



Rapportage II
Commissie Meerkosten OV-chipkaart
25 april 2009

Aanwending Migratiegelden in beeld

Voorwoord

Als vervolg op de rapportage Meerkosten (6 oktober 2008), waar het accent lag op de vervoerbedrijven, heeft de Commissie op verzoek van de Staatssecretaris gesprekken gevoerd met alle bij de OV-Chipkaart betrokken Decentrale Overheden (DO's). Naast de 19 DO's is in deze ronde ook gesproken met de NS en het Ministerie van V&W als 20^e DO. Tot slot is contact onderhouden met de andere vervoerders, direct of via de voorzitter van Federatie Mobiliteit Nederland. De gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode november 2008 tot februari 2009.

De ronde gaf de gelegenheid een nadere toelichting te geven op de bevindingen en aanbevelingen van de rapportage Meerkosten. Daarnaast zijn de ambities bij de invoering van de OV-Chipkaart besproken. Op de derde plaats is de DO's gevraagd inzicht te verschaffen in de aanwending van de Migratiegelden zoals vastgelegd in de Bestuurlijke afspraken rond het Go-besluit van 2006. Deze korte rapportage verschaft een beeld over de aanwending van die Migratiegelden.

Graag spreekt de Commissie een woord van dank uit naar alle betrokken partijen voor de openhartige gesprekken en de geleverde informatie. Bovendien heeft de Commissie haar voordeel kunnen doen met het constructieve commentaar op de analyse van de Commissie en de bevindingen.

25 april 2009

A.W. Kist

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
INHOUDSOPGAVE	3
1 INLEIDING.....	4
1.1 ACHTERGROND: VAN GO-BESLUIT TOT ONDERZOEK MEERKOSTEN	4
1.2 OPZET RAPPORTAGE	4
2 ONDERZOEK AANWENDING MIGRATIEGELDEN.	5
3 OMVANG EN AANWENDEN VAN SUPPORT GELDEN.....	6
3.1 DE MIGRATIEGELDEN: 129 MLN.	6
3.2 DE VOORFINANCIERINGSFACILITEIT	9
3.3 DE EIGEN MIDDELEN	10
3.4 HET TOTALE BEELD.....	11
4 SLOTBESCHOUWING	13

[BIJLAGE 1: MIGRATIEGELDEN EN BDU OVC ROTTERDAM](#)

1 Inleiding

1.1 Achtergrond: van Go-besluit tot onderzoek Meerkosten

De Staatssecretaris heeft, naar aanleiding van vertragingen bij de uitrol van de OV-Chipkaart, in het voorjaar 2008 de heer A.W. Kist (hierna: "de Commissie") gevraagd onderzoek te verrichten naar de meerkosten van de OVC. De Commissie heeft in oktober 2008 rapport uitgebracht over de Meerkosten. Die rapportage is gebaseerd op informatieverschaffing door de vervoerders, zowel schriftelijk als mondeling.

Als vervolg op het onderzoek Meerkosten heeft de Commissie op verzoek van de Staatssecretaris gesprekken gevoerd met alle bij de OV-Chipkaart betrokken Decentrale Overheden (DO's), onder meer over de aanwending van de Migratiegelden. Met deze rapportage over die Migratiegelden sluit de Commissie haar werkzaamheden af.

1.2 Opzet rapportage

In hoofdstuk 2 schetst de Commissie kort de manier waarop informatie over de Migratiegelden is verzameld. Hoofdstuk 3 presenteert een overzicht van de Migratiegelden en de aanwending daarvan volgens opgave van de DO's. De Commissie kiest voor een korte en bondige rapportage met de geaggregeerde informatie per DO. De rapportage verschaft daarmee – via figuren met toelichting – per DO globaal inzicht in de mate waarin Migratiegelden, Voorfinanciering en Eigen middelen zijn aangewend ten behoeve van de Introductie van de OV-Chipkaart.

De overwegingen voor deze vorm van rapportage zijn de volgende. Bij het Go-Besluit van 2006 zijn publieke middelen beschikbaar gesteld via Migratiegelden en de Voorfinancieringsfaciliteit. Deze middelen waren en zijn bedoeld om de Decentrale Overheden en (indirect) de Openbaar Vervoerbedrijven te ondersteunen bij het uitrollen van de OVC. Transparantie over de mate van aanwenden van de specifiek door het Rijk ter beschikking gestelde middelen past daarbij. De Commissie verschaft geen inzicht in de individuele relaties en afspraken tussen de DO's en hun Vervoerders.

2 Onderzoek aanwending Migratiegelden.

De Commissie heeft de ronde langs alle DO's gemaakt en gesprekken gevoerd over de ambities en de aandachtspunten bij de introductie van de OV-Chipkaart. Tevens is tijdens die gesprekken aan de DO's gevraagd inzicht te verschaffen op hoofdlijnen over de aanwending van de zogenoemde Migratiegelden.

Bij het Go-besluit van 2006 zijn door V&W twee faciliteiten aangeboden aan de DO's:

- = Migratiegelden ter waarde van circa € 132 mln. om de effecten van negatieve business cases per DO (en de daarachter opererende vervoerders) op te vangen;
- = Voorfinanciering van de BDU-gelden ter waarde van circa € 80 mln.

Voor beide posten is aan de DO's gevraagd opgave te doen van:

- = het bedrag volgens de bestuursovereenkomsten;
- = de mate waarin het bedrag al is aangewend in de afgelopen periode;
- = het resterende bedrag dat nog kan worden aangewend;
- = bijzonderheden bij beide posten.

Daarnaast is de DO's gevraagd aan te geven in hoeverre er additioneel geld uit eigen middelen beschikbaar is gesteld. Het format voor deze opgave is te vinden in bijlage 1.

Door alle DO's is in de periode t/m 15 februari 2009 opgave gedaan volgens dit format. Die opgave betreft daarom een momentopname.

Hierbij passen twee kanttekeningen. Op de eerste plaats is het resterende bedrag veelal niet vrij besteedbaar. Vaak zijn (in concessies) al afspraken gemaakt over tegemoetkoming van de kosten die door de vervoerder moeten worden gemaakt. Daarnaast kan het uiteindelijk te besteden bedrag afwijken van de middelen die in dit rapport worden genoemd.

De belangrijkste bevindingen staan in hoofdstuk 3. De Commissie rapporteert op hoofdlijnen.

3 Omvang en aanwenden van Support gelden

3.1 De Migratiegelden: 129 mln.

Het totale volume aan Migratiegelden bedroeg in 2006 circa € 129 mln. welk bedrag door resterend geld voor pilots is opgehoogd naar circa € 132 mln. (zie ook rapportage Meerkosten, oktober 2008). De bestemming van de gelden is in het rapport Meerkosten als volgt verwoord: "In het kader van het go-besluit en het sluitend maken van de sector business case heeft de Minister dit bedrag aan de decentrale overheden betaald, geormerkt voor de migratie naar de OV-chipkaart. Hiermee is beoogd dat de totale business case van de OV-chipkaart voor de sector tenminste neutraal zou uitvallen". Een gedeelte van de Migratiegelden betreft tegemoetkoming aan de DO's voor de zogenoemde distributiekosten (derden).

De Provincies en Stadsregio's hebben in de onderhavige inventarisatie samen voor een bijdrage aan € 132. Mln. aan Migratiegelden opgegeven. Uiteindelijk kunnen de opgegeven absolute bedragen bij aanwending nog wat worden aangepast wanneer indexering wordt toegepast.

De € 132 mln. aan Migratiegelden is ruwweg als volgt verdeeld over de twee groepen:

= de Provincies samen: circa 62 mln.

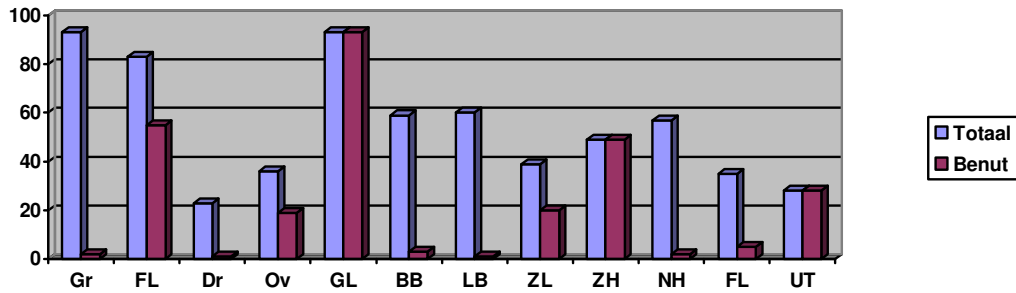
= de Stadsregio's samen: circa 70 mln.

De Provincies hebben tot nu toe gemiddeld 42% van de Migratiegelden aangewend. De Provincies Friesland, Gelderland, Zeeland, Zuid Holland en Utrecht hebben relatief al veel besteed of gelden vastgelegd. Terwijl Provincies als Groningen, Drenthe, Brabant, Limburg, Noord Holland en Flevoland relatief weinig middelen hebben aangewend. Een en ander hangt mede samen met de manier waarop de opbrengstverantwoordelijkheid is belegd. Daar waar de Provincies aan het roer staan, is er naar verhouding nog veel geld onaangeroerd.

Overigens wil dit niet zeggen dat de nog niet aangewende middelen vrij beschikbaar zijn. Op het moment dat de OV-Chipkaart wordt ingevoerd, zijn de DO's over het algemeen gehouden aan het vergoeden van kosten conform en voor zover dat in de concessies is geregeld. Daarnaast zullen DO's middelen aanwenden om projectkosten af te dekken en om de introductie van de OV-Chipkaart te bevorderen (communicatie en kaartacties).

Een ander relevant aspect is resterende tijdsduur van de concessies. Bij de Provincies Groningen en Drenthe bijvoorbeeld en ook in Flevoland worden de middelen niet meer aangewend voor de huidige concessies die einde dit jaar aflopen.

Figuur 3.1: Migratiegelden per Provincie: totaal en aangewend/benut (*100.000)

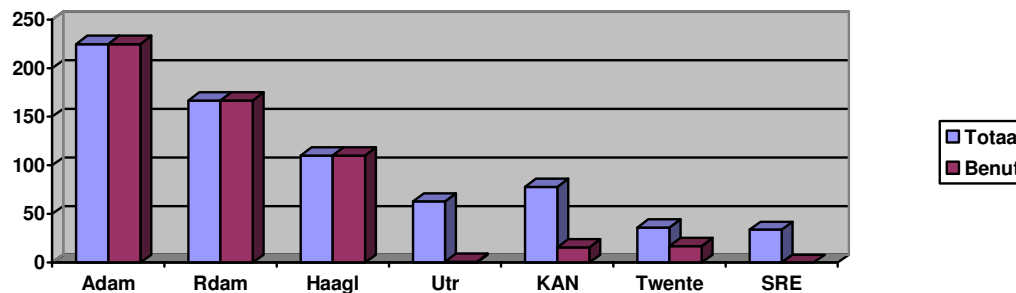


In een aantal gevallen zijn de kosten van de OV-Chipkaart via de zogenoemde DRU-prijs verdisconteerd. Er is dan geen 1-op-1 relatie tussen de aanwending van de beschikbare Migratiemiddelen en de kosten die de vervoerder heeft gemaakt, dan wel zal maken. Van sommige lopende concessies hebben de DO's gemeld dat de vervoerder de potentiële kosten van de OV-Chipkaart niet of zeker niet volledig heeft laten meewegen in de aanbieding (van destijds). Dit kan zijn vanwege de sterke concurrentie of vanwege de wens om juist die ene concessie te verwerven.

In andere gevallen, zoals bij de Provincie Gelderland, zijn de gelden al wel beschikbaar gesteld aan de vervoerders, maar hebben de vervoerders nog weinig kosten gemaakt.

De Stadsregio's laten ook grote verschillen zien als het gaat om het aanwenden van de Migratiegelden. Uiteraard hebben Rotterdam¹ en Amsterdam als pilot gebieden al veel besteed, maar ook Haaglanden heeft al veel Migratiegelden besteed cq vastgelegd. Aan de andere kant staat de Stadsregio Eindhoven waar alle Migratiegelden nog beschikbaar zijn. In totaal is door de Stadsregio's gezamenlijk bijna 75% van de Migratiegelden aangewend.

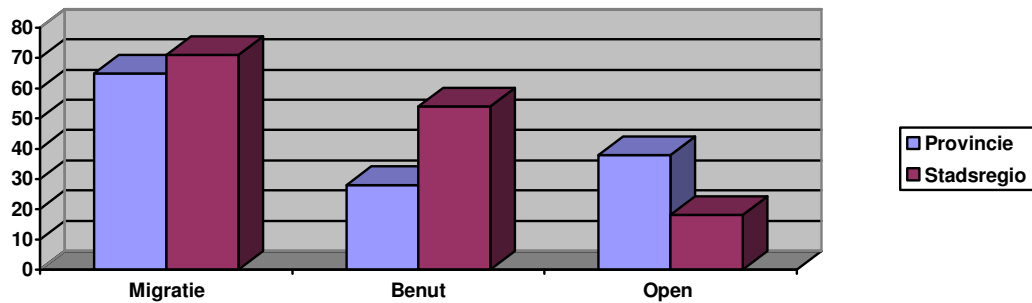
Figuur 3.2: Migratiegelden per Stadsregio: totaal en aangewend/benut (*100.000)



¹ Bij Amsterdam en Rotterdam zijn de (eigen en Rijks) middelen t.b.v. de Tourniquets niet meegenomen. Het betreft aanzienlijke bedragen. Voor Amsterdam en Rotterdam samen gaat het om circa € 80 mln.

Het totale volume aan Migratiegelden en de mate van benutten staan in de volgende figuur.

Figuur 3.3: Migratiegelden: totaal opgegeven en aangewend/benut (mln. Euro's)



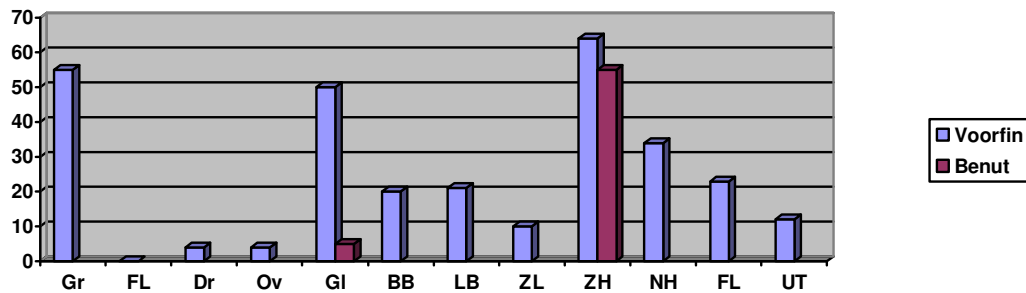
De nog beschikbare middelen worden voor verschillende doeleinden benut. Door de DO's zijn ondermeer genoemd:

- = Bijdrage kosten duale fase;
- = Distributie;
- = Kaartbijdrage subsidie;
- = Bijdrage extra kosten vervoermiddelen;
- = Bijdrage landelijk communicatieplan;
- = Kosten project management.

3.2 De Voorfinancieringsfaciliteit

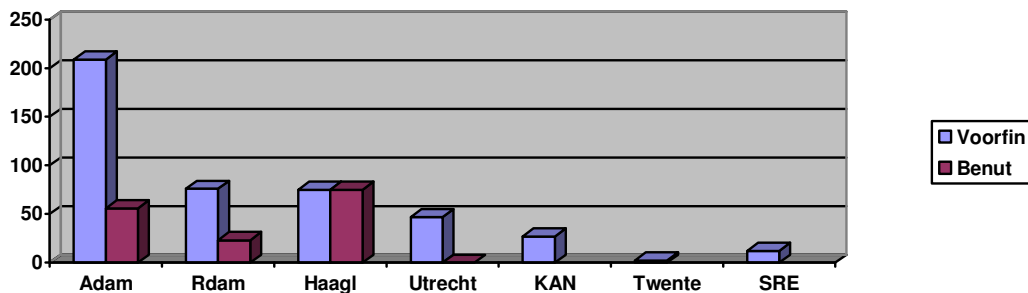
Van de Voorfinancieringsfaciliteit is naar verhouding weinig gebruik gemaakt ten behoeve van de OV-Chipkaart. Alleen de Provincies Zuid-Holland en Gelderland vermelden dat gelden zijn benut. Provincie Overijssel heeft alleen de te verwachten renteopbrengsten opgevoerd als te besteden extra middelen; de andere Provincies voeren het volle bedrag op². Overigens soms met de aantekening dat het slechts voorschotten betreft die moeten worden terugbetaald. Het volgende beeld geeft een overzicht van de vermelde middelen

Figuur 3.4: Voorfinanciering Provincies: totaal en aangewend (*100.000)



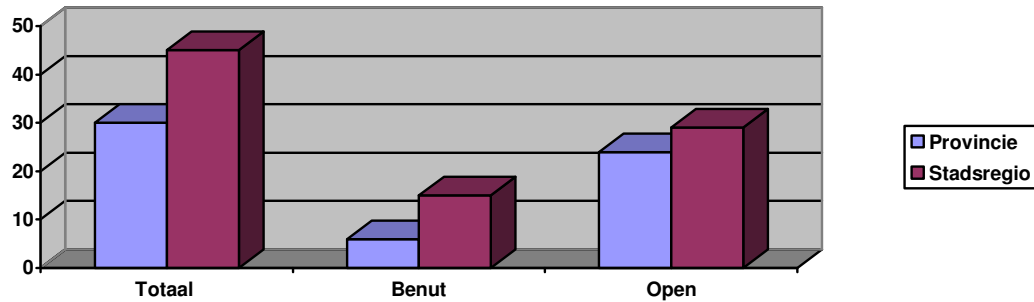
Óók de stadsregio's laten een wisselend beeld zien. Amsterdam, Rotterdam en vooral Haaglanden hebben de middelen ingezet. De middelen moeten ter zijner tijd weer worden terugbetaald aan het Rijk. Reden waarom Twente alleen de rente-inkomsten opneemt.

Figuur 3.5: Voorfinanciering Stadsregio's: totaal en aangewend (*100.000)



² Friesland heeft geen opgave gedaan.

Figuur 3.6: Voorfinanciering: totaal opgegeven en aangewend/benut (*mln. Euro's)

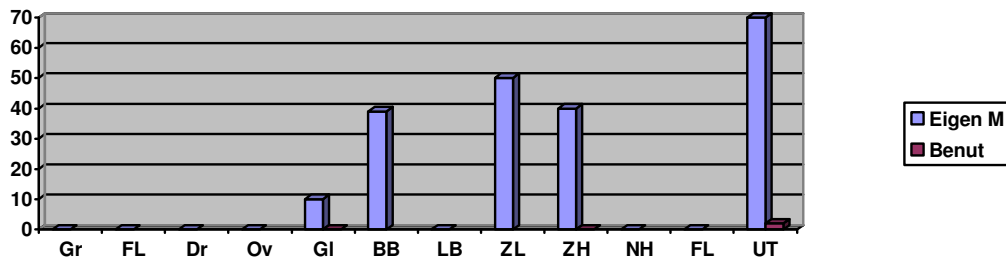


Al met al hebben de Stadsregio's 34% van de Voorfinanciering aangewend; middelen die later weer in mindering worden gebracht op de BDU-gelden. De Provincies hebben 20% aangewend. Amsterdam wil praktisch alle middelen benutten en heeft volgens de opgave een flink deel van het resterende budget nodig om de het latere tijdstip van het uitzetten van het NVB op te vangen.

3.3 De eigen middelen

Zowel een aantal Provincies als de Stadsregio's hebben additionele middelen beschikbaar gesteld cq vrijgemaakt t.b.v. de introductie van de OV-Chipkaart. De Provincies laten een enorm gevarieerd beeld zien. Gelderland, Brabant, Zeeland, Zuid Holland en Utrecht hebben in meer of mindere mate middelen opzij gezet; de overige Provincies niet. Overigens is nog geen 1% van die eigen middelen daadwerkelijk aangewend .

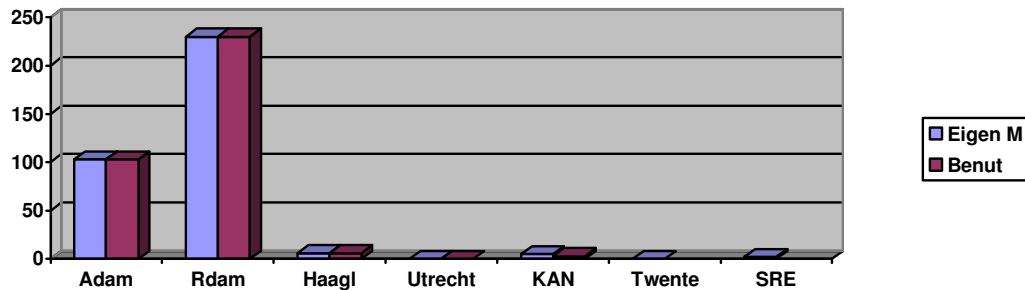
Figuur 3.7: Eigen (extra) middelen Provincies: totaal opgegeven en aangewend (*100.000)



Bij de Stadsregio's is het beeld ook sterk uiteenlopend. Amsterdam en Rotterdam geven een substantieel volume op. Utrecht geeft aan geen eigen (extra) middelen in te zetten.

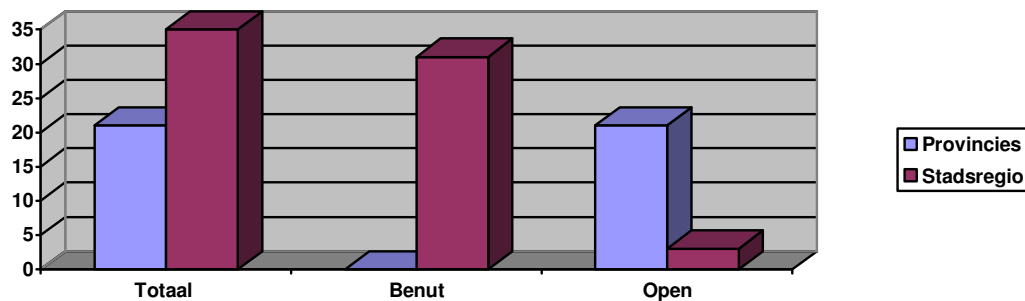
Bij de inzet van eigen middelen merkt de Commissie op dat deze inzet (ook en vergelijkbaar met de Migratiegelden) versleuteld kan zijn in de DRU-prijzen van een concessie. In die DRU-prijzen zijn dan kosten i.v.m. de introductie van de OV-Chipkaart opgenomen zonder dat deze kosten achteraf goed zijn te isoleren en als eigen bijdrage van de DO zijn aan te merken.

Figuur 3.8: Extra (eigen) middelen Stadsregio's: totaal opgegeven en aangewend (*100.000)



Voor zover eigen middelen zijn opgegeven blijkt dat de Stadsregio's deze al voor 90% hebben aangewend/benut terwijl de Provincies deze middelen nog nagenoeg volledig beschikbaar hebben. Ook hierin komt het verschil in uitrol van de OVC tot uiting.

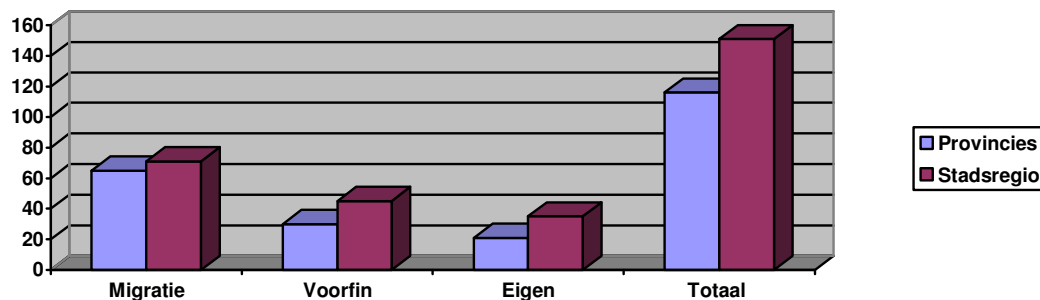
Figuur 3.9: Extra (eigen) middelen: totaal opgegeven en aangewend (*mln. Euro's)



3.4 Het totale beeld

De totale beschikbare middelen voor de Stadsregio's en de Provincies staan in de volgende figuur.

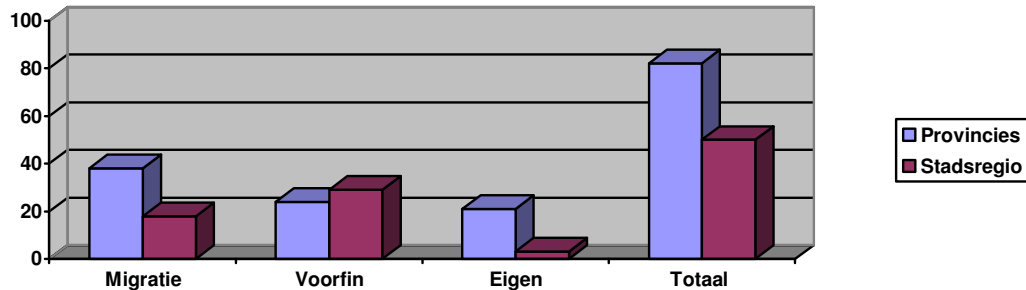
Figuur 3.10: Totaal beschikbaar naar herkomst middelen (* mln. Euro's)



Waarvan nog beschikbaar c.q. niet aangewend maar waar mogelijk al wel verplichtingen tegen over staan:

- = Migratiegelden: 58% Provincie en 25% Stadsregio's;
- = Voorfinanciering: 80% Provincies en 66% Stadsregio's;
- = Eigen middelen: 99% Provincies en 10% Stadsregio's.

Figuur 3.11: Nog beschikbaar cq niet aangewend t.b.v. de OV-Chipkaart (* mln. Euro's)



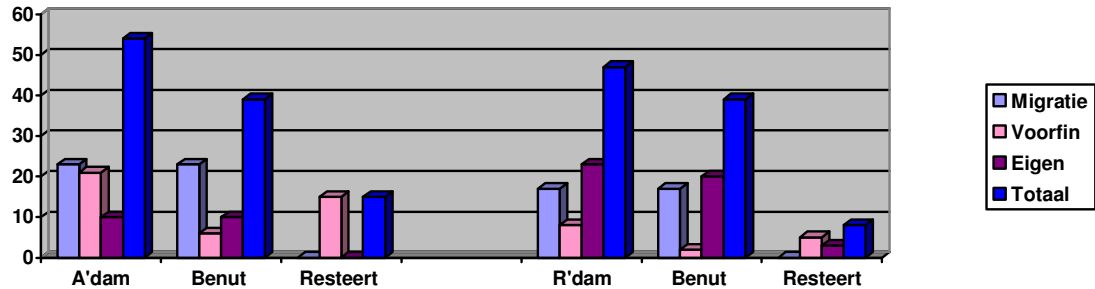
Van de beschikbare Migratiegelden voor de Provincies en de Stadsregio's (132 mln.) samen is **circa € 56 mln.** nog niet aangewend t.b.v. de OV-Chipkaart. Soms staan hier al wel verplichtingen tegenover (afspraken in de concessies). Echter niet al deze middelen zullen rechtsreeks aan de OV-Chipkaart worden besteed. En voor zover de middelen beschikbaar zijn, zullen de overheden deze ook zelf benutten voor Kaartintroductie (kortingen), Communicatie, Tariefsupport en Programma management.

Voor wat betreft de tweede post, Voorfinanciering, gaat het om een vergelijkbaar bedrag. Circa € **53 mln.** is nog niet aangewend. Ook hier is het zo dat daar al verplichtingen tegenover kunnen staan.

4 Slotbeschouwing

Zoals te verwachten viel hebben de pilotgebieden van de Stadsregio's de meeste Migratie- en Voorfinancieringsgelden aangewend.

Figuur 3.12: Het beeld van de pilotgebieden: totaal, benut en resteert (* mln. Euros')



De manier waarop met de Migratiegelden is/wordt omgegaan door de DO's heeft waarschijnlijk effect op de manier waarop de bedrijven de kosten van de OV-Chipkaart percipiëren. Door de aanbesteding is een deel van de kosten al verdisconteerd in de afgesproken DRU-prijzen, soms expliciet maar vaak ook minder expliciet. In veel gevallen moet het daadwerkelijk toekennen en verrekenen van de beschikbare middelen nog plaatsvinden omdat de dienst (een werkend OV-Chipkaart) nog niet is geleverd. In een enkel geval is naar de mening van de DO's onvoldoende rekening gehouden met de OV-Chipkosten: vervoerders hebben bij het uitbrengen van biedingen bewust de kosten van de OV-Chipkaart niet of laag ingeprijsd om zo de concurrentie voor te zijn. In dit type waarnemingen kan een deel van de kostenperceptie en de frustratie van de Vervoerders zitten.

Echter het omgekeerde komt ook voor. Vervoerders hebben al eerder geld ontvangen i.v.m. voorziene kosten, maar hebben die middelen niet of nauwelijks aangewend. De DO's signaleren dat de vervoerders in die gevallen weinig voortvarend te werk gaan. Dat geldt ook voor die situaties waar in de DRU-prijs wel expliciet rekening is gehouden met de komst van de OV-Chip, maar de feitelijke introductie nog op zich laat wachten.

De partijen hebben gezamenlijk (Rijksoverheid, de DO's en de vervoerders) een wereld gecreëerd waarin het niet alleen moeilijk is de kostenontwikkeling beheersbaar te houden, maar waarin het ook lastig is om de discussie over de gerealiseerde meerkosten zuiver te voeren.

Aan de kostenkant zelf speelt op de eerste plaats het vraagstuk van de kostentoerekening; daarnaast is het bijvoorbeeld de vraag welke kosten al door de bedrijven met volle overtuiging zijn genomen door een naar verhouding lage inschrijving. Verder hebben sommige partijen al kunnen genieten van een naar verhouding hogere DRU-prijs vanwege ingerekende OV-Chip kosten. Ten slotte hebben partijen mogelijk middelen ontvangen waar tegen over nog geen verplichtingen zijn aangegaan. Naast deze complicaties hebben we ook nog de complicatie van aflopende concessies, en het daaraan gekoppelde wikken en wegen over OV-Chip investeringen.