NiSl
Nieuwe Sleutel BDU verkeer en vervoer.
2

Het project Nieuwe Sleutel BDU is in een zestal fasen opgeknipt. De oriëntatie- en definitiefase zijn afgerond. Het project is inmiddels in fase drie beland, de ontwikkelingsfase. De opdracht van deze derde fase is het ontwikkelen van een verdeelsleutel gegeven het beschikbare BDU-budget.

Deze fase duurt nog tot september van dit jaar (zie kader). In deze tweede nieuwsbrief wordt beschreven wat er tot dusver in deze fase is gebeurd, wat de bevindingen zijn, welke (ogenschijnlijke) tegenstellingen we tegen gekomen zijn en hoe we nu verder gaan. Tot slot worden de drie meest gestelde vragen beantwoord.

Stand van zaken

Tussen eind februari en medio maart hebben de onderzoekers in alle 19 regio's gesprekken gevoerd met ambtelijke deskundigen uit de verkeers- en vervoersector. Daarnaast is gesproken met het rijk, de VNG en vertegenwoordigers van een aantal gemeenten. Centrale thema's in de gesprekken waren de regionale verkeers- en vervoeropgaven en de prioritering hierin, de indicatoren en de mogelijke hierbij aansluitende structuurkenmerken.

In de tweede helft van april wordt het eerste blok van het onderzoek afgesloten. De producten die dan door de bureaus aan de begeleidingsgroep worden voorgelegd bestaan uit een set indicatoren en een set nog nader uit te werken structuurkenmerken die de vastgestelde indicatoren het beste kunnen verklaren.

Daarnaast wordt aan de begeleidingsgroep Nieuwe Sleutel BDU een technisch programma van eisen gepresenteerd. Onderdeel van dit technisch programma van eisen is de functionele vorm van de verdeelsleutel

Met nadruk moet er op worden gewezen dat in dit stadium van het onderzoek nog geen gewichten worden toegekend aan de structuurkenmerken. Dat zal pas geschieden in het tweede blok van het onderzoek waarvan de start is voorzien eind april. Over de gevolgen van de nieuwe sleutel voor de verdeling kunnen nu daarom nog geen uitspraken worden gedaan. In ieder geval vindt de ontwikkeling van de sleutel plaats met behulp van iteratieslagen zodat onverklaarbare herverdeeleffecten hersteld kunnen worden.

Fase 3: Ontwikkeling verdeelsleutel
Looptijd: t/m september 2006

Blok 1: februari t/m april 2006
- **Bepaling set relevante structuurken merken;**
- **Technisch programma van eisen**

Uitvoering: APE/Mu-Consult/Rebel Group

Grootste gemene deler uit de regio-ronde

Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren is gekomen laat zien dat de regionale verkeers- en vervoeropgaven weerspiegeld worden in de prioriteiten van de NoMo: versterken van de economie door verbetering van de bereikbaarheid, bereikbaar houden van maatschappelijke voorzieningen, verbetering van de veiligheid en verbetering van de leefomgeving. De prioriteiten liggen vooral bij de economische en de maatschappelijke bereikbaarheid, afhankelijk van de regio.

De indicatoren en de structuurkenmerken zijn met de regio's besproken aan de hand van een groslijst. Deze groslijst is in eerste instantie beperkt en eenvoudig gehouden, omdat in het NMB o.a. is afgesproken dat gestreefd wordt naar een verdeelsleutel die transparant moet zijn.

"Van anders verdelen wordt de BDU pot niet groter"

Omdat de nieuwe verdeelsleutel in 2008 ingevoerd moet worden is vooral gekeken naar indicatoren en structuurkenmerken die reeds beschikbaar zijn.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de regio's zich redelijk kunnen vinden in de structuurkenmerken. Kenmerken waar vrijwel geen discussie over bestond waren oppervlakte land, inwoners, oppervlakte bebouwing, woonruimten, scholieren/ studenten, lage inkomens, klantenpotentieel (als maatstaf voor de centrumfunctie). De gesprekken met de regio hebben een aantal mogelijk aanvullende structuurkenmerken opgeleverd die in het vervolg van het onderzoek op hun waarde worden onderzocht. Het gaat hierbij om bijv. bodemgesteldheid, aantal autobezitters, oppervlakte binnenwater/ buitenwater, lengte vaarwegen.

Ook ten aanzien van de indicatoren zijn in de gesprekken een aantal nuttige suggesties gedaan voor het vervolg van het onderzoek. Zo is als aanvulling op de indicator "reistijdverlies in de spits" het aantal reizigers en/of het aantal verplaatsingen genoemd. Ook in alle gesprekken is aan de orde gekomen de toevoeging van het aantal ziekenhuis-gewonden als een indicatie van de veiligheid op de wegen.

Alle suggesties worden in de komende weken getoetst op hun meerwaarde. Daarbij zal ook aan de orde komen – bij gebleken geschiktheid- de termijn waarop de indicator beschikbaar is.

Fase 3: Ontwikkeling verdeelsleutel
Looptijd: t/m september 2006

Blok 2: april t/m september 2006
- **Ontwikkelen van nieuwe verdeelsleutel;**
- **Bouwen applicatie**

Uitvoering: nog niet bekend

Van indicator naar structuurkenmerk

De nieuwe verdeelsleutel dient een afspiegeling te vormen van de verschillen in inspanningen die de regio's moeten leveren om de verkeer- en vervoeropgaves te realiseren. Dit betreft dan de inspanningen voor het bestaande beleid en de inspanningen die het gevolg zijn van de Nota Mobiliteit. Daarvoor is het nodig dat we beschikken over een indicator voor de verschillende opgaven.

De indicatoren kunnen echter niet rechtstreeks in het verdeelmodel worden opgenomen omdat zij bijv. gevoelig zijn voor regionaal beleid of onvoldoende transparant zijn of onvoldoende recht doen aan het ontschotte karakter van de BDU.

"Iedere wijziging van de verdeelsleutel levert winnaars en verliezers op"

Zo is de indicator "aantal verkeerslachtoffers" als structuurkenmerk ongeschikt omdat dit zou betekenen dat naarmate een regio per jaar meer slachtoffers heeft de uitkering voor die regio hoger ligt. Goed beleid zou zodoende worden gestraft. Daarom wordt in het onderzoek gezocht naar structuurkenmerken die een verband vertonen met de indicatoren maar niet gekenmerkt worden door de bezwaren die aan de indicatoren kleven. In het onderzoek wordt gezocht naar die kenmerken die een verklaring kunnen geven voor de verschillen in de waardes van de indicatoren van de afgelopen drie jaar. Welke structuurkenmerken kunnen bijv. de verschillen verklaren in het aantal verkeersslachtoffers tussen de verschillende regio's in de periode 2002- 2005? Het gevonden structuurkenmerk wordt vervolgens in de verdeelformule opgenomen, niet de indicator. De omvang van de BDU voor de regio fluctueert dan met de ontwikkeling van de structuurkenmerken en is in het geval van de verkeersveiligheid ongevoelig voor de ontwikkeling van het aantal verkeersslachtoffers in de looptijd van de BDU.

"Goed beleid mag niet worden bestraft"

Om de ontschotting in de BDU te bevorderen wordt er naar gestreefd dat de structuurkenmerken niet één op één zijn te herleiden tot een verkeer- en vervoeropgave. Voor echte ontschotting is het noodzakelijk dat een structuurkenmerk relevant is voor verschillende opgaven. Zo niet dan bestaat het risico dat op regionaal niveau de beoogde ontschotting wordt gefrustreerd omdat elke budgethouder op basis van de waarde-ontwikkeling van "zijn" structuurkenmerk een deel van de BDU – middelen claimt.

Dilemma's en oplossingen

Grondslag voor het ontwerp van een nieuwe verdeelsleutel BDU is het functioneel programma van eisen. Hierin zijn door het Nationaal Mobiliteitsberaad in december 2005 zo'n twintig eisen geformuleerd waar de nieuwe sleutel aan moet voldoen. De meeste van deze eisen hebben nauwelijks tot discussie geleid: ze zijn evident, ondubbelzinnig en worden door het veld breed gedragen. Echter, inmiddels is bij de uitwerking die nu gaande is gebleken dat sommige eisen tot een zekere spanning kunnen leiden of mogelijk intern niet consistent genoeg zijn. Dit leidt tot een drietal dilemma's:

Transparantie versus herverdeeleffecten:
als we een transparante sleutel vertalen in eenvoudig, lineair en met een beperkt aantal structuurkenmerken, dan lijkt daarin geen ruimte voor een omvangrijke absolute tabel en allerlei samengestelde en complexe kenmerken. Mogelijkerwijs leidt dit tot grote herverdeel-effecten. Hoewel nergens harde eisen ten aanzien van de maximale omvang van deze herverdeeleffecten worden gesteld, is dit in veel regio's een punt van zorg. Zij vrezen dat basistaken dan niet meer adequaat kunnen worden uitgevoerd. De oplossing ligt in een ruimere interpretatie van het begrip 'transparantie'. Mits goed is uit te leggen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, moet lineairiteit en eenvoud niet als keiharde randvoorwaarde worden beschouwd.

Objectieve behoeften versus historisch gegroeide aandelen:
het functioneel programma van eisen stelt dat verschillen in budgetten tot verschillen in objectieve behoeften te herleiden moeten zijn. In de gespreksronde met de regio's is echter benadrukt dat omvangrijke kosten die in het verleden voor bepaalde voorzieningen zijn gemaakt nu niet zomaar genegeerd kunnen worden. Wellicht is dit iets voor het nog vorm te geven transitieproces.

Integrale versus incrementele aanpassing van de sleutel:
dit dilemma hangt met de voorgaande samen. Het functioneel programma bepleit in feite een 'tabula rasa-benadering' gericht op de behoeften van de toekomst. Sommigen interpreteren het functioneel programma zo dat het enige uitgangspunt de Nota Mobiliteit is. De regio's zijn echter ook verantwoordelijk voor de financiering van een pakket basistaken. Vanuit de regio is daarom gewezen op de omstandigheid dat de bestaande, tijdelijke sleutel bestuurlijk is geaccepteerd en alleen de Nota Mobiliteit tot enkele beperkte aanpassingen noopt. Dit dilemma kan worden ingevuld door bij het ontwikkelen van de sleutel eerst uit te gaan van een integrale aanpak en bij de verschillende iteratieslagen de herverdeeleffecten die niet te onderbouwen zijn te herstellen.

drie dilemma's

1. **Transparantie versus herverdeeleffecten;**
2. **Objectieve behoeften versus historisch gegroeide aandelen;**
3. **Integrale versus incrementele aan passing van de sleutel**

VEELGESTELDE VRAGEN

Over de ontwikkeling van de nieuwe verdeelsleutel van de BDU

"Wanneer start het project waarin de evaluatie van de benodigde of gewenste omvang van de BDU wordt uitgevoerd?"

De eerste stap is inmiddels gezet. Als projectleider is binnen V&W aangewezen Bart Veuger (Bart.Veuger@minvenw.nl, 070-351.7633).

Op korte termijn zal een projectplan worden vastgesteld en zal er meer informatie kunnen worden geleverd.

Randvoorwaarden zijn in ieder geval dat zowel qua inhoud als timing wordt aangesloten bij de projecten NiSl en Netwerkanalyses. Ook zal er net als in deze projecten afstemming met de (koepels van) de decentrale overheden plaatsvinden over aanpak en (tussen-) resultaten.

"Hoe is de BDU verkeer & vervoer formeel geregeld ?"

De regelgeving is in 2005 ingegaan en bestaat uit de Wet BDU v&v, het Besluit BDU v&v en de Uitvoeringsregeling BDU v&v.

De cijfers van de tijdelijke sleutel (de percentuele verdeling van het beschikbare bedrag over de regio's en de aanvullende absolute bedragen) zijn opgenomen in de uitvoeringsregeling. De uitvoeringsregeling is recent (december 2005) aangepast.

Aan provincies, wgr-plus gebieden en gemeenten is het grijze boekje van april 2005 alsmede de aanvulling van december 2005 met bovenstaande regelgeving toegezonden. Voor geïnteresseerden is nog een beperkt aantal exemplaren beschikbaar, aan te vragen bij de projectsecretaris.

"Wordt de BDU verkeer en vervoer halverwege het uitvoeringsjaar aangevuld met een index ?"

Neen. In de beschikking, die wordt afgegeven in december van het jaar voorafgaand aan het uitvoeringsjaar wordt al een forfaitaire index opgenomen. De uitkering is in het uitkeringsjaar dus al op het prijspeil van dat jaar gebracht.

De decentrale overheden zullen derhalve zelf kunnen vaststellen of er in relatie met bijvoorbeeld vervoerders of aannemers van grote werken wordt gewerkt met indexen. Daarvoor zal dan binnen de beschikbare middelen (zowel BDU als andere) geld moeten worden gereserveerd. Het is overigens ook goed denkbaar, dat men afspraken maakt over te bereiken (extra) prestaties en daaraan een "beloning" koppelt, en er de voorkeur aangeeft voor het overige een vast, niet gedurende het jaar te indexeren bedrag afspreekt.

NB Naar aanleiding van vragen over de structurele doorwerking van de indexen is er op 22 maart 2006 een informatieve brief gestuurd aan alle BDU-ontvangende overheden.

Project NiSl (Nieuwe Sleutel BDU)

kernteam (Min. VenW) :
Jan van Vliet, projectmanager
Bertrand Leushuis, projectsecretaris
Kees Vlemminx, deskundige
Fons Savelberg, AVV
Willem Otto Hazelhorst, AVV

externe leden begeleidingsgroep :
Jan Leeuwenburg, SKVV
Lodewijk Lacroix, SKVV
Jean François Dictus, IPO
Bart Althuis, IPO
Eugène van de Poel, VNG

contactgegevens :
projectsecretaris Bertrand Leushuis
bertrand.leushuis@minvenw.nl
070-351.7189

NiSl-bericht nr. 2 **april 2006**
© SSO ICT E-services