliggende Rapportage is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze vloeien voort uit het eenmalig karakter van de WHW zoals in Hoofdstuk 2 is omschreven.

De WHW betrof een eenmalige “ruilverkaveling” waar partijen, na een fors aantal jaren van onderhandelen, overeenstemming over hadden bereikt. De beoogde beheersituatie, zoals vastgelegd op de kaarten die bij de WHW horen, vormt dan ook het vertrekpunt bij het opstellen van de Rapportage. Het is niet de bedoeling terug te kijken hoe de herverdeling destijds tot stand is gekomen. Ook wordt in het kader van de Rapportage geen discussie over de structuur van het wegennet als zodanig gevoerd. Deze structuur wordt vastgelegd in de verkeers- en vervoersplannen van het Rijk en de regionale en lokale overheden.

De Rapportage geeft aan hoe de huidige beheersituatie zich verhoudt tot de door de WHW beoogde situatie en gaat in op de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar met betrekking tot het wegenbeheer en de mogelijke invloed hiervan op de taakverdeling.

In de WHW is omschreven dat er vier wegbeheerders zijn: Rijk, provincies, gemeenten en in de drie westelijke provincies ook de waterschappen. Het bestaan van deze wegbeheerders vormt het uitgangspunt van de Rapportage. Vertegenwoordigers van deze beheerders waren ook bij de opstelling van de Rapportage betrokken (zie ook de paragraaf werkwijze).

Opzet

Er zijn drie hoofdvragen afgeleid van de doelstelling van de Rapportage:

1. Stand van zaken met betrekking tot wegenbeheer weergeven

- Welke wegen zijn in beheer bij het Rijk en welke in beheer bij de provincies?
- Wat is er veranderd ten opzichte van de kaarten behorende bij de wet?
 - o Zijn er sinds de WHW wegen overgedragen en zo ja welke?
 - o Zijn er in de WHW voorziene overdrachten niet uitgevoerd?
- Wat is de oorzaak van eventuele verschillen t.o.v. de beoogde situatie in de WHW?

Deze vragen worden in hoofdstuk 4 beantwoord. De antwoorden geven invulling aan het eerste deel van de doelstelling van deze Rapportage, namelijk het *inzicht of bevorderd is dat bij het Rijk in beheer zijn de wegen die verbindingen vormen van nationaal belang en bij provincies de wegen die verbindingen vormen van bovenregionaal belang voor zover niet in beheer bij het Rijk, en de wegen die verbindingen vormen van regionaal belang.*

2. Ontwikkelingen schetsen met betrekking tot de taakverdeling tussen overheden bij het beheer van wegen

Welke belangrijke ontwikkelingen in de laatste 10 jaar zijn er waar te nemen die mogelijk van invloed zijn op de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van wegen?

Dit vraagstuk wordt in hoofdstuk 5 behandeld. Hiermee wordt tevens aan het tweede deel van de doelstelling, *het geven van inzicht in de ontwikkelingen betreffende de taakverdeling tussen overheden bij het beheer van wegen*, voldaan.

3. *Bestaat er aanleiding tot wijziging van de taakverdeling tussen de overheden bij het beheer van de wegen?*

- Geven bovengenoemde ontwikkelingen aanleiding tot structurele wijziging van de taakverdeling met betrekking tot het wegenbeheer ?
- Zo ja, welk proces wordt er gevolgd om tot een nieuwe taakverdeling te komen?

Deze vraag wordt in de conclusie bij hoofdstuk 5 beantwoord. Hiermee worden het derde en vierde deel van de doelstelling behandeld.

Werkwijze

Volgens de WHW dient de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer te rapporteren en moet zij, alvorens haar inzichten aan de Tweede Kamer te zenden, hierover overleg voeren met de vertegenwoordigers van de andere wegbeherende overheden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft in oktober 2003 een brief verstuurd aan de andere overheden en hun medewerking gevraagd bij de voorbereiding en totstandkoming van de Rapportage. Ook zijn de SKVV in november 2003 door de Minister geïnformeerd. Hoewel de kaderwetgebieden geen wegbeheerders zijn, zijn zij wel in de gelegenheid gesteld hun opmerkingen te geven op de Rapportage voordat deze definitief werd afgerond.

Vervolgens is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een ambtelijke werkgroep ingesteld met de betrokken overheden. Hierin hebben, naast de beleidsgroep Wegen van het departement en de Rijkswaterstaat, het IPO, de VNG en de UvW deelgenomen. In de werkgroep is zowel het Plan van Aanpak ten behoeve van de Rapportage als de (tussen)resultaten van de Rapportage besproken en afgestemd.

Het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB), waarin genoemde partijen zitting hebben, is door de Minister benut om tussentijds de voortgang van de Rapportage mee te delen. Tevens zijn de eindresultaten van de Rapportage in het NMB besproken. Na accordering in het NMB is de Rapportage aan de Tweede Kamer gezonden.

H4 Huidige situatie met betrekking tot het wegenbeheer

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie (stand van zaken in november 2003) met betrekking tot het wegenbeheer weergegeven en worden de oorzaken van mogelijke verschillen ten opzichte van de WHW beschreven. Hierbij vormt het beoogde beeld van de beheersituatie, de opgestelde kaarten, en niet de feitelijk overgedragen wegen de referentiesituatie.

Gevolgte aanpak

- Ten eerste is de huidige stand van zaken met betrekking tot het wegenbeheer bij het Rijk en de provincies in kaart gebracht;
- dit is vergeleken met het streefbeeld van de te beheren wegen zoals dat op de kaarten behorende bij de WHW is weergegeven;
- bij de afwijkingen is in kaart gebracht wat hiervan de oorzaak was;
- en tot slot, in geval van overdracht, aan welke beheerder de weg is overgedragen.

Bij de herverdeling van het wegenbeheer zijn de Rijks- en provinciale wegen centraal gesteld en respectievelijk op de rode en groene kaarten bij de WHW weergegeven. De overige wegen, niet op kaarten bij de WHW vastgelegd, zijn in beheer bij gemeenten, en indien van toepassing, waterschappen. Afwijkingen in gemeentelijke en waterschapsnetten kunnen niet door vergelijking van kaartmateriaal in beeld worden gebracht maar moeten blijken uit de verklaring van eventuele verschillen in de Rijks- en provinciale wegenkaarten.

Verschillen en oorzaken ten aanzien van de beheersituatie van Rijkswegen

In bijlage 1 is de feitelijke situatie met betrekking tot het wegenbeheer door het Rijk weergegeven. Bijlage 2 betreft de kaart met wegen die het Rijk volgens de WHW zou moeten beheren, zijnde hoofdwegen, zoals destijds weergegeven op de rode kaart. Bijlage 3 tenslotte laat de verschillen zien tussen beide kaarten.

Uit laatstgenoemde kaart blijkt dat er een beperkt aantal verschillen is tussen de feitelijke situatie in november 2003 en het streefbeeld uit de WHW. Uit analyse van de kaarten blijkt dat de verschillen die er zijn niet het gevolg zijn van overdrachten die nooit hebben plaatsgevonden. Hiermee wordt bedoeld overdrachten die op basis van het streefbeeld van de WHW hadden moeten plaatsvinden maar feitelijk niet hebben plaatsgevonden. Met andere woorden vrijwel alle beoogde overdrachten hebben ook daadwerkelijk plaatsgevonden. Hieruit kan worden afgeleid dat het beoogde streefbeeld uit de WHW is gerealiseerd.

De verschillen die er zijn worden voornamelijk verklaard doordat na vaststelling van de WHW nieuwe situaties zijn ontstaan. Deze nieuwe situaties hebben geleid tot overdrachten.

De overdrachten die de afgelopen 10 jaar hebben plaatsgevonden zijn te verklaren door de aanleg van nieuwe Rijkstracés en omlegging van bestaande Rijkstracés. Hierdoor zijn oude (delen van) wegen, die als gevolg van de aanleg van Rijkswegen een regionale of lokale functie kregen, door het Rijk overgedragen aan provincies en gemeenten. De omlegging van een deel van de A58 tussen Roosendaal en Breda is hier een voorbeeld van.

Een aparte categorie binnen de nieuwe tracés vormen de “vervangende” Rijkswegen. In het rode net zijn destijds enkele wegen opgenomen die een ontbrekende schakel vormden in het hoofdwegenet. Deze vervulden een tijdelijke functie omdat een nieuwe Rijksweg op dat moment wel was voorzien maar nog niet aangelegd. Aangezien deze verbindingen voor het doorgaande verkeer een redelijke kwaliteit ten aanzien van de verkeersafwikkeling hadden, bleven of kwamen ze bij het Rijk in beheer.

Na realisatie van de voorziene Rijksverbinding verloren de oude wegen hun functie. Een voorbeeld hiervan is de A50 tussen Eindhoven en Oss. In de afgelopen jaren maar ook de komende tijd zal hier een aantal oude delen van de Rijksweg vervangende verbinding door het Rijk aan lagere overheden worden overgedragen.

Het blijkt dat bovengenoemde overdrachten het gevolg zijn geweest van een gewijzigde functie van de weg. Dit is een logische ontwikkeling die aansluit bij de taakverdeling met betrekking tot beheer uit de WHW. Overdrachten als gevolg van gewijzigde functie van wegen zullen in de toekomst nog wel vaker plaats vinden.

Een actueel voorbeeld hiervan is de situatie in Zeeland. Als gevolg van de aanleg van de Westerschelde Oeververbinding zijn de twee overzetveren ter plaatse opgeheven. Hierdoor zijn de verkeersstromen in Zeeland fors gewijzigd: Maakte het verkeer voorheen gebruik van de veren, nu is de Westerschelde Oeververbinding de aangewezen verbinding voor het doorgaande verkeer. Aangezien de voormalige oeververbindingen hoofdwegen waren ligt het voor de hand de Westerschelde Oeververbinding nu als verbinding in het hoofdwegennet aan te wijzen. Momenteel zijn de provincie en het Rijk met elkaar in gesprek over mogelijke overdracht van wegen als gevolg van de gewijzigde situatie.

Verschillen en oorzaken ten aanzien van de beheersituatie van provinciale wegen

In bijlage 4 is de feitelijke situatie met betrekking tot het wegenbeheer door de provincies weergegeven. Bijlage 5 betreft de kaart met wegen die de provincies volgens de WHW zou moeten beheren, zoals destijds weergegeven op de groene kaart. Bijlage 6 tenslotte laat de verschillen zien tussen beide kaarten.

Het aantal verschillen tussen de kaarten van toen en nu is weliswaar iets groter dan bij de Rijkswegen maar is relatief gezien (er zijn nu eenmaal veel meer provinciale wegen) beperkt. De verschillen zijn ook in het geval van de provinciale wegen niet het gevolg van overdrachten die op basis van het streefbeeld van de WHW hadden moeten plaatsvinden maar feitelijk nooit hebben plaatsgevonden. Met andere woorden; vrijwel alle beoogde overdrachten hebben ook daadwerkelijk plaatsgevonden. Hieruit kan worden afgeleid dat het beoogde streefbeeld uit de WHW is gerealiseerd.

De verschillen die er zijn worden voornamelijk verklaard doordat na vaststelling van de WHW nieuwe situaties zijn ontstaan. Deze nieuwe situaties hebben geleid tot overdrachten.

De aanleg van nieuwe tracés en de omlegging van bestaande tracés, bijvoorbeeld ter ontlasting van de bebouwde kom, zijn ook op provinciaal niveau een logische verklaring voor de overdrachten die hebben plaatsgevonden na vaststelling van de WHW in 1993. Doordat de omlegging de doorgaande functie van de weg overneemt krijgt de oude verbinding een lokaal karakter.

Daarnaast hebben er, met name als gevolg van uitbreiding van de bebouwde kom door nieuwbouw, wijzigingen in de bebouwde komgrenzen plaats gevonden. Wegvakken die voorheen het regionaal verkeer af moesten wikkelen kwamen binnen de bebouwde komgrens te liggen en kregen daarmee een andere functie; namelijk het afwikkelen van met name lokaal verkeer. Overdracht aan een lagere overheid lag daarmee in de rede. Ook indien de functie van de weg niet veranderde maar bijvoorbeeld een provinciale weg als gevolg van gemeentelijke herindeling geheel binnen een andere gemeente kwam te liggen kon dit reden tot overdracht zijn.

Tot slot hebben nieuwe inzichten in het regionaal verbindend wegennet, bijvoorbeeld door het opstellen van provinciale verkeers- en vervoersplannen of de categorisering Duurzaam Veilig, in enkele gevallen tot overdrachten geleid.

De overdrachten die plaats hebben gevonden passen binnen de uitgangspunten die destijds voor de provinciale wegennetten golden, namelijk de onderlinge vergelijkbaarheid van de netten en de samenhang met het Rijkswegennet. Ook in de toekomst zullen er overdrachten plaatsvinden die binnen dit gedachtegoed passen. Hierbij kan worden gedacht aan een provinciale weg die zijn bovenlokale functie verliest, en daarmee aan een lokale wegbeheerder kan worden overgedragen, als gevolg van de aanleg van een Rijks- of provinciale weg die parallel loopt aan de bestaande provinciale weg.

Conclusie

Het streefbeeld zoals weergegeven op de kaarten behorende bij de WHW is grotendeels gerealiseerd. Een vergelijking tussen de gewenste situatie vanuit de WHW en de huidige stand van zaken met betrekking tot het wegenbeheer leert dat er sprake is van slechts een klein aantal verschillen. De oorzaken van de overdrachten die tot deze verschillen hebben geleid zijn goed verklaarbaar en sluiten aan bij de gedachten die ten grondslag lagen aan de logische en consistente herverdeling in 1993.

Op basis van bovenstaande gegevens kan de conclusie worden getrokken dat de wegen die het Rijk anno november 2003 beheert grotendeels in overeenstemming zijn met de hoofdwegen die destijds op de rode kaart zijn vastgelegd¹. Hiermee kan worden gesteld dat het Rijk de wegen van nationaal belang beheert. Ook kan op basis van bovenstaande gegevens de conclusie worden getrokken dat de wegen die de provincies anno november 2003 beheren grotendeels in overeenstemming zijn met de wegen die destijds op de groene kaart zijn vastgelegd. Daarmee kan worden gesteld dat de provincies de wegen beheren van (boven)regionaal belang. Hieruit kan tevens de conclusie worden getrokken dat gemeenten, en indien van toepassing waterschappen, over het algemeen de juiste wegen in beheer hebben.

Opmerkingen naar aanleiding van de herverdelingsoperatie

Hoewel een beschouwing van de totstandkoming van de WHW buiten de reikwijdte van deze Rapportage vallen is er door betrokken partijen een aantal opmerkingen geplaatst die voortvloeien uit de grootschalige herverdelingsoperatie.

Om splitsing van eigendommen te voorkomen verdiende het volgens de WHW aanbeveling de grenzen van beheer en onderhoud zoveel mogelijk samen te laten vallen met de eigendomsgrenzen. Bij een aantal (delen van) wegen heeft de overdracht van het beheer en onderhoud wel maar de eigendomsoverdracht nog niet plaats gevonden. Aangezien het op grond van de WHW de bedoeling was om binnen 3 jaar na vaststelling van de wet alle overdrachten af te handelen zou het goed zijn indien deze eigendomsoverdrachten op korte termijn alsnog worden afgerond.

Daarnaast zijn er (delen van) wegen die destijds zijn overgedragen maar waarbij de overnemende partij bij nader inzien geen belang heeft. Een voorbeeld hiervan is een wegvak dat op grond van verkeersplanologische criteria tot het wegennet van de ene beheerder behoort terwijl het uit oogpunt van efficiency beter bij het wegennet van een andere beheerder past. Ook zijn er (delen van) wegen die destijds nog niet openbaar waren maar die op grond van hun functie alsnog overgedragen zouden moeten worden.

Bij een aantal partijen bestaat de behoefte deze wegen weer over te dragen dan wel deze op basis van de vastgestelde wegennetten alsnog bij de meest voor de hand liggende wegbeheerder onder te

¹ Bij het opstellen van deze Rapportage is aangenomen dat de wegen op de rode kaart behorende bij de WHW, zijnde hoofdwegen, bij het Rijk in beheer zijn vanwege het nationaal belang van deze wegen. Daarmee worden in deze Rapportage hoofdwegen en wegen van nationaal belang aan elkaar gelijk gesteld.

brengen. Het staat de partijen vrij om dit te doen waarbij de inhoudelijke en financiële overdracht onderwerp van discussie is tussen betrokken partijen. Het gaat hier immers om een nieuwe situatie waarop het eenmalig karakter van de WHW niet van toepassing is.

H5 Ontwikkelingen betreffende de taakverdeling tussen overheden bij het beheer van wegen

Inleiding

Dit deel van de rapportage geeft een overzicht van de ontwikkelingen waar de wegbeherende overheden de afgelopen jaren mee te maken hebben gehad. Hierbij wordt aangegeven in hoeverre deze ontwikkelingen aanleiding vormen om de taakverdeling met betrekking tot het beheer van wegen tussen overheden te wijzigen.

Hieraan voorafgaand is het goed te vermelden dat de verkeersdruk de afgelopen jaren fors is toegenomen. Dit heeft versterkte negatieve effecten op de bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid met zich meegebracht en er zijn complexere maatregelen nodig om deze tegen te gaan. Om dit te kunnen bereiken zijn de wegbeherende overheden afhankelijker van elkaar geworden. Dit is ook niet vreemd, gezien vanuit de gebruiker vormt het wegennet immers één geheel. Het netwerk van hoofdwegen, regionale en lokale wegen dient dan ook als zodanig te functioneren, ongeacht de beheerders van die wegen.

Hoewel de feitelijke verdeling met betrekking tot de beheersituatie er dus eigenlijk niet zoveel toe doet voor de gebruiker zal in onderstaande evenwel aandacht worden besteed aan de beleidsontwikkelingen met betrekking tot het functioneren van het wegennetstelsel zoals omschreven in de nationale, regionale en lokale verkeers- en vervoersplannen.

Beleidsontwikkelingen met betrekking tot het functioneren van het wegennet

Om de doorstroming op het gehele netwerk te verbeteren dienen maatregelen in onderlinge samenhang te worden genomen en is een gezamenlijke betrokkenheid van alle beheerders van belang. Sterker dan voorheen wordt bij het zoeken naar oplossingsrichtingen voor verkeerskundige knelpunten de relatie tussen het hoofdwegennet en onderliggend wegennet gelegd. Dit is onder andere gebleken uit het onderzoek naar de mobiliteitsproblematiek in de regio Haaglanden, de bevindingen van de zogenaamde commissie Luteijn. Ook vindt in diverse regio's samenwerking plaats volgens het principe van gebiedsgericht benutten.

Daarnaast speelt de instandhouding van een weg en de zorg dat die weg zijn functie naar behoren kan vervullen een belangrijke rol. De gebruiker moet op een juiste en veilige wijze gebruik kunnen maken van de weg. Wegbeheerders zoeken ook hier steeds meer de samenwerking op, bijvoorbeeld door gezamenlijk te strooien bij gladheid of vanwege kostenefficiëntie gezamenlijk zout in te kopen. Ook wordt het onderhoud van wegen om deze reden steeds vaker uitbesteed aan private partijen.

De verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van het wegenbeheer verandert door genoemde beleidsontwikkeling niet, veeleer geven deze ontwikkelingen het belang van samenwerking aan. Een uitzondering hierop vormt Duurzaam Veilig. In de jaren negentig is vanuit het oogpunt van veiligheid nagedacht over de categorisering van wegen. In een enkel geval is het indelingsprincipe van Duurzaam Veilig gehanteerd als basis voor overdrachten tussen regionale en lokale overheden.

Bestuurlijke ontwikkelingen

Decentralisatie

Onlangs is de verantwoordelijkheid voor regionale en lokale infrastructuurprojecten tussen de € 11,4 mln. en €112,5/225 mln. naar provincies en kaderwetgebieden gedecentraliseerd. Hiertoe is de Gebundelde Doeluitkering (GDU), waaruit de projecten dienen te worden gefinancierd, verhoogd. Op termijn worden hier ook de middelen voor de realisering van het integraal regionaal verkeers- en vervoersbeleid (regionale infrastructuur, exploitatie openbaar vervoer, duurzaam veilig, en mobiliteitsmanagement) aan toegevoegd (Brede Doeluitkering). De feitelijke verantwoordelijkheden op het gebied van het wegenbeheer blijven onveranderd; er worden in het kader van de decentralisatie geen wegen overgedragen van het Rijk naar andere overheden. De decentralisatie-operatie geeft dan ook geen aanleiding om de huidige taakverdeling bij het wegenbeheer fundamenteel te herzien.

Gemeentelijke herindeling

Door de gemeentelijke herindeling is het aantal gemeenten de afgelopen tien jaar van ongeveer 850 naar 485 gegaan. Als gevolg hiervan zijn gemeentelijke grenzen verschoven. Hierdoor zijn provinciale wegen soms geheel of gedeeltelijk binnen een andere gemeente komen te liggen. Hoewel de wegen hier als zodanig geen andere functie van hebben gekregen kan er in dit verband sprake zijn van overdrachten tussen gemeenten en provincies, zoals in hoofdstuk 4 reeds is aangegeven.

Instelling van Kaderwetgebieden

Sinds 1994 is de (tijdelijke) Wet Bestuur in Verandering in werking getreden. In eerste instantie tot 2003 maar daarna is deze meerdere malen verlengd. Het achterliggende doel was te komen tot een krachtig regionaal bestuur dat gemeenschappelijke vraagstukken kon aanpakken. Om dit mogelijk te maken zijn er zeven zogenaamde *Kaderwetgebieden* gevormd. Deze bestuurslaag draagt zorg voor zowel beleid als uitvoering. Eén van de verantwoordelijkheden van het algemeen bestuur van een kaderwetgebied is het vaststellen van een Regionaal Verkeers en Vervoers Plan (RVVP). Vanuit de GDU-gelden (zie ook ontwikkeling 'decentralisatie') leveren de kaderwetgebieden een financiële bijdrage aan de wegbeheerders voor de aanleg van wegen. Laatstgenoemden zijn verantwoordelijk voor het juridisch en feitelijk beheer van de infrastructuur. Dat is met de instelling van de Kaderwetgebieden niet gewijzigd.

Verschuiving van komgrenzen

De omvang van veel gemeenten is als gevolg van zelfstandige groei, bijvoorbeeld nieuwbouwlocaties, toegenomen. Als gevolg hiervan zijn de komgrenzen van deze gemeenten verschoven. Hierdoor kan een weg buiten de bebouwde kom, die oorspronkelijk een stroomfunctie had, binnen de bebouwde kom komen te liggen waardoor de weg een ontsluitingsfunctie krijgt. Zeker indien dit gepaard gaat met de aanleg van een nieuwe stroomroute kan er, zoals ook in hoofdstuk 4 is vermeld, sprake zijn van overdrachten tussen de diverse wegbeheerders.

Ontwikkelingen ten gevolge van nieuwe of gewijzigde wetgeving

BTW-compensatiefonds

De afweging die overheden maken tussen inbesteden en uitbesteden van taken (in dit kader het beheer van wegen) werd vóór de instelling van het BTW-compensatiefonds mede beïnvloed door de heffing van BTW. De heffing had tot gevolg dat inbesteden, ondanks de mogelijke lagere netto-kosten van uitbesteden, vanwege het BTW-verschil aantrekkelijker is dan uitbesteden. Het invoeren van het compensatiefonds beoogde dit effect te neutraliseren en daarmee gemeenten en provincies beter in staat te stellen een afweging te maken tussen het inbesteden en uitbesteden van taken. Aangezien waterschappen al relatief veel werkzaamheden uitbesteden zijn zij niet bij het BTW-compensatiefonds aangesloten. Dit zou meer nadelen dan voordelen opleveren.

Indien binnen een gemeente een waterschap wegenbeheerder is, betaalt de gemeente aan het waterschap hiervoor een vergoeding. Deze wordt gefinancierd uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Het probleem dat zich hierbij voordoet is dat betreffende gemeente niet in aanmerking komt voor een bijdrage uit het BTW–compensatiefonds maar wel op dezelfde wijze als overige gemeenten wordt gekort op de uitkering uit het Gemeentefonds. Bij deze algemene korting wordt namelijk geen rekening gehouden met de omstandigheid dat het wegenbeheer wordt uitgevoerd door een waterschap. Hierdoor ontstaat een oneigenlijke discussie over de uitvoering van het wegenbeheer door het waterschap. De UvW en de VNG hebben dit aan de orde gesteld bij de Staatssecretaris van Financiën. De Staatssecretaris heeft toegezegd dat dit aspect in het kader van de evaluatie van het BTW-compensatiefonds in 2005 aan de orde zal komen en dat bij de gemeenten die dit betreft dit nadeel beperkt zal worden.

Arbo-wetgeving

De Arbeidsomstandighedenwet, die in 1998 een forse wijziging heeft ondergaan, is een kaderwet die de verplichtingen van werkgevers en werknemers op het gebied van arbeidsomstandigheden regelt. Gedetailleerde voorschriften zijn vastgelegd in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Ten behoeve van een veilige werkruimte bij de uitvoering van werken is per type weg aangegeven welke minimale maten gehanteerd moeten worden (verkeersruimte, obstakelvrije ruimte, ruimte voor een barriër, etc.). De wegbeheerder staat op dat moment voor de keuze om zijn weg op de vereiste breedte te brengen, waardoor tijdens de onderhoudswerkzaamheden het verkeer op die weg kan blijven rijden, dan wel te kiezen voor handhaving van de bestaande breedte en te zoeken naar een omleidingroute die geschikt is voor de verwerking van de extra hoeveelheid verkeer. Met name de eerste optie brengt een hoge kostenpost met zich mee. Een herverdeling van het wegenbeheer lost dit probleem echter niet op.

Overzetveren

Bij de vaststelling van de WHW is in de financiering van de beheer- en onderhoudskosten van oeververbindingen voorzien. Er bestaat echter onenigheid over de aanvullende financiële middelen die nodig zijn om de veiligheid van overzetveren te garanderen, zorg te dragen voor aan veren gerelateerde arbo- en milieu-eisen en ten behoeve van de vervanging van veren. In een apart overleg (zie brief TK d.d. 3 december 2003, kenmerk 2030401150) zal met IPO en VNG de exacte problematiek in kaart worden gebracht en worden gezocht naar een oplossing voor deze kwestie. Hierin is geen aanleiding gelegen om de wegenbeheersituatie te wijzigen.

Conclusie

Door het intensiever gebruik van wegen is de verkeersdruk de afgelopen jaren toegenomen. Hier ondervinden alle wegbeheerders hinder van en in het laten functioneren van het netwerk als geheel zoeken ze dan ook steeds vaker samenwerking. In de groei van het verkeer als zodanig ligt dan ook geen aanleiding tot overdrachten. Dit kan wel het geval zijn indien er nieuwe situaties ontstaan waardoor de functie van een weg wijzigt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij komverschuivingen maar ook, zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken, het ontstaan van nieuwe verbindingen zoals de Westerschelde Oeververbinding. De overige ontwikkelingen waar wegbeheerders de afgelopen 10 jaar mee geconfronteerd zijn bleken bij nadere beschouwing van geringe of geen invloed op de taakverdeling bij het beheer van wegen. Hoewel sommige gemeenten en provincies het indelingsprincipe van Duurzaam Veilig ter hand nemen geeft dit geen aanleiding tot een herziening van de beheersituatie. Geconcludeerd kan worden dat de gebruiker primair gebaat is bij een goede samenwerking tussen de wegbeherende overheden, die zijn basis vindt in de verkeers- en vervoersplannen van de diverse overheden.

Uit bovenstaande volgt dat de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar geen aanleiding geven tot een wijziging van de taakverdeling met betrekking tot het wegenbeheer. Dit betekent tevens dat er momenteel geen aanleiding is een proces te volgen om tot een nieuwe taakverdeling te komen.

In de toekomst zullen zich nieuwe situaties voordoen die overdrachten, zoals omschreven in hoofdstuk 4, met zich meebrengen. Gezien de ervaringen van de afgelopen tien jaar is het de verwachting dat ook deze overdrachten zullen aansluiten bij de gedachten die ten grondslag liggen aan de herverdeling in 1993.