

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Datum

28 oktober 2003

Ons kenmerk

DGP/MDV/U.03.03554

Onderwerp

Verdeelsystematiek rijksmiddelen OV

Bijlage(n)

1

Uw kenmerk

03/20/VW

Geachte voorzitter,

Inleiding

De aanpassing van de verdeelsystematiek is een uitvloeisel van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Decentralisatie exploitatiesubsidies openbaar vervoer' (verder kortweg IBO OV). Bij brief van 20 maart 2002 is het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-rapport aangeboden aan uw Kamer. Deze brief bevat een aangepast kabinetsstandpunt. Er zijn twee belangrijke aanleidingen voor deze aanpassing. Ten eerste een versnelling van de samenvoeging van verschillende budgetten voor verkeer en vervoer in één Brede Doeluitkering verkeer en vervoer. Ten tweede de bezuinigingen op het OV-budget. Het kabinetsstandpunt is aangepast met inachtneming van de intentie van het oorspronkelijke kabinetsstandpunt en in lijn met het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (de Rfv) van 24 juni 2003. Dit advies treft u als bijlage bij deze brief aan. Uit afstemming met de koepelorganisaties van decentrale overheden is mij gebleken dat de voorgestelde systematiek breed wordt gedragen.

Bij brief van 3 april 2003 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat mij meegedeeld dat zij voornemens is een algemeen overleg te voeren over de nieuwe verdeelsystematiek op basis van het kabinetsstandpunt dat mede naar aanleiding van het Rfv-advies is aangepast.

Graag licht ik deze kabinetsreactie toe in een algemeen overleg zodat voor alle betrokkenen de benodigde zekerheid ontstaat over de wijze waarop in de komende jaren het beschikbare budget wordt verdeeld. Juist nu is deze zekerheid absoluut noodzakelijk.

Postbus 20901 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon +31 70 3516171
Fax +31 70 3517895

Decentrale overheden staan namelijk voor de opgave meerjarig beleid en aanbesteding vorm te geven en daarbij de consequenties van de bezuinigingen op het OV-budget te verwerken. Voortdurende onzekerheid over de wijze waarop het beschikbare budget wordt verdeeld, kan de decentrale besluitvorming blokkeren. Inmiddels blijkt voortzetting van de bestaande systematiek (de 'opbrengstsuppletie') steeds meer tot onvoorspelbare herverdelingen te leiden en blokkerend te werken bij de vorming van decentraal beleid: zo werkt opbrengstsuppletie belemmerend bij decentrale initiatieven om lagere tarieven te hanteren. Het kabinet kiest dan ook voor het loslaten van de opbrengstsuppletie met ingang van 1 januari 2005.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Na de samenvatting worden in paragraaf 1 allereerst de tussentijdse ontwikkelingen geschetst. Vervolgens worden in paragraaf 2 de hoofdlijnen van het Rfv-advies weergegeven met de reactie van het Kabinet. Paragraaf 3 bevat het aangepaste kabinetsstandpunt. Deze paragraaf gaat tevens in op de motie van het lid Van Haersma Buma c.s. over de wenselijkheid in de nieuwe systematiek een prikkel in te bouwen (motie 31, ingediend bij de behandeling van de begroting 2003 in november 2002 en aangenomen op 18 december 2002).

Het oorspronkelijke kabinetsstandpunt behandelde naast de verdeelsystematiek tevens de gelijkstelling van het aantal ontvangers van de OV-subsidie met de ontvangers van de GDU (de provincies en kaderwetgebieden) c.q. de opheffing van de VOC-status van 16 gemeenten (dit betreft middelgrote gemeenten buiten de kaderwetgebieden). Conform het oorspronkelijke kabinetsstandpunt zijn de voorbereidingen voor deze opheffing en overgang naar de provincies gericht op 1 januari 2004. Het VOC-dossier staat los van de aanpassing van de verdeelsystematiek. Over het VOC-dossier zult u separaat worden geïnformeerd.

Samenvatting

Het onderzoek naar de verdeelsystematiek van het OV-budget dat in 2000 onder de naam 'IBO OV' is gestart, werd met name ingegeven door:

1. Ten eerste het advies in een eerder IBO-rapport om te kijken naar de mogelijkheden voor verdere ontschotting tussen investerings- en exploitatiegelden.
2. Ten tweede de plicht in de Wet personenvervoer 2000 tot meerjarige aanbesteding van OV-concessies. Deze aanbestedingen werden bemoeilijkt door de onzekerheid en complexiteit van de bestaande verdeelsystematiek (de opbrengstsuppletie).

Het OV-budget wordt met ingang van 2005 opgenomen in een Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (de BDU verkeer en vervoer). Decentrale overheden krijgen daarmee de ruimte om een eigen integrale afweging te maken bij de inzet van diverse middelen ten behoeve van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid, zónder dat hun afweging wordt beïnvloed door de werking van diverse aparte sectorgerichte budgetten en financieringsinstrumenten van de centrale overheid. De belangrijkste verandering is dat 'ontschotting' tussen het OV-budget en de Gebundelde Doeluitkering voor regionale en lokale infrastructuur (de GDU) eerder plaatsvindt dan in het oorspronkelijke kabinetsstandpunt aangekondigd.

Het eindbeeld is één verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken voor de totale BDU verkeer en vervoer. Zo'n integrale verdeelsystematiek kan pas worden ontwikkeld als de doelstellingen van de Nota Mobiliteit ten aanzien van verkeer en vervoer bekend zijn, en de ambities daarin voldoende zijn uitgekristalliseerd. Gezien de tijd die nodig is voor de vaststelling van de Nota Mobiliteit en de ontwikkeling en implementatie van een verdeelsystematiek, is invoering van een verdeling op basis van structuurkenmerken op z'n vroegst in 2008 mogelijk.

Er zijn twee belangrijke redenen om niet tot 2008 te wachten met het loslaten van de opbrengstsuppletie (de huidige verdeelsystematiek van het OV-budget):

- Ten eerste is het van belang om snel ervaring op te doen met de werking van een Brede Doeluitkering verkeer en vervoer, zodat bij de invoering van een integrale verdeelsystematiek gebruik kan worden gemaakt van de eerste leerervaringen. Opbrengstsuppletie past niet bij decentraal en integraal beleid (zie het einde van paragraaf 1). Voor de leerervaring is het dus van belang opbrengstsuppletie los te laten.
- Ten tweede is er al vanaf 2001 onzekerheid over de toekomst van de verdeelsystematiek van het OV-budget. Omdat de decentrale overheden voor de opgave staan om meerjarig beleid en aanbesteding vorm te geven, en daarbij de consequenties van de bezuiniging op het OV-budget moeten verwerken, is blijvende onzekerheid over de verdeelsystematiek onwenselijk. De decentrale overheden en de vervoerders zijn inmiddels met het kabinet van mening dat de grenzen van de opbrengstsuppletie zijn bereikt. Voortzetting betekent blijvende onzekerheid omdat ontwikkelingen in de hoogte en verdeling van de opbrengsten jaarlijks leiden tot onvoorspelbare herverdelingen van de OV-subsidie.

Het kabinet kiest voor rust en duidelijkheid voor de korte termijn, en structuurkenmerken voor de langere termijn.

Voor de **korte termijn** van 2005 tot uiterlijk 2010 kiest het kabinet voor de suggestie van de Rfv om tijdelijk de procentuele aandelen te bevriezen, en een voorziening te treffen voor tijdige ontsluiting van nieuwe Vinex-locaties. Het OV-deel van de BDU verkeer en vervoer wordt dan als volgt verdeeld:

- ❖ Basisbudget: Het overgrote deel van het budget (verder 'basisbudget' genoemd) wordt beleidsarm verdeeld volgens een vaste historisch bepaalde procentuele verdeling. Bij de uitwerking geldt als uitgangspunt de procentuele verdeling in een nog vast te stellen 'ijkperiode' (er treden dus geen herverdeeleffecten op). Het basisbudget is het OV-deel van de BDU verkeer en vervoer minus het benodigde uitbreidingsbudget.

- ❖ Uitbreidingsbudget: Een gering deel van het budget (verder 'uitbreidingsbudget' genoemd) wordt ingezet ten behoeve van tijdige ontsluiting van nieuwe Vinex-locaties (aandachtspunt uit Strategisch Akkoord). Hiermee worden decentrale overheden in staat gesteld om een groot knelpunt op te lossen in het realiseren van een goede en tijdige ontsluiting van nieuwe woonlocaties (een aandachtspunt uit het Strategisch Akkoord). De exacte hoogte van dit uitbreidingsbudget is afhankelijk van het aantal gebouwde Vinex-woningen (gedacht moet worden aan 2% via doorwerking in latere jaren oplopend tot 5% van het totaal).

De basis voor deze systematiek wordt neergelegd in de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer.

Voor de **lange termijn** wordt op basis van de Nota Mobiliteit een systematiek ontwikkeld met structuurkenmerken voor niet alleen het OV, maar voor het totale verkeer en vervoer. Hiermee wordt een systematiek ingevoerd op het juiste niveau: verkeer en vervoer, waarvan het OV één van de onderdelen is. Dit doet recht aan decentralisatie van het integrale beleidsterrein. Deze systematiek moet uiterlijk in 2010 zijn geïmplementeerd.

Aanpassing kabinetsstandpunt

Het oorspronkelijke kabinetsstandpunt van 20 maart 2002 laat zich in de volgende citaten samenvatten:

“Het kabinet wil de huidige gebruiksgerichte bekostigingssystematiek (de ‘regio-bekostiging’ of ‘opbrengstsuppletie’) vervangen door een verdeelsystematiek waarbij de verantwoordelijke OV-autoriteiten (gebieden) met ingang van 2004 een ‘nullijn’ krijgen gegarandeerd ter grootte van het bedrag dat zij in 2003 ontvangen. De vanaf 2005 beschikbaar te stellen budgetgroei wordt op basis van structuurkenmerken verdeeld. Op termijn wordt het gehele budget verdeeld op basis van structuurkenmerken, dit met inachtneming van bovengenoemde nullijn.”

“Het kabinet streeft op termijn naar een integratie van de exploitatiegelden met de GDU-gelden.”

Bij de totstandkoming van het oorspronkelijke kabinetsstandpunt was nog sprake van een budgetgroei van 2% per jaar vanaf 2005 (cumulatief). De gedachte was dat langzamerhand een steeds groter deel van het budget op basis van structuurkenmerken zou worden verdeeld. Inmiddels is echter sprake van een krimpend OV-budget. Een 'nullijn' in termen van absolute bedragen kan dus niet meer worden gehandhaafd.

Het oorspronkelijke kabinetsstandpunt wordt op de volgende punten aangepast:

- De nieuwe systematiek wordt niet in 2004, maar in 2005 ingevoerd.
- De nullijn wordt niet meer uitgedrukt in termen van absolute bedragen, maar als vast percentage van het OV-deel uit het totale BDU-budget.
- De nullijn geldt alleen voor de korte termijn (tot uiterlijk 2010).
- Vanaf uiterlijk 2010 wordt niet het OV-budget, maar de totale BDU op basis van structuurkenmerken verdeeld.
- De exploitatiegelden en de GDU-gelden worden in 2005 geïntegreerd.

1. Tussentijdse wijzigingen

Deze paragraaf behandelt de belangrijkste tussentijdse wijzigingen:

- De versnelde ontschotting
- De bezuiniging op het OV-budget
- Een toelichting op de inmiddels breed erkende nadelen van de huidige systematiek van opbrengstsuppletie.

Versnelde ontschotting; een verschuiving van verantwoordelijkheden: van centraal/sectoraal naar decentraal/integraal

Op 10 november 2000 heeft het Kabinet haar standpunt kenbaar gemaakt naar aanleiding van een eerder IBO-rapport: 'Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur.' Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan het traject om dit standpunt in te voeren (de verhoging van de GDU). Dit betekent dat het GDU-budget voor investeringen in regionale infrastructuur verder wordt gedecentraliseerd: de besluitvorming over projecten tussen € 11 mln en € 112,5/225 mln vindt dan niet meer centraal plaats, maar decentraal bij de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden. Bij projecten boven € 112,5/225 mln geldt een aparte afweging: voor het bedrag boven deze grens ligt de besluitvorming bij het rijk.

In het IBO-rapport 'Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur' werd het volgende opgemerkt over exploitatiegelden:

“Ten aanzien van de exploitatiegelden geldt dat deze recent al voor het overgrote deel gedecentraliseerd zijn, wat afstemming met aanlegbeslissingen nu al mogelijk maakt. De relevante regelingen worden momenteel gezien op hun prikkelwerking. Dit neemt niet weg dat het voor de toekomst zinvol is de relatie tussen investerings- en exploitatiegelden uitgebreider aandacht te geven en te kijken naar de mogelijkheden voor verdere ontschotting tussen beide geldstromen.”

Deze aanbeveling was de aanzet tot het IBO OV dat in de zomer van 2000 is gestart. Aan het eind van deze paragraaf wordt toegelicht dat voortzetting van de huidige verdeelsystematiek van de exploitatiegelden (de 'opbrengstsuppletie') op gespannen voet staat met de integrale afwegingen die met de BDU zijn beoogd.

In het oorspronkelijke kabinetsstandpunt IBO OV is reeds aangekondigd dat "op termijn" gestreefd wordt naar 'ontschotting' tussen exploitatie- en GDU-gelden. In het najaar 2002 is het belang van een versnelde ontschotting onderkend: dit biedt decentrale overheden de mogelijkheid om zelf de integrale afweging te maken. Daarbij kan iedere regio op basis van de specifieke eigen problemen de middelen inzetten. Bij krappere wordende budgetten geldt dit des te meer.

Besteding van exploitatiegelden aan OV-infrastructuur was reeds mogelijk. Het omgekeerde niet: gelden uit het Infrastructuurfonds konden niet aan de OV-exploitatie worden besteed. Het rijk heeft nu toegezegd ontschotting versneld mogelijk te maken.

Eind 2003 hoop ik u de concept 'Wet BDU verkeer en vervoer' aan te kunnen bieden; deze wet maakt de 'ontschotting' mogelijk met ingang van 1 januari 2005. Middelen voor regionale infrastructuur kunnen dan ook aan OV-exploitatie worden besteed. Dit maakt het voor decentrale overheden mogelijk om een integrale afweging te maken bij de inzet van diverse middelen ten behoeve van het regionaal verkeers- en vervoersbeleid, zónder dat keuzes worden beïnvloed door de werking van diverse aparte sectorgerichte budgetten en financieringsinstrumenten van de centrale overheid.

Te verdelen OV-budget

Het OV-budget bedraagt ruim € 1 miljard per jaar. In de meerjarencijfers van de begroting 2003 en ontwerp begroting 2004 is hier op gekort. Dit betekent dat een 'nullijn' in termen van absolute bedragen per ontvanger, zoals in het oorspronkelijke kabinetsstandpunt opgenomen, niet meer mogelijk is. Het kabinet kiest voor een systematiek waarbij het procentuele aandeel uit het beschikbare basisbudget per ontvanger gedurende circa vijf jaar gelijk blijft. Het uitbreidingsbudget wordt verdeeld op basis van woningbouw in nieuwe Vinex-wijken.

Aan de randen van opbrengstsuppletie

In 1998 is de bestaande verdeelsystematiek ingevoerd. In deze systematiek wordt circa 84% van het budget verdeeld met behulp van opbrengstsuppletie. Opbrengstsuppletie is een specifieke vorm van prestatiebekostiging. Het OV-budget wordt verdeeld op basis van het OV-gebruik uitgedrukt in vervoeropbrengsten. Uitgaande van het beschikbare budget en het totaal aan opbrengsten, wordt jaarlijks de zogenaamde 'suppletiefactor' vastgesteld: het opbrengstafhankelijke deel van het te verdelen OV-budget gedeeld door de opbrengsten uit een voorgaande periode.

In het voorjaar van 2001 heeft KPMG BEA een evaluatie uitgevoerd naar de werking van deze systematiek. De algehele conclusie was dat de systematiek ten dele doeltreffend is geweest, uitgaande van de doelstellingen ten tijde van de invoering: "Er is de afgelopen jaren sprake van vervoergroei en de kostendekkingsgraad is verbeterd. In hoeverre dit is toe te schrijven aan de regiobekostiging is niet precies te zeggen." De regiobekostiging heeft wel een mind shift bewerkstelligd: de OV-sector is meer opbrengstengericht gaan denken en opereren. Een minpunt is dat de sociale functie het kind van de rekening kan worden, vooral in regio's met een lage groeipotentie.

Geconcludeerd kan worden dat de opbrengstsuppletie in de afgelopen tijd goed heeft gefunctioneerd: de mind shift is bewerkstelligd. Echter, op diverse punten past deze systematiek niet meer bij de toekomst van decentraal en integraal beleid:

- a) Aantasting decentrale vrijheid: De opbrengstsuppletie werkt sturend op groei van het OV. Hiermee geeft het instrument dat het rijk hanteert om het OV-budget te verdelen, feitelijk richting aan het integrale verkeers- en vervoersbeleid dat juist de decentrale overheden in alle vrijheid moeten kunnen voeren. Voortzetting van suppletie kan er zelfs toe leiden dat gelden die voor bijvoorbeeld Duurzaam Veilig nodig zijn, worden aangewend voor OV, omdat deze inzet weer leidt tot extra middelen in de nabije toekomst.
- b) Geen integrale afweging investering en exploitatie: Nu het budget voor de investeringen in regionale infrastructuur wordt gedecentraliseerd, kunnen decentrale overheden ten aanzien van OV-infrastructuur hun eigen afwegingen gaan maken. Handhaving van suppletie betekent dat er geen prikkel bestaat om de exploitatieve gevolgen in de afweging mee te nemen. Dit kan leiden tot keuzes die qua investering op korte termijn weliswaar goed scoren, maar op de langere termijn per saldo nadelig kunnen uitpakken in de exploitatie. Die nadelige gevolgen in de exploitatie zouden bij handhaving van opbrengstsuppletie financieel kunnen neerslaan bij andere decentrale overheden.
- c) Feitelijk beperking van tariefvrijheid: De decentrale overheden hebben in het OV tariefvrijheid. Tot de OV-chipkaart landelijk is ingevoerd, blijft er nog een nationaal tarief gelden (strippenkaart en sterabonnements). Feitelijk betekent dit dat er alleen ruimte is voor lagere tarieven. Deze lagere tarieven leiden dan niet alleen tot een derving van reizigersopbrengsten, maar ook een derving in subsidies. Bij opbrengstsuppletie wordt het hanteren van lagere tarieven dus gestraft. Juist het loslaten van opbrengstsuppletie geeft decentrale overheden de gelegenheid om 'ongestraft' lagere tarieven te hanteren.
- d) Decentrale overheden zijn gevangenen van elkaar: Bij opbrengstsuppletie zijn de decentrale overheden elkaars concurrenten in het zoveel mogelijk genereren van opbrengsten teneinde een zo groot mogelijk deel van het beschikbare budget te verkrijgen. Dit betekent dat bij nieuwe vervoersvormen (bijv. collectief vraagafhankelijk vervoer) ófwel zo'n vervoersvorm van OV-subsidiëring moet worden uitgesloten, ófwel alle decentrale overheden een zware druk voelen om zo'n vervoersvorm in te voeren omdat ze anders een kleiner aandeel van het budget krijgen. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarin vervoersvormen worden ingevoerd in situaties waar ze eigenlijk niet geschikt zijn, enkel en alleen vanwege strategisch gedrag dat door het financieringsinstrument wordt uitgelokt.

Het loslaten van opbrengstsuppletie zal niet direct alle knelpunten oplossen, en wellicht ook nieuwe knelpunten oproepen. Deze knelpunten zullen bij de evaluatie van de Wet BDU verkeer en vervoer worden geïnventariseerd, en worden meegenomen bij de ontwikkeling van de verdeelsystematiek voor de Brede Doeluitkering voor het totale verkeer en vervoer.

2. Hoofdlijnen Rfv-advies

Aan de Rfv is een systematiek voorgelegd waarin structuurkenmerken dienden als onderbouwing van de elk jaar vast te stellen procentuele aandelen van de provincies en kaderwetgebieden. Het model was zodanig geconstrueerd dat er in het startjaar géén herverdeeleeffecten zouden optreden, en dat (volgens een eerste indicatie) de

herverdelingen daarna relatief gering zouden zijn. Tevens bleken de uitkomsten van dit model bij toepassing op de afgelopen vijf jaar goed aan te sluiten op de daadwerkelijke ontwikkeling van de verdeling.

De Rfv komt tot de volgende algemene conclusie:

“De Raad acht de verdeelsystematiek in overeenstemming met de hoofdlijnen van het IBO-rapport. De vergaande mate van decentralisatie met de daarbij behorende beleids- en bestedingsvrijheid waardeert de Raad positief. Het ontbreken van een prestatieprikkel acht hij in overeenstemming met de gewenste vergaande decentralisatie. Ook stemt hij in met de voorgenomen wijze waarop tijdelijk middelen voor rijksprioriteiten beschikbaar komen. De meerwaarde van het verdeelvoorstel zit vooral in de erkenning van de groeicomponent voor Vinex-wijken en het tegengaan van de huidige neerwaartse spiraal in de gebieden met een minder dan gemiddelde groei van reizigersopbrengsten.”

De Rfv plaatst vraagtekens bij de houdbaarheid van het verdeelmodel op de langere termijn, en doet de suggestie over te gaan tot ‘bevrozing’ van de procentuele aandelen:

“Het verdeelmodel voldoet echter ternauwernood aan de minimale vereisten van kwaliteit. De beleidsmatige onderbouwing van het verdeelmodel als geheel is zwak. Een volledige beoordeling van het bekostigingsmodel is zonder inzicht in de doelstellingen die uit het NVVP kunnen voortvloeien niet goed mogelijk. Het vooropstellen van het beperken van herverdeeleffecten acht de Raad een zwakgebod. Bij het ontwerpen van het verdeelmodel is gekozen voor eenvoud boven een inhoudelijke onderbouwing op basis van doelstellingen dan wel kosten. De Raad beveelt aan dit laatste juist wel te doen.

Op de korte termijn zijn de nadelen weliswaar beperkt maar voor een langere periode acht de Raad het verdeelmodel onvoldoende robuust. De uitkomst[en] van het gedifferentieerde deel van verdeelmodel komen neer op het bevrozen van het huidige procentuele aandeel in de verdeling. Dit effect kan ook worden bereikt door het apart invoeren van de dynamische component en voor het gedifferentieerde deel te kiezen voor het tijdelijk bevrozen van het huidige procentuele aandeel van elke vervoersautoriteit.”

De Rfv ziet als belangrijkste overweging om snel tot invoering over te gaan “dat op deze wijze vervoersautoriteiten op korte termijn al ervaring kunnen opdoen met een decentraal en integraal verkeer- en vervoersbudget.”

Met het voorbehoud van de ontbrekende nota Mobiliteit in gedachte heeft de Rfv zich toch uitgesproken over het voorliggende model.

Het vervolg van deze paragraaf geeft de belangrijkste opmerkingen van de Rfv weer, voorzien van de reactie van het kabinet. Opmerkingen van de Rfv die ingaan op de structuurkenmerken, worden in deze brief buiten beschouwing gelaten gezien de keuze voor een vaste procentuele verdeling.

Politieke keuzen en bekostiging

De Rfv staat positief tegenover het principe van een vrij vergaande decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen naar provincies en kaderwetgebieden. “Hij wijst er wel op dat het niet alleen dient te gaan om een decentralisatie van middelen maar ook van bevoegdheden. Tariefvrijheid is in dit verband essentieel.”

Het kabinet ziet in deze opmerking een belangrijke ondersteuning van de bestuurlijke verhoudingen zoals beoogd. Het tariefinstrument is inderdaad essentieel in het OV. Reeds nu is tariefvrijheid het uitgangspunt, maar zolang de chipkaart nog niet landelijk is ingevoerd, zal ik de tarieven van de nationale vervoerbewijzen (dit betreft hoofdzakelijk de strippenkaarten en sterabonnements) blijven vaststellen teneinde de door de Kamer gewenste kaartintegratie te waarborgen. Dit laat onverlet dat provincies en kaderwetgebieden aanvullend ‘eigen’ tarieven kunnen hanteren. Feitelijk werken de tarieven van de nationaal geldige vervoerbewijzen nog als bovengrens. Het loslaten van opbrengstsuppletie maakt het voor de provincies en kaderwetgebieden makkelijker om lagere tarieven te hanteren.

“De Raad stemt in met de integratie van exploitatie- en investeringsbijdragen in een decentraal te besteden verkeer en vervoersbudget. Het gevaar dat de exploitatie-uitgaven de investeringsuitgaven gaan verdringen bestaat, maar dit past in de optiek van de Raad bij de vergaande decentrale verantwoordelijkheid. De Raad onderkent de risico’s van deze vergaande vorm van decentralisatie maar acht deze in overeenstemming met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden.”

Het kabinet ziet deze opmerking als een belangrijke bevestiging van het voornemen tot versnelde ontschotting, uit te werken in de Wet BDU verkeer en vervoer. Verder merkt de Rfv op:

“Wel is hij van mening dat bij grootschalige investeringen in nieuwe OV-infrastructuur – die niet uit de GDU-middelen komen – op de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid rust om in de daarbij behorende extra benodigde middelen voor exploitatie, onderhoud en vervanging te voorzien. Anders wordt de formele beleids- en bestedingsvrijheid materieel uitgehold.”

Bij grootschalige investeringsbeslissingen in nieuwe OV-infrastructuur die de GDU-grens van € 112,5/225 mln te boven gaan, zal bij de vaststelling van de investeringsbijdrage van het rijk worden bezien in hoeverre rekening moet worden gehouden met de exploitatieve gevolgen op het niveau van het totale netwerk van de betreffende regio.

Beleidsmatige uitgangspunten

“Eén van de motieven voor het laten opstellen van het IBO-rapport was de verschuiving van specifieke openbaar vervoer doelstellingen naar meer algemene verkeer- en vervoersdoelen. De nu gekozen uitgangspunten hebben echter helemaal geen relatie meer met (specifieke) nationale doelstellingen van het verkeer- en vervoersbeleid. Aan het gepresenteerde verdeelmodel liggen

alleen technische uitgangspunten ten grondslag [...]. Het gevaar is dat er een spanning ontstaat tussen de louter technische uitgangspunten en de mogelijke doelstellingen uit het Nationaal Verkeer en Vervoersplan (NVVP). Het nationale verkeer- en vervoersbeleid zal immers voor een belangrijk deel uitgevoerd moeten worden door de decentrale overheden.

Het past niet de decentrale overheden te houden aan het realiseren van beleidsdoelstellingen indien niet duidelijk is op welke wijze de bekostiging daarmee ook rekening houdt. Ook binnen een decentrale opzet dient de verdeling van de rijksbijdrage aan te sluiten op de beleidsdoelen of deze op zijn minst niet te belemmeren.”

In het NVVP zijn de volgende OV-doelstellingen verwoord: “Het openbaar vervoer zal de bereikbaarheid en de vitaliteit van stedelijke gebieden verbeteren en blijft, waar nodig, een sociale functie vervullen.” Zowel bij de totstandkoming van het IBO-rapport (voorjaar 2001) als bij de ontwikkeling van het voorgestelde verdeelmodel (zomer 2002) bleek het niet mogelijk te zijn om te komen tot een eenduidige vertaling van deze abstracte noties naar concrete structuurkenmerken. De Rfv merkt terecht op dat een verdeelsystematiek niet zozeer specifieke OV-doelen als beleidsmatige onderbouwing zou moeten hebben, maar doelen op het niveau van verkeer en vervoer. Hiermee zegt de Rfv in feite dat een specifiek op OV gericht verdeelmodel niet meer relevant is gezien het eindbeeld van integraal verkeer- en vervoerbeleid. Het kabinet ziet de invoering van de voorgestelde verdeling dan ook als tussenstadium op weg naar een verdeelsysteem voor de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer.

In de Wet BDU verkeer en vervoer zal dan ook worden opgenomen dat binnen maximaal vijf jaar op basis van opgedane ervaringen en het vigerende verkeer- en vervoerbeleid een integrale verdeelsleutel zal worden ontwikkeld.

Een gebruikgericht danwel een gebiedsgericht verdeelmodel

“De Raad onderkent de bezwaren van de bestaande bekostigingssystematiek. [...] Gezien zijn voorkeur voor een vergaande decentralisatie kiest de Raad voor een gebiedsgerichte variant.”

Over de kostendekkendheid van het OV merkt de Rfv op:

“Naar de mening van de Raad is de doelstelling van het Rijk de kostendekkendheid van het openbaar vervoer te vergroten in strijd met de keuze voor een vergaande decentralisatie van het openbaar vervoersbeleid.” Het oorspronkelijke kabinetsstandpunt meldt dat het rijk periodiek op macro-niveau zal beoordelen of er reëel zicht bestaat op het bereiken van de doelstelling van 41% kostendekking in 2010, en 50% in 2020.

Vanuit de gedachte dat “mobiliteit mag” mits de gebruiker betaalt, hecht het kabinet nog steeds aan deze vergroting van de kostendekkendheid. Dit betekent echter niet dat het rijk elk jaar per individuele ontvanger een oordeel velt over de ontwikkeling van de kostendekkendheid. Het gaat om de vraag hoe het rijksbudget van circa € 1 miljard zich verhoudt tot het aandeel dat door de reizigers zelf wordt betaald.

3. Aangepast kabinetsstandpunt

Het kabinet ziet in het Rfv-advies een sterke bevestiging van de beoogde versnelde ontschotting en van het loslaten van de huidige opbrengstsuppletie. Ook de koepels van decentrale overheden en vervoerbedrijven kunnen zich vinden in de beoogde ontschotting, en ervaren dat de grenzen van de opbrengstsuppletie inmiddels zijn bereikt.

In bestuurlijk overleg met de koepels van decentrale overheden ter voorbereiding op de totstandkoming van het oorspronkelijke kabinetsstandpunt (in het najaar van 2001) is door alle betrokken partijen ingestemd met het uitgangspunt dat herverdeeffecten worden vermeden. Het kabinet ziet geen reden om dit uitgangspunt op korte termijn los te laten. Mocht op basis van nieuw beleid en de daarmee samenhangende te ontwikkelen integrale verdeelsleutel herverdeling aan de orde zijn, dan zal uiteraard op zorgvuldige wijze voor een passend overgangsregime worden gezorgd.

Mede naar aanleiding van het Rfv-advies kiest het kabinet voor een periode van maximaal vijf jaar voor een systematiek die niet gebaseerd is op structuurkenmerken, maar op vaste procentuele aandelen.

Het vervolg van deze paragraaf behandelt allereerst de aanpassing van de doorvertaling uit het oorspronkelijke kabinetsstandpunt (de punten a tot en met h uit paragraaf 3.2 uit het oorspronkelijke kabinetsstandpunt). Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de wenselijkheid van een prikkel en op de keuze voor een vaste procentuele verdeling voor de korte termijn.

Aanpassing doorvertaling oorspronkelijke kabinetsstandpunt

Van 'nullijn' naar procentueel aandeel (punt a)

Gezien de bezuinigingen is een nullijn in termen van absolute bedragen niet meer mogelijk. Het overgrote deel van het budget (het 'basisbudget') wordt met ingang van 2005 verdeeld volgens een vaste procentuele verdeling. De basis voor deze verdeling zal ik na overleg met de decentrale overheden vaststellen. De voorkeur gaat uit naar de meest recente niet oneigenlijk (te) beïnvloede(n) ijkperiode teneinde recht te doen aan de meest recente autonome ontwikkelingen. Hierbij wordt aandacht geschonken aan het gevaar dat mogelijk versturende incidentele effecten in beton worden gegoten. Tevens wordt recht gedaan aan de toezegging eind 2002 dat "de hoogte van de CVV-opbrengsten in het jaar 2003 zal worden betrokken bij de bepaling van de hoogte van de subsidie in latere jaren."

Uitbreidingsbudget ten behoeve van nieuwe Vinex-wijken (punt b)

Het oorspronkelijke kabinetsstandpunt gaat uit van een netto budgetgroei van 2% per jaar met ingang van 2005 (zie het groeibudget in bovenstaand meerjarenperspectief). Gezien de bezuinigingen is geen sprake meer van een netto budgetgroei. Het kabinet acht het van belang dat rekening gehouden wordt met de aanloopverliezen van

uitbreiding van het lijnennet naar nieuwe Vinex-wijken: per woning wordt tijdelijk een extra bijdrage

verstrekt ter compensatie van aanloopverliezen in de eerste jaren na de start van de bouw van zo'n locatie. Hiermee worden decentrale overheden in staat gesteld om een groot knelpunt op te lossen in het realiseren van een goede en tijdige ontsluiting van nieuwe grootschalige woonlocaties.

Kostendekkendheid van rijksbeleid naar indicator (punt c)

Geen aanpassing ten opzichte van het oorspronkelijke kabinetsstandpunt; zie einde paragraaf 2.

Tram/trolley-forfait in structuurkenmerken (punt d)

Conform het oorspronkelijke kabinetsstandpunt is het tram/trolley-forfait als aparte component uit de systematiek verdwenen, en opgenomen in de bevestiging van het basisbudget.

Aanpassing van wet- en regelgeving (punt e)

De invoering van de nieuwe verdeelsystematiek maakt onderdeel uit van de Wet BDU verkeer en vervoer die is gepland met ingang van 1 januari 2005 in werking te treden. In deze wet wordt de financiering van het OV verankerd. Dit betekent dat de desbetreffende bepalingen in de Wet en Besluit personenvervoer 2000 komen te vervallen en dat onderliggende regelingen worden ingetrokken. Op basis van de evaluatie van deze wet na uiterlijk vijf jaar zullen de verdeelformules van de diverse deelbudgetten die behoren tot verkeer en vervoer, worden geïntegreerd tot een verdeelsystematiek voor het totale verkeer en vervoerbudget.

Opheffing VOC-status per 1 januari 2004 (punt f)

Zie de inleiding; dit onderwerp wordt in deze brief niet inhoudelijk behandeld.

Inpassing regionaal spoor (punt g)

Voor lijnen die eerst tot de zogenaamde 'contractsector' behoorden, maar inmiddels aan decentrale overheden zijn overgedragen (het spoorvervoer dat nu door NoordNed en Syntus wordt verricht), worden momenteel apart vaste bedragen aan de desbetreffende provincies verstrekt. Deze vaste bedragen zullen worden toegekend aan de betreffende overheden (als aparte component binnen de BDU, dus los van de verdeling van het reguliere OV-budget).

Integratie exploitatie- en GDU-gelden (punt h)

Deze ontschotting wordt versneld ingevoerd, bij voorkeur met ingang van 1 januari 2005 (zie paragraaf 1).

Prikkelwerking

In de adviesaanvraag aan de Rfv is specifiek gevraagd hoe het beste tegemoet kan worden gekomen aan het aandachtspunt van de decentrale overheden en van de Kamer ten aanzien van de prikkel tot het vervoeren van meer reizigers, met inachtneming van de hoofdlijn van het IBO-rapport. Deze vraag was mede ingegeven door de motie van het lid Van Haersma Buma c.s. over de wenselijkheid in de nieuwe systematiek een prikkel in te bouwen (motie 31, ingediend bij de behandeling van de begroting 2003 in november 2002 en aangenomen op 18 december 2002).

De zorg die decentrale overheden aan het OV besteden, is niet alleen afhankelijk van sturing via een financieringsinstrument: het regionale beleid wordt immers gevormd in samenspraak met de regionale democratie (bij de totstandkoming en uitvoering van Provinciale en Regionale Verkeers- en Vervoersplannen) en met consumentenorganisaties (conform de Wet personenvervoer 2000 bij de totstandkoming van OV-concessies betrokken). Bovendien blijft de ontwikkeling van het OV zichtbaar voor Minister en Kamer via de lijn van verantwoording en monitoring.

Het inbouwen van een prestatieprikkel in de nieuwe systematiek is dus niet noodzakelijk om een goed OV te waarborgen. Het monitoren van de ontwikkelingen in het OV waarborgt dat op het niveau van individuele decentrale overheden voldoende informatie beschikbaar is om prestaties te vergelijken in een soort 'benchmark' ten behoeve van de regionaal betrokkenen, de Minister en de Kamer.

Naar de mening van het kabinet hoort een prikkel tot het vervoeren van meer reizigers niet thuis in de relatie tussen het rijk en de decentrale overheden, maar in de relatie tussen decentrale overheden en vervoerders. Het kabinet ziet deze mening bevestigd in de expliciete uitspraak van de Rfv over opties om een prestatieprikkel in te bouwen in de verdeelsystematiek van het rijksbudget:

“Een prestatieprikkel in de bekostiging is niet consistent met het overlaten van de bevoegdheid op decentraal niveau integrale afwegingen te maken. Een prestatieprikkel stimuleert alleen de kwantiteit en niet de kwaliteit van het openbaar vervoer. [...] Opties om in gematigde vorm prestatieprikkels in de bekostigingsystematiek in te bouwen, doorkruisen echter de gewenste decentralisatie van het verkeer- en vervoersbeleid. De Raad is hiervan dan ook geen voorstander.”

Aan de Rfv is specifiek de vraag gesteld hoe het beste kan worden omgegaan met rijksprioriteiten, zoals fysieke toegankelijkheid en sociale veiligheid, zodat enerzijds recht gedaan wordt aan prioriteiten uit de landelijke politiek, en anderzijds aan de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van verkeer en vervoer. “De Raad is in het algemeen geen voorstander van allerlei specifieke uitkeringen. De mogelijkheid om tijdelijk via een aparte specifieke uitkering bepaalde doeleinden te stimuleren is een ook door de Raad erkende grond voor specifieke uitkeringen. Voor een structurele bekostiging verdient opname van de middelen in de GDU de voorkeur.”

Keuze voor een vaste procentuele verdeling voor de korte termijn

De Rfv doet de suggestie om de procentuele verdeling van het basisbudget tijdelijk te bevriezen. Mede gezien de brede voorkeur bij de decentrale overheden heeft het kabinet deze suggestie overgenomen. Een nadeel van deze bevriezing is dat autonome of incidentele ontwikkelingen die de vraag naar OV beïnvloeden (spreiding specifieke groepen OV-gebruikers zoals ouderen of asielzoekers bijvoorbeeld), zich op de korte termijn niet vertalen in een aanpassing van de verdeling. Bevriezing heeft echter een belangrijk voordeel: meer zekerheid en transparantie. En juist in tijden die gekenmerkt worden door bezuinigingen op het totaal beschikbare budget, is elke vorm van extra onzekerheid over onvoorspelbare herverdeeleffecten belemmerend voor de overheden die voor de opgave staan meerjarig beleid en aanbesteding vorm te geven.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

Aan de minister van Verkeer en
Waterstaat
Mevrouw drs. K.M.H.Peijs

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	351 77 45	Rfv2003070776	24 juni 2003
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
G.A.van Nijendaal	55804C-014	070-4267232	
Onderwerp	Verdeelsystematiek exploitatiebudget stads- en streekvervoer		

Geachte mevrouw Peijs,

Bij brief van 20 maart 2003 is de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gevraagd te adviseren over de verdeelsystematiek voor de exploitatie van het stads- en streekvoer. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

1. Inleiding

De adviesaanvraag

De voorgestelde wijziging houdt verband met de vergaande decentralisatie van het verkeer- en vervoersbeleid. De twaalf provincies en zeven kaderwetgebieden krijgen de beschikking over een vrij besteedbaar verkeer- en vervoersbudget. De middelen voor de exploitatie van het openbaar vervoer (OV) vormen samen met de middelen voor de Gebundelde Doeluitkering voor de kleine infrastructuur (GDU), Mobiliteitsmanagement en Duurzaam Veilig één budget waar zowel investerings- als exploitatie-uitgaven uit kunnen worden bekostigd. In dit advies staat het verdeelmodel van MuConsult voor de exploitatie van het openbaar vervoer centraal, maar ook de samenhang met de andere onderdelen komt aan bod. In een vorig advies heeft de Raad zich al uitgesproken over de verdeling van de GDU-gelden¹.

De vragen aan de Raad luiden als volgt:

- ” a. Is de ontwikkelde verdeelsystematiek van voldoende kwaliteit om als verdeelmodel voor het openbaar

¹ Advies over GDU-plus, van 3 april 2002, Rfv 2002064847.

- vervoersbudget te dienen, met inachtneming van de hoofdlijn van het IBO-rapport?
- b. Hoe kan het beste tegemoet worden gekomen aan het aandachtspunt van de decentrale overheden en de Tweede Kamer ten aanzien van de ontbrekende prikkel, wederom met inachtneming van de hoofdlijn van het IBO-rapport?
 - c. Is de manier waarop met rijksprioriteiten (fysieke toegankelijkheid en sociale veiligheid bijvoorbeeld) wordt omgegaan, de meeste geëigende om enerzijds tegemoet te komen aan de prioriteiten uit de landelijke politiek en anderzijds recht te doen aan de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het verkeer en vervoer?
 - d. Zijn er nog aanvullende aandachtspunten en aanvullende punten die nadere uitwerking behoeven?"

Opbouw advies

Hoofdstuk 2 vat het advies samen. Hoofdstuk 3 presenteert een aantal inleidende beschouwingen over het verband tussen politiek bestuurlijke keuzes en de bekostigingssystematiek. De beleidsmatige onderbouwing van het verdeelmodel staat in hoofdstuk 4 centraal. De wijze waarop rijksprioriteiten bij een gedecentraliseerde bekostigingssystematiek tot gelding (kunnen) komen, is in hoofdstuk 5 aan de orde. Vervolgens gaat hoofdstuk 6 over de afweging tussen een gebruikgerichte benadering met prestatie-indicatoren en een gebiedsgerichte benadering op basis van structuurkenmerken. In hoofdstuk 7 staat de Raad stil bij de technische aspecten van het voorgestelde verdeelmodel. In het volgende hoofdstuk gaat het over de invoering en evaluatie van de nieuwe bekostiging. Tot slot presenteert de Raad zijn conclusies.

2.

Samenvatting

Algemeen uitgangspunt is dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen. Het voorliggende bekostigingsmodel heeft geen enkele relatie met de ambities van het NVVP noch met de kosten van het openbaar vervoer. Voor een goede beoordeling van de verdeelsystematiek had het in de rede gelegen eerst het NVVP vast te stellen en vervolgens de verdeelsystematiek. De Raad betreurt dat dit niet het geval is.

Het verdeelmodel houdt geen met kosten die voortvloeien uit rijksdoelstellingen omdat dit een beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid zou inhouden. De Raad bestrijdt deze zienswijze en acht het ook mogelijk OV-doelstellingen te vertalen naar structuurkenmerken. Het handhaven van de huidige verdeling veronderstelt

dat deze nu optimaal tegemoet komt aan de verschillen in kosten. Deze opvatting lijkt meer ingegeven door praktische overwegingen dan dat het stoelt op een gedegen analyse. Door de huidige verdeling als uitgangspunt te nemen honoreert men erkende inefficiënties in de huidige verdeling. Een benadering waarbij genormeerd wordt aangegeven wat de kosten zijn van het gewenste OV-aanbod (zowel kwantitatief als kwalitatief) in zowel het stads- als streekvervoer en deze kosten vertaalt in structuurkenmerken zou dit nadeel ondervangen.

Het voorstel rijksprioriteiten tijdelijk via een extra specifieke uitkering te stimuleren, past binnen de uitgangspunten van gezonde financiële verhoudingen.

De Raad is van mening dat het decentraliseren van taken, bevoegdheden en middelen op het terrein van verkeer- en vervoerbeleid ten goede komt aan de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Van belang daarbij is dat de provincies en de kaderwetgebieden de beschikking krijgen over een breed inzetbaar budget voor verkeer en vervoer en in staat worden gesteld afwegingen te maken over de meest doelmatige inzet van de beschikbare middelen. De Raad stemt dan ook in met de integratie van exploitatie- en investeringsbijdragen. De risico's acht hij in overeenstemming met de beleids- en bestedingsvrijheid. Wel is hij van mening dat bij grootschalige investeringen in nieuwe infrastructuur op de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid rust om te voorzien in de daarbij behorende extra middelen voor exploitatie, onderhoud en vervanging.

Naar de mening van de Raad staat de keuze voor een vergaande decentralisatie van openbaar vervoersbeleid op gespannen voet met de doelstelling van het Rijk de kostendekkendheid van het openbaar vervoer te vergroten. Een prikkel stimuleert alleen de kwantiteit en niet de kwaliteit van het openbaar vervoer. Een mogelijk ongewenst neveneffect daarbij is dat decentrale overheden indirect gestimuleerd worden om investeringsmiddelen in te zetten voor exploitatie teneinde het eigen aandeel in de rijksbijdrage te maximaliseren ten koste van andere OV-autoriteiten. Vergroting van de kostendekkendheid is een element dat in de aanbesteding of concessieverlening tussen vervoersautoriteit en vervoerder speelt. Daarbij zijn ook tariefvrijheid en mogelijkheden de middelen aan te wenden voor andere vormen van openbaar vervoer van groot belang.

In de uitwerking van het verdeelmodel is de omvang van het huidige tramforfait benaderd met structuurkenmerken voor bebouwingsdichtheid en centrumfunctie. De Raad meent dat dit een te billijken keuze is omdat de aanwezigheid van railvervoer ook is ingegeven door vervoerskundige overwegingen die gerelateerd zijn aan structuurkenmerken.

De Raad constateert dat het per regio gedifferentieerde bedrag per woning het zicht ontnemt op de betekenis van de andere verdeelmaatstaven. Procentueel blijft het aandeel van elke

vervoersautoriteit in het totaalbudget bij de start gelijk. Elk mogelijk herverdeeleffect wordt gecorrigeerd door de gebiedspecifieke constante. Door deze factor ontstaan merkwaardige en niet goed te verdedigen effecten. Het werken met een gedifferentieerde vaste bijdrage per regio is voor een overgangstermijn wellicht te verdedigen op termijn ondergraaft het de houdbaarheid van het model. Het zoeken naar een betere verklaring met behulp van structuurkenmerken is ondergeschikt gemaakt aan de eenvoud.

De maatstaven dunheid en dichtheid brengen met zich dat zij gevoelig zijn voor veranderingen in gebiedsindelingen. Hoewel niet fraai acht de Raad dit effect niet onoverkomelijk.

Het gaat in de optiek van de Raad echter niet alleen om bevolkingsdichtheid maar ook om een relatie met de bebouwingsdichtheid. Het maakt immers voor de kosten wel degelijk uit of bij een zelfde bebouwingsoppervlak deze bebouwing over veel kernen gespreid is of dat het bebouwingsoppervlak juist gelegen is in een zeer uitgestrekte kern. Een operationalisering zoals in de huidige bekostiging via de maatstaf Omgevingsadressendichtheid (OAD) en/of de maatstaf kernen ligt daarbij in de rede.

De wijze waarop met de centrumfunctie van een gebied is rekening gehouden acht de Raad aanvaardbaar.

De Raad plaatst vraagtekens bij de wijze waarop rekening wordt gehouden met personen die afhankelijk zijn van het openbaarvervoer (de OV-captives). Juist scholieren en studenten die voor een deel afhankelijk zijn van het openbaar vervoer tellen niet mee.

Het voornemen aanloopverliezen in de exploitatie van het openbaar vervoer naar grote nieuwbouwlocaties te compenseren, vindt de Raad een goede zaak. De benodigde middelen om deze groei te honoreren komen echter in mindering op het beschikbare OV-budget van de overige vervoersautoriteiten. De Raad vindt dit niet wenselijk. Het is zuiverder indien de kosten van de groei voor rekening van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zouden komen in plaats van de rekening andere vervoersautoriteiten. Dit komt de gewenste stabiliteit van de uitkering ten goede. Het groeibudget wordt verdeeld op basis van de taakstelling van het aantal Vinex-woningen per vervoersautoriteit. Een optimale tegemoetkoming in de aanloopverliezen zou een jaar voor aanvang van de bouw van de woningen dienen te starten. Ook acht de Raad de periode van vier jaar te kort.

Het tijdstip van invoering is naar de mening van de Raad vooral afhankelijk van de politiek bestuurlijke doelen in het kader van het Nationaal Verkeer en Vervoersplan en de wijze waarop het Rijk deze doelen denkt te kunnen realiseren. Belangrijkste overweging om snel tot invoering over te gaan is dat op deze wijze

vervoersautoriteiten op korte termijn al ervaring kunnen opdoen met een integraal verkeer- en vervoersbudget.

Het totaalbeeld is dat de inhoudelijke kwaliteit van het verdeelstelsel te wensen overlaat. Dit rechtvaardigt een heroverweging. De Raad plaatst vraagtekens bij de houdbaarheid van het verdeelmodel op de langere termijn. Met name het gedifferentieerde bedrag per woning acht de Raad onwenselijk. De winst van invoering van het voorgestelde verdeelmodel zit in het mogelijk maken van een vergaande decentralisatie, in de erkenning van de groeicomponent voor Vinex-wijken en in het tegengaan van een neerwaartse spiraal. Mocht u daarom toch kiezen voor snelle invoering dan dringt de Raad aan op een toetsing van de nieuwe bekostigingssystematiek op basis van de doelstellingen van het NVVP.

3. Politieke keuzen en bekostiging

Algemeen

Aan de beoordeling van de bekostigingssystematiek gaat een aantal belangrijke vragen vooraf die bepalend zijn voor het oordeel over de bekostigingssystematiek. Het is niet aan de Raad om te treden in politiek bestuurlijke keuzes, maar de Raad acht zich er wel toe gehouden u te wijzen op de consequenties van bepaalde keuzes (dan wel het ontbreken daarvan) voor de bekostigingssystematiek voor het openbaar vervoer.

Een alom geaccepteerd uitgangspunt in het denken over de financiële verhoudingen is dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen. Dat wil zeggen dat eerst de politiek/bestuurlijke afwegingen moeten worden gemaakt en dat daaruit de consequenties voor de bekostigingssystematiek volgen. In de adviesaanvraag ligt dat besloten in de opmerking dat de Raad bij de beoordeling de hoofdlijnen van het IBO-rapport in acht dient te nemen.

Omvang OV-budget

De omvang van het beschikbare budget en de voorziene bezuinigingen gelden voor de Raad als een gegeven.

Wel stelt de Raad vast dat de mogelijkheden om tegenvallende inkomsten uit de Rijksbijdrage op te vangen niet voor elke vervoersautoriteit even groot zijn. Ook al blijft bij de start procentueel het aandeel in het totaalbudget gelijk dan nog kan dit door een geringer macrobudget problemen met zich brengen. Dit is vooral het geval wanneer vervoersautoriteiten met het oog op de gewenste marktwerking al meerjarige verplichtingen zijn aangegaan. Het ligt in de rede dat een voorziening wordt getroffen daar waar deze combinatie tot knelpunten leidt.

Beperking vervoersautoriteiten

Het kabinet heeft er voor gekozen, in overeenstemming met het IBO-rapport, de 35 overheden die nu een rijksbijdrage voor het openbaar vervoer ontvangen te vervangen door dezelfde groep van belanghebbenden als die van de GDU, namelijk de twaalf provincies en de zeven kaderwetgebieden.

Ook dit is een politiek bestuurlijke keuze die vooraf gaat aan de bekostiging. De Raad stelt wel vast dat de beperking van het aantal belanghebbenden tot die van de GDU niet alleen beleidsmatige voordelen heeft maar ook een belangrijk verdeeltechnisch voordeel oplevert, namelijk een mogelijk eenvoudiger bekostigingsmodel.

Decentralisatie

Het IBO-rapport bepleit een vrij vergaande decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen naar provincies en kaderwetgebieden.

De Raad staat positief ten opzichte van dit principe. Dit strookt met de opvattingen van de Raad². Hij wijst er wel op dat het niet alleen dient te gaan om een decentralisatie van middelen maar ook van bevoegdheden. Tariefvrijheid is in dit verband essentieel.

Integratie van exploitatie- en investeringsuitkeringen

Het nu voorliggende voorstel vervangt de bestaande bekostigingssystematiek voor de exploitatie van het openbaar vervoer (jaarbudget € 1,1 mld), door een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken, net zoals dat bij investeringsgeldten voor de GDU-plus het geval is.

Inclusief de exploitatiegelden voor het openbaar vervoer worden uiteindelijk vier afzonderlijke geldstromen ontschot en gebundeld in één brede doeluitkering van ruim € 1,5 mld ten behoeve van het lokaal en regionaal verkeer en vervoer. Feitelijk betekent dat een ontschotting tussen hoofdzakelijk investerings- en exploitatie-uitgaven.

Hiermee komt de afweging tussen exploitatie- dan wel investeringsuitgaven geheel in handen van de decentrale vervoersautoriteiten. Het is daarmee primair aan decentrale vervoersautoriteiten te bepalen hoe de inzet van de beschikbare middelen optimaal bijdraagt aan de realisering van het verkeer- en vervoersbeleid. Bij deze afweging dienen de decentrale vervoersautoriteiten ook de gevolgen van onderhoud en vervanging te betrekken.

De Raad stemt in met de integratie van exploitatie- en investeringsbijdragen in een centraal te besteden verkeer en vervoersbudget. Het gevaar dat de

² *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie*, Raad voor het openbaar bestuur Raad voor de financiële verhoudingen, september 2000.

exploitatie-uitgaven de investeringsuitgaven gaan verdringen bestaat, maar dit past in de optiek van de Raad bij de vergaande decentrale verantwoordelijkheid. De Raad onderkent de risico's van deze vergaande vorm van decentralisatie maar acht deze in overeenstemming met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden. Wel is hij van mening dat bij grootschalige investeringen in nieuwe OV- infrastructuur – die niet uit de GDU-middelen komen – op de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid rust om in de daarbij behorende extra benodigde middelen voor exploitatie, onderhoud en vervanging te voorzien. Anders wordt de formele beleids- en bestedingsvrijheid materieel uitgehouden.

4.

Beleidsmatige uitgangspunten

Eén van de motieven voor het laten opstellen van het IBO-rapport was de verschuiving van specifieke openbaar vervoer doelstellingen naar meer algemene verkeer- en vervoersdoelen. De nu gekozen uitgangspunten hebben echter helemaal geen relatie meer met (specifieke) nationale doelstellingen van het verkeer- en vervoersbeleid. Aan het gepresenteerde verdeelmodel liggen alleen technische uitgangspunten ten grondslag (zie hoofdstuk 7). Het gevaar is dat er een spanning ontstaat tussen de louter technische uitgangspunten en de mogelijke doelstellingen uit het Nationaal Verkeer en Vervoersplan (NVVP). Het nationale verkeer- en vervoersbeleid zal immers voor een belangrijk deel uitgevoerd moeten worden door de decentrale overheden.

Het past niet de decentrale overheden te houden aan het realiseren van beleidsdoelstellingen indien niet duidelijk is op welke wijze de bekostiging daarmee ook rekening houdt. Ook binnen een decentrale opzet dient de verdeling van de rijksbijdrage aan te sluiten op de beleidsdoelen of deze op zijn minst niet te belemmeren. Voor de goede orde het gaat daarbij om iets anders dan de voorbeelden van rijksprioriteiten zoals sociale veiligheid en reizigersinformatie die in de adviesaanvraag worden genoemd (zie hoofdstuk 5). Het gaat om de meer fundamentele vraag: waaraan dient het verkeer- en vervoersbeleid van de decentrale overheden een bijdrage te leveren?

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer golden als hoofddoelstellingen van het verkeer- en vervoersbeleid het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Het openbaar vervoer diende daar, als alternatief voor de auto, een bijdrage aan te leveren. Daartoe werd een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer nagestreefd. De nadruk lag daarbij op de grootstedelijke gebieden. Daar is de problematiek van congestie en verval van leefbaarheid het grootst. Daarnaast werd aan het openbaar vervoer een functie toegedacht aan het bieden van mobiliteit aan diegenen die geen auto bezitten. Tegelijkertijd werd een efficiencyverhoging noodzakelijk geacht, zodat de rijksbijdragen

zouden kunnen verminderen. Het doel was een stijging van de kostendekkingsgraad van 42% in 2000 naar 50% in 2004.

Het huidige verdeelmodel stoelt op deze doelstellingen. In de bekostiging staat de prikkel tot efficiencyverbetering centraal. De reizigeropbrengsten (opbrengsten uit kaartverkoop) bepalen voor 83% de rijksbijdrage. De werking van deze prikkel wordt echter gedeeltelijk beperkt, ten eerste door de opname van een aantal structuurkenmerken dat rekening houdt met de bebouwingsdichtheid in het vervoersafhankelijke gedeelte van het bekostigingsmodel. Ten tweede door het apart honoreren van de sociale functie van het openbaar vervoer op het platteland in het niet-vervoersafhankelijke gedeelte. In het nu voorgestelde verdeelmodel spelen daarentegen alleen structuurkenmerken een rol.

De Raad is van mening dat duidelijk moet zijn waarom bepaalde structuurkenmerken worden gehonoreerd. Het model dient bij te dragen aan de herkenbaarheid van de beleidsdoelstellingen. Het dient rekening te houden met de verschillen in kosten en met de mogelijkheden reizigersopbrengsten te genereren met het oog op het realiseren van de doelstellingen op decentraal niveau. Een goede vormgeving van de bekostiging komt het draagvlak voor het beleid ten goede.

Aanvankelijk is ook door MuConsult, in samenwerking met de betrokken partijen, geprobeerd structuurkenmerken te selecteren die passen bij de OV-ambitie uit het NVVP, namelijk de verbetering van de vitaliteit en de bereikbaarheid van stedelijke gebieden en het vervullen van een sociale functie.

Het rapport concludeert dat het in de gegeven tijd niet haalbaar was om deze abstracte doelen, die elkaar ook overlappen, te vertalen naar concrete structuurkenmerken. Bovendien zou een dergelijke concretisering op gespannen voet komen te staan met de beleidsvrijheid van decentrale overheden, aldus de bevindingen van MuConsult. Daarom is gekozen voor een systematiek die aansluit bij de bestaande verdeling. Die verdeling geldt daarmee als verklaring voor de behoefte aan middelen.

De Raad bestrijdt bovenstaande redenering. De Raad is op grond van zijn ervaringen van opvatting dat het heel wel mogelijk is OV-doelstellingen te vertalen naar structuurkenmerken. De structuurkenmerken in het huidige verdeelmodel vormen daarvoor voldoende bewijs. De stelling dat het vertalen van doelstellingen de beleidsvrijheid van decentrale overheden aantast, is onjuist. De wijze waarop de verdeling rekening houdt met kosten die voortvloeien uit rijksdoelstellingen betekent nog geen beperking van de beleids- en bestedingsvrijheid. Net zo min als de verdeling van provincie- of gemeentefonds iets zegt over de wijze waarop provincies dan wel gemeenten worden geacht deze middelen te besteden. Het handhaven van de huidige verdeling veronderstelt dat deze verdeling optimaal tegemoet komt aan de verschillen in kosten voor het openbaar vervoer. Deze

opvatting lijkt meer ingegeven door praktische overwegingen dan dat het stoelt op een gedegen analyse.

In de optiek van de Raad is de vraag of de huidige doelstellingen ook in het nieuwe NVVP worden onderschreven of dat deze plaats maken voor andere meer (of minder) algemene verkeer- en vervoersdoelstellingen. De mate van detaillering van de doelstellingen is van wezenlijk belang voor het beoordelen van de ontwikkelde verdeelsystematiek. Het nu ontwikkelde verdeelmodel borduurt indirect voort op het huidige model door de bestaande verdeling als uitgangspunt te nemen. De huidige verdeling wordt als het ware bevroren terwijl de dynamiek van het model nog in beweging is. Daarmee heeft het model echter (nog) geen duidelijke beleidsmatige grondslag.

Voor een goede beoordeling van de verdeelsystematiek had het in de rede gelegen eerst het NVVP vast te stellen en vervolgens de verdeelsystematiek. De Raad betreurt dat dit niet het geval is. Een volledige beoordeling van de verdeelsystematiek is niet goed mogelijk zonder toetsing aan duidelijk omschreven doelstellingen.

Met dit voorbehoud in gedachte heeft de Raad toch gemeend zich te moeten uitspreken over het nu voorliggende verdeelmodel.

5. Rijksprioriteiten

Een specifieke vraag is of de manier waarop de rijksprioriteiten(bijvoorbeeld fysieke toegankelijkheid en sociale veiligheid) in de bekostigingssystematiek tot uiting komen, de meest geëigende is om tegemoet te komen aan de prioriteiten uit de landelijke politiek en recht te doen aan de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van het verkeer en vervoer.

In de huidige situatie worden specifieke doelen (bijv. toegankelijkheid OV) of beleidsmatige speerpunten (sociale veiligheid) vaak nagestreefd met specifieke regelingen met een geormerkt (deel)budget met daarbij behorende verantwoordingseisen. Het inbrengen van rijksprioriteiten past in de ogen van het ministerie niet goed binnen de nieuwe decentrale bekostigingssystematiek op basis van structuurkenmerken.

Het voorstel is om rijksprioriteiten gedurende een vooraf bepaalde termijn buiten de GDU te houden, met een eigen regeling voor verantwoording en dergelijke. Daarbij worden twee verschillende situaties onderscheiden: zaken die eenmalig een impuls nodig hebben en zaken die structureel aandacht behoeven. Beide starten voor een beperkte periode buiten de GDU. Indien het Rijk echter overgaat tot het verplicht stellen van bepaalde voorzieningen en of maatregelen dan zullen de daarvoor benodigde middelen in het budget van de GDU worden opgenomen. De waarborging van de uitvoering van dergelijke prioriteiten kan plaats vinden via de Planwet verkeer en vervoer of desnoods via andere wet- en regelgeving.

De Raad acht de hoofdlijnen zoals hier geschetst in overeenstemming met de uitgangspunten van de Financiële- verhoudingswet. Het verplicht stellen van bepaalde voorzieningen houdt ook de verplichting in aan te geven hoe de uitgaven kunnen worden gedekt. De Raad is in het algemeen geen voorstander van allerlei specifieke uitkeringen. De mogelijkheid om tijdelijk via een aparte specifieke uitkering bepaalde doeleinden te stimuleren is een ook door de Raad erkende grond voor specifieke uitkeringen. Voor een structurele bekostiging verdient opname van de middelen in de GDU de voorkeur.

6.

Een gebruiksgericht dan wel een gebiedsgericht verdeelmodel

Het IBO-rapport maakt voor het verdeelmodel een onderscheid tussen een gebiedsgerichte en een gebruiksgerichte variant.

Overwegingen bij de gebruiksgerichte variant zijn:

1. De opbrengstsuppletie kan vanwege de daarvan uitgaande prikkel tot vergroting van de reizigersopbrengsten niet gemist worden.
2. De OV-autoriteiten en bedrijven zijn gewend aan een gebruiksgerichte variant. Zij hebben contracten afgesloten, waarin de prikkel op basis van gebruik is opgenomen.
3. Verandering van de systematiek van de regiobekostiging ligt, behalve op het punt van enige vereenvoudiging, niet in de rede.

Het IBO-onderzoek werd mede ingegeven door de opvatting dat de bestaande verdeling onvoldoende voldeed. De bestaande systematiek geldt als complex en heeft ongewenste neveneffecten. Het belangrijkste neveneffect heeft te maken met de bekostiging van de prestaties op basis van reizigersopbrengsten. In vooral de landelijke gebieden valt de groei in reizigersopbrengsten lager uit en als gevolg daarvan daalt vervolgens ook weer de rijksbijdrage. Dit leidt tot het ontstaan van een neerwaartse spiraal van voorzieningen en gebruik van het openbaar vervoer in gebieden met een minder dan gemiddelde groei van reizigersopbrengsten. Daarbij werken reizigersopbrengsten pas met enige vertraging door in de bekostiging. Dit is het gevolg van de ingewikkelde, tijdrovende en dure methode die nodig is om de opbrengsten van de strippenkaart toe te kunnen delen aan elke vervoersautoriteit. Ook het feit dat de bestaande tariefsvrijheid negatief doorwerkt in de rijksbijdrage geldt als onredelijk. Een vervoersautoriteit die het openbaar vervoer aantrekkelijker probeert te maken door lagere tarieven, voor bijvoorbeeld daluren, ontvangt naast lagere reizigersopbrengsten ook een lagere rijksbijdrage. Ook het ontbreken van meerjarige zekerheid wordt als negatief bestempeld.

De Raad onderkent de bezwaren van de bestaande bekostigingssystematiek. Hij hecht er evenwel aan vast te stellen dat het stimuleren van vervoersautoriteiten om de reizigersopbrengsten te vergroten, in overeenstemming is met de doelstellingen zoals die in 1997 aan het bekostigingsmodel zijn toegekend. In die zin doet het bekostigingsmodel wat het beoogde te doen. Er is destijds bewust voor gekozen de rijksbijdrage te baseren op de opbrengsten om zo een directe prikkel voor efficiencyverbetering in het bekostigingsstelsel te brengen. In de praktijk blijkt de stijging van de reizigersopbrengsten ongelijkmatig over de vervoersautoriteiten gespreid. Zonder overigens een precieze definiëring van de sociale functie van het openbaar vervoer te geven, vreest men nu voor een uitholling van de sociale functie op het platteland. De neerwaartse spiraal ontstaat overigens niet door de koppeling aan reizigersopbrengsten maar omdat het beschikbare OV-budget op rijksniveau niet meegroeit met de echte reizigersgroei. Het grote gewicht dat de reizigersopbrengsten nu hebben in de verdeling is de hoofdoorzaak voor het ontbreken van stabiliteit. Dit nadeel zou

kunnen worden beperkt door aan de meer stabiele structuurkenmerken een groter gewicht te geven boven de meer fluctuerende reizigersopbrengsten. Ook invoering van de OV-chipkaart kan een aantal van de bestaande nadelen ondervangen. Dit betekent nog niet dat het model ook inpasbaar is een integraal verkeer en vervoersbudget.

Als tegenhanger van de gebruiksgerichte variant komt het IBO-rapport met een gebiedsgerichte variant. Als voordeel van deze variant gelden:

1. Deze variant geeft de beste aansluiting bij de decentralisatie en bij de ontschottingsgedachte.
2. De opbrengstsuppletie vervalt in een gebiedsgerichte variant en dat geeft kans op een meer gelijkmatiger en voorspelbare meerjarige budgettaire ontwikkeling.
3. Alle activiteiten die openbaar vervoer bevorderen kunnen in een gebiedsgerichte variant worden meegenomen.

De Raad stelt vast dat de keuze tussen de gebiedsgerichte variant en de gebruiksgerichte variant in hoge mate wordt bepaald door een politiek bestuurlijke weging van argumenten. Indien men een groot belang hecht aan directe economische prikkels ter vergroting van de reizigersopbrengsten ligt de keuze voor de gebruiksgerichte variant voor de hand. Wanneer men echter een zwaarder gewicht toekent aan bestuurlijke decentralisatie, de ontschotting tussen exploitatie- en investeringsbijdragen, is de waardering voor de gebiedsgerichte variant hoger. Gezien zijn voorkeur voor een vergaande decentralisatie kiest de Raad voor een gebiedsgerichte variant.

Prestatieprikkel

De voordelen van de gebiedsgerichte variant zijn spiegelbeeldig aan die van de gebruiksgerichte variant. Als belangrijkste nadeel van de gebiedsgerichte variant geldt het ontbreken van een prestatieprikkel in de bekostiging. De adviesaanvraag stelt expliciet de vraag hoe kan worden tegemoet gekomen het aandachtspunt van de decentrale overheden en de Tweede Kamer ten aanzien van het ontbreken van deze prikkel. Het vergroten van de kostendekking speelt hierbij een belangrijke rol. Als alternatief stelt het Rijk voor periodiek op macro-niveau te beoordelen of er zicht bestaat op het bereiken van de doelstelling van 50% kostendekking in 2020.

Naar de mening van de Raad is de doelstelling van het Rijk de kostendekking van het openbaar vervoer te vergroten in strijd met de keuze voor een vergaande decentralisatie van het openbaar vervoersbeleid. Een prestatieprikkel in de bekostiging is niet consistent met het overlaten van de bevoegdheid op decentraal niveau integrale afwegingen te maken. Een prestatieprikkel stimuleert alleen de kwantiteit en niet de kwaliteit van het openbaar vervoer. Een mogelijk ongewenst neveneffect is dat decentrale overheden indirect gestimuleerd worden investeringsmiddelen in te zetten voor exploitatie doeleinden met als doel het

eigen aandeel in de rijksbijdrage te maximaliseren. Dit gaat vervolgens wel ten koste van de andere vervoersautoriteiten die een andere afweging maken. Conform de doelstelling van de decentralisatiegedachte is het primair aan de decentrale vervoersautoriteit te bepalen hoe hij het ter beschikking staande verkeer- en vervoersbudget inzet. Vergroting van de kostendekkendheid is iets dat in de aanbesteding of concessieverlening tussen vervoersautoriteit en vervoerder speelt. Overigens is kostendekkendheid maar één van de aspecten die een rol speelt bij de aanbesteding. Ook het kunnen gebruikmaken van tariefvrijheid en de mogelijkheden de middelen aan te wenden voor andere vormen van openbaar vervoer zijn daarbij van belang. Een gebiedsgerichte benadering op basis van structuurkenmerken komt het beste aan deze wens tegemoet.

Consequentie van het willen vasthouden aan de doelstelling van het vergroten van de kostendekkendheid zou zijn dat de ontschotting tussen investeringsbijdragen en exploitatie-uitgaven gedeeltelijk weer ongedaan wordt gemaakt. In die zin dat investeringsmiddelen niet mogen worden ingezet voor exploitatie van het openbaar vervoer maar wel andersom. Daarbij zou er voor gekozen kunnen worden voor een bekostigingssystematiek waarbij niet 83% van de rijksbijdrage afhankelijk is van de reizigersopbrengsten maar een lager percentage, bijvoorbeeld 50%.

Opties om in gematigde vorm prestatieprikkels in de bekostigingssystematiek in te bouwen, doorkruisen echter de gewenste decentralisatie van het verkeer- en vervoersbeleid. De Raad is hiervan dan ook geen voorstander.

7.

Verdeeltechnische aspecten

Hoofdpijnen van het combinatiemodel

Het bureau MuConsult kreeg de opdracht om:

“bouwstenen aan te dragen voor besluitvorming over de verdeling van (een deel van) de beschikbare rijksmiddelen voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer op basis van structuurkenmerken”.

Verdeeltechnische uitgangspunten

Het IBO-rapport stelt de bestuurlijke decentralisatie voorop maar doet verder geen uitspraak over de doelstellingen van het verkeer- en vervoersbeleid. De keuzes die aan het verdeelmodel ten grondslag liggen zijn hoofdzakelijk verdeeltechnisch van aard, te weten::

- Het mogelijk maken van een integratie van exploitatie- en investeringsuitkeringen in een decentraal verkeer- en vervoersbudget.

- Het ondervangen van de nadelen van de huidige bekostigingssystematiek.
- De gevonden structuurkenmerken moeten maatgevend zijn voor datgene wat men in de regio moet gaan presteren en moeten passen binnen de kaders die in het NVVP worden vastgelegd.
- Het nieuwe verdeelmodel dient bij de start geen grote herverdeeleffecten te veroorzaken.
- Ook eenvoud geldt als een belangrijk criterium.

De huidige verdeling die voor 83% wordt bepaald door reizigersopbrengsten wordt feitelijk vervangen door een verdeling waarin alleen structuurkenmerken een rol spelen. De reden voor het beperken van herverdeeleffecten is dat er geen beleidswijziging aan de bekostiging ten grondslag liggen die een herverdeeleffect zou rechtvaardigen. Ook wordt gewezen op de vertegenwoordigers van de decentrale overheden die hechten aan minimale herverdeeleffecten. Aanvankelijk zou het nieuwe verdeelmodel uitsluitend toegepast gaan worden op de budgetgroei van jaarlijks 2% vanaf 2005.

Het nu voorliggende verdeelmodel van MuConsult is, met uitzondering van de koppeling aan het NVVP, een vrij zuivere vertaling van deze uitgangspunten. Centraal staat het uitgangspunt dat bij de invoering van het verdeelmodel geen herverdeeleffecten mogen ontstaan. De Raad plaatst vraagtekens bij dit uitgangspunt. Het verlaten van de huidige prestatiebekostiging is wel degelijk een beleidswijziging. De prestatieprikkels beoogde juist een stimulans te zijn tot verhoging van de kostendekkendheid. Het tegengaan van herverdeeleffecten veronderstelt dat de huidige verdeling het beste tegemoet komt aan de behoeften per vervoersautoriteit. Dit lijkt erg onwaarschijnlijk omdat de herverdeling die sinds 1997 is opgetreden onder het systeem van opbrengstsuppletie feitelijk niet meer dan een momentopname is. Door de huidige verdeling als uitgangspunt te nemen honoreert men ook erkende inefficiënties in de huidige verdeling. Grote verschillen in kostendekkingsgraad worden niet verklaard. Vervoerskundige argumenten voor railvervoer (het tramforfait) worden slechts impliciet meegewogen. Het normeren van de kosten van het gewenste OV-aanbod zowel kwantitatief als kwalitatief in zowel het stads- als streekvervoer en deze kosten te vertalen in structuurkenmerken zou dit nadeel ondervangen. De Raad betreurt het dat niet voor deze methode is gekozen.

Het nu voorgestelde verdeelmodel gaat uit van een gecombineerde bekostigingssystematiek, bestaande uit een gedifferentieerde component en een dynamische component. De gedifferentieerde component is semi-stabiel en houdt rekening met tussentijdse ontwikkelingen (zoals de groei van het aantal woningen) die van invloed zijn op de te verwachten vraag naar openbaar vervoer.

Het dynamische deel van de bekostiging sluit aan op de aanloopverliezen in de exploitatie van openbaar vervoer in grote nieuwbouwlocaties. Deze bijdrage wordt na een aantal jaren weer tot nul teruggebracht

In afwijking van het uitgangspunt verdeelt het ontworpen bekostigingsmodel het gehele budget op structuurkenmerken en niet louter de budgetgroei van jaarlijks 2% vanaf 2005. In de gecombineerde bekostigingssystematiek speelt de beschikbaarheid van de 2% voor vervoersgroei geen rol. De verstrekking van de dynamische component met bedragen per nieuwe Vinex-woning wordt altijd uitgekeerd ongeacht de ontwikkeling van het totaal budget. De verdeling van de rest van het beschikbare budget (de gedifferentieerde component) wordt niet bevroren, maar op basis van structuurkenmerken bepaald (uitgedrukt in een per OV- autoriteit verschillend bedrag per woonruimte). Daarbij geldt de verdeling in procenten van het beschikbare budget in 2003 per vervoersautoriteit als basis. In procenten krijgt elke vervoersautoriteit voor het gedifferentieerde deel in 2004 evenveel als in 2003. Op termijn zullen door de verschillende dynamiek van de verdeelmaatstaven deze percentages wel gaan wijzigen maar gelet op de aard van de verdeelmaatstaven (woningen, bebouwd oppervlak, oppervlak, klantenpotentieel e.d.) zal deze dynamiek van jaar tot jaar beperkt zijn en relatief goed voorspelbaar.

Het tijdig beschikbaar stellen van gelden voor aanloopverliezen in de exploitatie van het openbaar vervoer naar grote nieuwbouwlocaties komt tegemoet aan de kritiek op de huidige verdeling. Op dit moment dient de vervoersautoriteit de aanloopverliezen voor te financieren in de hoop dat de OV-lijn uiteindelijk meer dan gemiddeld rendeert. Doordat de benodigde middelen om de Vinex groei te honoreren ten laste komen van het totaal beschikbare OV-budget, betekent wel dat de overige vervoersautoriteiten hiervoor opdraaien. Het is zuiverder indien de kosten van de groei voor rekening van het ministerie van Verkeer en Waterstaat komen en niet voor rekening van de andere vervoersautoriteiten. Dit komt ook de gewenste stabiliteit ten goede.

Het IBO-rapport beveelt aan het tramforfait van € 65 miljoen af te schaffen en het op te nemen in de reguliere rijksbijdrage.

Totnogtoe is in opeenvolgende verdeelstelsels voor het openbaar vervoer het tramforfait steeds buiten beschouwing gelaten als zijnde een te honoreren bestuurlijke keuze uit het verleden. De expliciete uitspraak dat het tramforfait moet worden afgebouwd suggereert een breuk. In de uitwerking van het verdeelmodel is de omvang van het huidige tramforfait benaderd met structuurkenmerken voor bebouwing en centrumfunctie. Daarmee is echter geen sprake van een vermindering van het tramforfait maar juist van het bevriezen van het tramforfait. De Raad meent dat dit een te billijken keuze is omdat de aanwezigheid van railvervoer ook ingegeven wordt door vervoerskundige overwegingen. Vervoerskundige overwegingen die gerelateerd zijn aan structuurkenmerken. Maar strikt genomen lijkt deze bevroering in strijd met de aanbevelingen uit het IBO-rapport.

Nadere uitwerking van het combinatiemodel

1. De gedifferentieerde component

Per woning wordt een bijdrage uitgekeerd waarvan de hoogte per OV- autoriteit verschilt. Elke OV-autoriteit start met een vaste bijdrage € 148,51 per woning. Deze wordt gecorrigeerd voor:

- Dichtheid op basis van het aantal inwoners per hectare
- Dunheid een negatief bedrag per extra procent bebouwd oppervlak
- Centrumfunctie van een gebied
- Het aantal personen van 18 jaar en ouder, studenten in het bezit van een SOV-kaart niet meegerekend (OV-captives)

De vaste bijdrage per woning

De vaste bijdrage per woning verschilt wel per vervoersautoriteit. De hoogte van de vaste bijdrage per woning wordt immers voor elke vervoersautoriteit zo vastgesteld dat er – althans in procenten van het totaal- geen herverdeeffect ontstaat ten opzichte van 2003. Een voorbeeld kan dit verduidelijken:

De huidige rijksbijdrage 2002 van Flevoland bedraagt omgerekend € 158,41 per woning. Volgens de formule zou Flevoland echter € 137,24 per woning krijgen. Om dit verschil te compenseren wordt er € 21,17 toegevoegd aan de vaste bijdrage van € 148,51 deze komt zo uit op € 169,68 per woning.

De Raad constateert dat het lijkt alsof de andere verdeelmaatstaven er niet meer toe doen omdat elk herverdeeffect wordt gecorrigeerd door wat de gebiedspecifieke constante wordt genoemd. Dit is niet helemaal het geval omdat de dynamiek van de maatstaven per vervoersautoriteit kan verschillen. In de ene regio wordt immers meer gebouwd dan in de andere. Gevolg is dat een vervoersautoriteit die een relatief hoger startbedrag per woning krijgt en vervolgens relatief veel woningen bouwt daarvan voordeel heeft. De Raad acht dit een merkwaardig en niet goed te verdedigen effect. Het werken met een gedifferentieerde vaste bijdrage per regio is voor een overgangstermijn wellicht te verdedigen. Op termijn ondergraaft het de houdbaarheid van het model. Inhoudelijk lag ook een bedrag per inwoner meer voor de hand. Het zoeken naar een betere verklaring met behulp van structuurkenmerken voor de huidige verschillen is ondergeschikt gemaakt aan de eenvoud.

Bebouwingsmaatstaven

De relatie tussen enerzijds dichtheid en dunheid van bebouwing is kenmerkend voor de kosten van het openbaar vervoer. Het stedelijk openbaar vervoer heeft te maken met hoge bezettinggraden veel inzet van materieel in de spits voor het woon-werkverkeer, het streekvervoer heeft juist te maken met dunne lijnen over lange afstanden.

- Dichtheid

De hoogte van de bijdrage per woning neemt toe naarmate het aantal inwoners per hectare toeneemt. Achtergrond is dat naarmate de bevolkingsdichtheid toeneemt ook de kosten van het openbaar vervoer toenemen. Dichtbevolkte gebieden krijgen dus een hoger OV-budget.

De wijze waarop deze maatstaf is geoperationaliseerd brengt met zich dat hij gevoelig is voor veranderingen in gebiedsindelingen. De grenzen tussen provincies onderling blijken relatief stabiel maar de grenzen van de kaderwetgebieden moeten nog nader worden bepaald. De operationalisering in een percentage inwoners per hectare leidt vanwege het zogenoemde teller/noemer effect tot merkwaardige uitkomsten voor het gebied als geheel. Hoewel niet fraai acht de Raad dit effect overkomelijk.

Het gaat in de optiek van de Raad echter niet alleen om bevolkingsdichtheid maar ook om een relatie met de bebouwingsdichtheid. Bebouwingsdichtheid bepaalt de doorstroming van het openbaar vervoer. Een operationalisering zoals in de huidige bekostiging via de maatstaf Omgevingsadressendichtheid (OAD) ligt meer voor de hand.

- Dunheid

De maatstaf voor dunheid is te zien als een correctie op de maatstaf voor dichtheid. Het is een negatieve maatstaf. Naarmate een groter percentage van het oppervlak bebouwd is, wordt de correctie groter. Dat betekent dus dat voor compact gebouwde gebieden met veel inwoners per hectare de correctie kleiner is dan voor wijds gebouwde gebieden. Er ontstaat een voordeel, of beter gezegd een minder groot nadeel, voor dicht bebouwde stedelijke gebieden.

Ten aanzien van de operationalisering geldt hier hetzelfde als bij de factor dichtheid. Het maakt voor de kosten verschil of bij een zelfde bebouwingsoppervlak de bebouwing over veel kernen gespreid is of dat het bebouwingsoppervlak juist gelegen is in één zeer uitgestrekte kern. Een operationalisering via de maatstaf kernen uit het gemeentefonds biedt een mogelijk een goede basis.

Centrum

De centrumfunctie is geoperationaliseerd door het regionaal klantenpotentieel te corrigeren voor het aantal inwoners. De centrumfunctie is gedefinieerd als het aantal inwoners dat buiten de eigen inwoners zorgt voor een groter bereikbaarheidsprobleem. De bereikbaarheid voor de eigen inwoners wordt al geacht te zijn verdisconteerd in het bedrag per woning.

De Raad acht de wijze waarop de centrumfunctie is geoperationaliseerd aanvaardbaar.

OV-captives

De redenering achter deze maatstaf is dat het openbaar vervoer een functie vervult voor al die mensen die voor hun vervoer in belangrijke mate afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Daarvoor is als uitgangspunt genomen het al dan niet bezitten van een rijbewijs.

Personen van 18 jaar en ouder die wel een rijbewijs hebben maar niet in het bezit zijn van een auto tellen niet mee, net zo min als het aantal jongeren onder de 18 en houders van een OV-studentenkaart. De eerste groep is wellicht relatief beperkt, de andere twee groepen zijn dat zeker niet. De Raad plaatst hier vraagtekens bij. Juist scholieren en studenten zijn voor een groot deel afhankelijk van het openbaar vervoer.

2. De dynamische component

Per woning in een grootschalige woonlocatie komt tijdelijk een extra bijdrage ter beschikking als compensatie voor aanloopverliezen. De hoogte van deze bijdrage per woning is voor alle vervoersautoriteiten gelijk. De extra bijdrage wordt in vier weer tot nul terug gebracht

Het groeibudget wordt verdeeld op basis van de taakstelling van het aantal Vinex-woningen per vervoersautoriteit. De veronderstelling is dat het gemiddelde aantal Vinex-woningen per jaar dat tussen 1995 en 2005 gebouwd moet worden maatgevend is voor de periode 2003-2008. Naast het verschil in periodiciteit zijn er echter verschillen tussen tempo en realisaties in de periode. De Raad erkent de beperking van deze maatstaf maar andere indicaties voor de groei van het openbaar vervoer zoals werkgelegenheid hebben grotere nadelen. Een optimale tegemoetkoming in de aanloopverliezen zou echter een jaar voor aanvang van de bouw van de woningen dienen te starten. Ook vindt de Raad de periode van vier jaar te kort.

Totaalbeeld is dat bij de kwaliteit van het verdeelstelsel de nodige kanttekeningen zijn te plaatsen die op zich een heroverweging rechtvaardigen zonder dat het verdeelmodel als zodanig als onvoldoende moet worden gekwalificeerd.

8.

Invoering en evaluatie

Het IBO-rapport stelt dat bij een keuze voor een gebiedsgerichte variant een snelle invoering wenselijk is.

Het tijdstip van invoering is naar de mening van de Raad vooral afhankelijk van de keuze voor politiek bestuurlijke doelen in het kader van het Nationaal Verkeer en Vervoersplan en de wijze waarop het Rijk deze doelen denkt te kunnen

realiseren. Belangrijkste overweging om snel tot invoering over te gaan is dat op deze wijze vervoersautoriteiten op korte termijn al ervaring kunnen opdoen met een decentraal en integraal verkeer- en vervoersbudget.

De Raad plaatst echter vraagtekens bij de houdbaarheid van het verdeelmodel op de langere termijn. Mocht u daarom toch kiezen voor snelle invoering dan acht hij een snelle evaluatie van de nieuwe bekostigingssystematiek wenselijk.

9.

Conclusie

De Raad acht de verdeelsystematiek in overeenstemming met de hoofdlijnen van het IBO-rapport. De vergaande mate van decentralisatie met de daarbij behorende beleids- en bestedingsvrijheid waardeert de Raad positief. Het ontbreken van een prestatieprikkel acht hij in overeenstemming met de gewenste vergaande decentralisatie. Ook stemt hij in met de voorgenomen wijze waarop tijdelijk middelen voor rijksprioriteiten beschikbaar komen. De meerwaarde van het verdeelvoorstel zit vooral in de erkenning van de groeicomponent voor Vinex-wijken en het tegengaan van de huidige neerwaartse spiraal in de gebieden met een minder dan gemiddelde groei van reizigersopbrengsten.

Het verdeelmodel voldoet echter ternauwernood aan de minimale vereisten van kwaliteit. De beleidsmatige onderbouwing van het verdeelmodel als geheel is zwak. Een volledige beoordeling van het bekostigingsmodel is zonder inzicht in de doelstellingen die uit het NVVP kunnen voortvloeien niet goed mogelijk. Het vooropstellen van het beperken van herverdeeleeffecten acht de Raad een zwakgebod. Bij het ontwerpen van het verdeelmodel is gekozen voor eenvoud boven een inhoudelijke onderbouwing op basis van doelstellingen dan wel kosten. De Raad beveelt aan dit laatste juist wel te doen.

Op de korte termijn zijn de nadelen weliswaar beperkt maar voor een langere periode acht de Raad het verdeelmodel onvoldoende robuust. De uitkomst van het gedifferentieerde deel van verdeelmodel komen neer op het bevriezen van het huidige procentuele aandeel in de verdeling. Dit effect kan ook worden bereikt door het apart invoeren van de dynamische component en voor het gedifferentieerde deel te kiezen voor het tijdelijk bevriezen van het huidige procentuele aandeel van elke vervoersautoriteit. De Raad beveelt aan om op basis van de doelstellingen van het NVVP een gedegen onderbouwing van de kosten van het openbaar vervoer te maken op basis van structuurkenmerken en het verdeelmodel vervolgens daarop te toetsen en aan te passen. Voor eventuele herverdeeleeffecten dient een passende overgangsregime te worden gecreëerd. Daarbij is ook de samenhang met de verdeling van de GDU-plus van belang.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H van Haften, secretaris