

TITEL: VAN OUDE GEBRUIKEN EN NIEUWE GEBIEDEN;
DECENTRALISATIE EXPLOITATIESUBSIDIES OPENBAAR VERVOER
INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN.....	2
1. INLEIDING.....	7
2. HET OV-BELEID EN DECENTRALISATIE IN EEN HISTORISCH PERPECTIEF.....	11
3. EXPLOITATIESUBSIDIE EN ANDERE INSTRUMENTEN.....	16
4. KEERZIJDEN HUIDIGE SYSTEMATIEK.....	18
5. ONTWIKKELING EN UITWERKING VAN TWEE ZUIVERE BEKOSTIGINGSVARIANTEN...20	
6. UITGANGSPUNTEN VOOR DE BEOORDELING VAN DE ZUIVERE VARIANTEN.....	27
7. DE KEUZE VOOR EEN GEBIEDSGERICHTE OF GEBRUIKSGERICHTE BENADERING....	32
8. OVERWEGINGEN BIJ DE INVOERING VAN EEN ANDERE OF GEWIJZIGDE BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK.....	34

BIJLAGEN

1. TAAKOPDRACHT IBO DECENTRALISATIE OPENBAAR VERVOER.....	37
2. WERKGROEP IBO DECENTRALISATIE OPENBAAR VERVOER.....	39
3. EINDRAPPORT TNO INRO "BEOORDELING VAN VERDELINGSMETHODIEKEN VOOR OPENBAAR VERVOER SUBSIDIES EN BEREKENING HERVERDEELEEFFECTEN" ¹).....	40
4. LIJST MET VERZAMELDE INDICATOREN.....	41

¹ Dit rapport is separaat verkrijgbaar bij het IBO-secretariaat

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

Jaarlijks wordt door het Rijk ruim 2 mrd gld (ca. 1 mrd euro) uitgekeerd ten behoeve van het stads- en streekvervoer. Dit geld wordt besteed door provincies, kaderwetgebieden en een aantal grotere (VOC-)gemeenten. Deze decentrale overheden dragen zorg voor het aanbod van openbaar vervoer (bus, tram, metro); ze fungeren als opdrachtgever voor de vervoerbedrijven die het OV verzorgen. In het huidige systeem van *regiobekostiging* wordt de rijksbijdrage grotendeels (ca. 83%) verdeeld op basis van de opbrengsten uit kaartverkoop (d.i. gebruiks- of prestatiegerelateerd). Het resterende deel van de rijksbijdrage (ca. 17%) wordt gebruiksonafhankelijk (op basis van gebieds- of structuurkenmerken) verstrekt.

Dit beleidsonderzoek richt zich op de volgende probleemstelling:

Hoe ziet een doelmatige verdeling van de rijksbijdrage aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer eruit, rekening houdend met de keerzijden van de bestaande regiobekostiging en uitgaande van de doelstellingen van het NVVP zoals verdergaande decentralisatie, waarbij tevens mogelijke toekomstige ontwikkelingen – waaronder ontschotting tussen exploitatie- en investeringsbeslissingen – zo goed mogelijk kunnen worden ingepast? (hoofdstuk 1)

De werkgroep heeft bij de uitvoering van haar opdracht een afweging gemaakt tussen een gebiedsgerichte variant en een gebruiksgerichte variant en heeft de argumenten voor en tegen beide financieringssystemen geïnventariseerd en beoordeeld. De belangrijkste argumenten worden hieronder gepresenteerd. De keuze voor een van beide systemen berust uiteindelijk op de weging die men verbindt aan elk van deze argumenten. Er is binnen de werkgroep geen unanieme voorkeur voor een van beide varianten. Vanuit bestuurlijk oogpunt is er een meerderheid voor de gebiedsgerichte variant. Vervolgens doet de werkgroep een aantal aanbevelingen die weliswaar los staan voor de keuze van de financieringsvorm maar die bijdragen aan een doelmatige verdeling van de rijksbijdrage. Tenslotte formuleren we een aantal aanbevelingen die als doel hebben de onvermijdelijke kosten van invoering of wijziging van de financieringssystematiek te beperken.

De keuze tussen een gebiedsgerichte en een gebruiksgerelateerde variant

De werkgroep heeft met behulp van een extern onderzoeksbureau (TNO Inro) in twee richtingen varianten ontwikkeld (hoofdstuk 5):

- de *gebiedsgerichte* variant gaat uit van verdeling over decentrale overheden op basis van gebieds- of structuurkenmerken, zoals b.v. het aantal inwoners in combinatie met de stedelijkheidsgraad van een regio;
- de *gebruiksgerelateerde* variant is een vereenvoudiging en aanpassing van de bestaande systematiek van de regiobekostiging (hoofdstuk 4). Ten opzichte van de regiobekostiging is de gebruiksonafhankelijke component qua berekeningswijze vereenvoudigd en vervolgens opgehoogd (tot ca. 35% van de totale rijksbijdrage).

De beide varianten zijn getoetst aan de hand van zes criteria die de werkgroep binnen het kader van de taakopdracht het meest relevant acht (hoofdstuk 6).

De werkgroep is van oordeel dat de volgende overwegingen aanleiding geven tot herbezinning op de huidige systematiek van regiobekostiging :

- De systematiek is gecompliceerd en heeft enkele ongewenste neveneffecten (hoofdstuk 4).
- De verschuiving van specifieke OV-doelen in de richting van algemene verkeer- en vervoersdoelen, zoals in gang gezet in het NVVP, is reden de huidige systematiek tegen het licht te houden (hoofdstuk 1). Daarbij speelt mee de constatering dat de substitutiefunctie van OV ten opzichte van de automobilititeit kennelijk beperkt is, waardoor het handhaven van de doelstelling bevordering van OV-gebruik minder zinvol is, dan vaak wordt aangenomen.
- De voortgaande decentralisatie op het verkeer- en vervoerterrein (hoofdstuk 2), zoals ook bevestigd in het kabinetsstandpunt inzake het IBO-rapport Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur en in het NVVP, vormt aanleiding voor herziening van de huidige systematiek.

De werkgroep heeft zich bij de beoordeling van de twee varianten mede laten leiden door de zes uitgangspunten die zij tevoren had vastgesteld (hoofdstuk 6). Binnen de werkgroep zijn er voorstanders voor de ene, dan wel de andere variant, afhankelijk van het gewicht dat men aan de diverse uitgangspunten wil toekennen:

- a) Nationale verkeers- en vervoersdoelen;
- b) Meerjarige zekerheid, met name t.b.v. aanbesteding
- c) Macrobudget en budgettaire beheersbaarheid
- d) Ontschotting tussen investeringen (in regionale infrastructuur) en exploitatie
- e) Toekomstvastheid voor tariefvrijheid en invoeging spoorvervoer
- f) Ruimte voor decentrale beleidsvrijheid

De voorstanders van de gebiedsgerichte variant wijzen op de volgende aspecten:

- Deze variant geeft de beste aansluiting bij decentralisatie en bij de ontschottingsgedachte, ontwikkeld in het IBO Verbetering Afwegingsmechanisme infrastructuur;
- Een te verwachten gelijkmatiger en voorspelbaarder meerjarige budgettaire ontwikkeling dan van de gebruiksgerichte variant, omdat de opbrengstsuppletie in deze benadering volledig is verlaten.
- Het is in de gebiedsgerichte variant mogelijk om alle OV-bevorderende activiteiten te subsidiëren terwijl de gebruiksgerichte variant zich kenmerkt door een afbakeningsprobleem: de vraag is van welke vormen van collectief vervoer het gebruik meetelt voor de bepaling van de hoogte van de subsidie. In de huidige uitwerking van de wet- en regelgeving valt b.v. de treintaxi niet onder de suppletieregeling. Dat geldt ook voor de aanleg van een fietsenstalling bij een (bus)station, die niet, althans indirect, leidt tot reizigersopbrengsten en daarom wellicht in de gebruiksgerichte variant achtergesteld blijft.

Met name indien men hecht aan verdergaande decentralisatie en subsidiëring onafhankelijk van de vervoervraag in andere gebieden, verdient de gebiedsgerichte variant de voorkeur.

Voorstanders van de gebruiksgerelateerde variant wijzen op het volgende:

- Het gebruiksafhankelijke deel (suppletie) en de daarvan uitgaande prikkel tot vergroting van de reizigersopbrengsten werkt goed en kan niet gemist worden.
- De OV-autoriteiten en bedrijven zijn nu net sinds enkele jaren gewend aan de methodiek van de regiobekostiging. Gewezen wordt op het feit dat decentrale overheden dit jaar al contracten hebben afgesloten, en deels nog moeten afsluiten, waarin de prikkel op basis van gebruik al opgenomen is en doorgegeven wordt aan de OV-bedrijven. Er is een directe relatie tussen het OV-gebruik en de omvang van de rijksbijdrage, zodat -- in tegenstelling tot de gebiedsgerichte variant -- groei direct gehonoreerd wordt. Daar staat tegenover dat deze directe relatie zowel 'naar beneden' als 'naar boven' ongewenste effecten heeft. Beneden een zeker niveau kan een negatieve spiraal in gang worden gezet, waardoor om en om subsidiëring en voorzieningenniveau kunnen gaan dalen (zie hoofdstuk 1 en 4). Naarmate het OV-gebruik echter fors toeneemt, wordt subsidiëring op basis van gebruik inefficiënt in zoverre dat de meest rendabele (minst onrendabele) lijnen de meeste rijksbijdrage opleveren.
- Verandering van de systematiek van de regiobekostiging zou, behoudens enige vereenvoudiging zoals in de gebruiksgerelateerde variant, niet nu in de rede liggen.

Er is binnen de werkgroep een meerderheid voor de gebiedsgerichte variant.

Aanbevelingen ter bevordering van een doelmatige verdeling van de rijksbijdrage

- 1) De werkgroep bepleit een grotere aandacht voor de (*lage*) *kostendekkingsgraad* in het stads- en streekvervoer. Dit staat overigens los van de keuze voor een gebiedsgerichte of gebruikgerichte variant. Geconstateerd wordt dat sprake is van een jarenlange, vrijwel constant lage kostendekkingsgraad van ca. 35% (tabel hoofdstuk 2). De werkgroep wijst op de reeds in het NVVP vastgelegde doelstelling van 50% kostendekkingsgraad in 2020. Zij wil de verbetering van de kostendekkingsgraad vormgeven door (kwantitatieve) afspraken te maken tussen Rijk en decentrale overheden, b.v. bij periodieke evaluatie (zie aanbeveling 6). Daarbij zou de thans gehanteerde taakstelling voor de totale rijksbijdrage -- 35 mln, leidend tot een verbetering van de kostendekkingsgraad met 0,4%-punt per jaar (zie hoofdstuk 2) -- ook in de toekomst kunnen worden gebruikt. Een deel van de werkgroep wil de taakstelling naar 4% (ca. 80 mln) verhogen om zodoende het tempo van verbetering van de kostendekkingsgraad te verhogen. De daarbij vrijvallende gelden kunnen overigens naar de mening van de werkgroep behouden blijven voor het verkeer- en vervoerterrein.
- 2) Geconstateerd wordt dat het aantal van (thans) 35 rijksbijdrage-gerechtigde overheden niet aansluit bij de *bestuurlijke ordening* die gehanteerd wordt voor de verdeling van infragelden. In het kabinetsstandpunt inzake het IBO-rapport Verbetering Afwegingsmechanisme Infrastructuur wordt uitgegaan van 19 ontvangende decentrale overheden, namelijk de provincies en de 7

kaderwetgebieden. Dit staat de gewenste ontschotting en daarmee een goede integrale afweging in de weg. Een meerderheid van de werkgroep is dan ook voorstander van het terugbrengen van het aantal van 35 decentrale overheden tot 19. Ook in verhouding tot het aantal inwoners is de gemiddelde omvang (bij 35 decentrale overheden) internationaal gezien nogal klein. Voor de VOC-gemeenten die nu rechtstreeks een bijdrage van het Rijk ontvangen, kunnen wellicht in de nieuwe situatie bestuurlijke overeenkomsten met de desbetreffende provincie worden gemaakt. De werkgroep beveelt aan om hierbij aan te haken bij het vast te stellen kader dat in het NVVP is aangekondigd t.b.v. de GDU.

- 3) Binnen de huidige regiobekostiging wordt forfaitair een bedrag van 150 mln gld verdeeld in verband met de kosten van oude tram- en trolley-projecten (*tramforfait*). De werkgroep wijst erop dat de tram een relatief dure wijze van vervoer is. Dit hangt vooral samen met de hoge kosten van onderhoud, m.n. aan de rail-infrastructuur. De werkgroep meent dat de huidige subsidiëring in de vorm van het tramforfait het risico in zich draagt dat historisch gegroeide inefficiënties op die manier bestendig worden. Het verdient aanbeveling om het tramforfait (op termijn) af te bouwen en de daarmee gemoeide gelden via de reguliere rijksbijdrageregeling te verdelen. Dit heeft tot voordeel dat een integrale afweging wordt bevorderd ten aanzien van alle wijzen van OV. Hoewel het tramforfait kennelijk het gevolg is van een bestuurlijke toezegging gedaan in het verleden, vindt de werkgroep niet dat dit een reden kan zijn de op zich zelf wenselijke afbouw tegen te houden. Zorgvuldigheid in bestuurlijke omgangsvormen is echter (ook hier) geboden.
- 4) Wat betreft de *regionale spoorlijnen* acht de werkgroep inpassing in hetzij de gebiedsgerichte hetzij de gebruiksgelateerde variant welhaast onmogelijk, gelet op de grote verschillen tussen (on)rendabele spoorlijnen in de verschillende regio's. Wel wil de werkgroep erop wijzen dat een apart budget voor regionale spoorlijnen – evenals andere geormerkte budgettaire bedragen op het terrein van verkeer en vervoer (hoofdstuk 3) -- de gewenste integrale afweging ten aanzien van OV-beslissingen, te maken op het niveau van decentrale overheden, verstoort.

Aanbevelingen bij wijziging methodiek

- 5) Eventuele invoering van de gebiedsgerichte of de gebruiksgelateerde variant zal gepaard gaan met *herverdelingseffecten* tussen de decentrale overheden (hoofdstuk 8). De indicatieve berekeningen die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd, geven hiervan een illustratie. Door verdere analyse en met gebruikmaking van meer recente data kan de omvang van de herverdeeeffecten worden teruggedrongen, maar niet tot nul gereduceerd. De werkgroep wijst er nadrukkelijk op dat beperking van herverdeeeffecten niet ten koste mag gaan van de eenvoud en transparantie van het verdeelmodel; het huidige gecompliceerde systeem van de regiobekostiging spreekt in dit verband boekdelen. Evenmin is uitbanning van herverdeeeffecten noodzakelijk in die zin, dat de bestaande verdeling heilig zou zijn. M.a.w. sommige herverdeeeffecten kunnen gewenst, of tenminste acceptabel, zijn gelet op de NVVP-doelen.

Ten aanzien van resterende herverdeeeffecten bedenke men voorts het volgende. Door koppeling van een nieuw (of gewijzigd) verdeelmodel aan de invoering van het infra-verdeelmodel kan de combinatie van herverdeeeffecten van beide operaties wellicht kleiner worden. Tevens worden de

herverdeeeffecten beperkt, indien het aantal rijksbijdragegerechtigde overheden van 35 naar 19 wordt teruggebracht. Tenslotte kan voor een bepaalde termijn een overgangsregeling worden overwogen.

- 6) Indien besloten wordt tot de gebiedsgerichte variant, ligt het in de rede zo snel mogelijk tot daadwerkelijke invoering over te gaan. Onnodige onzekerheid over de toekomst van het bekostigingssysteem kan schadelijk zijn voor de bereidheid van de sector om verder beleid te ontwikkelen. Om vertraging van het aanbestedingsproces te voorkomen, dient snel zekerheid verschaft te worden over de toekomst van het bekostigingssysteem. De invoering kan aansluiten bij de uitvoering van het kabinetsstandpunt inzake de Infra-gelden. Invoering wordt dan voorzien per 1 januari 2004. Invoering van de gebiedsgerichte variant vergt aanpassing van de Wet personenvervoer 2000.
- 7) Tot slot beveelt de werkgroep aan dat de werking van een (nieuwe) bekostigingssystematiek periodiek geëvalueerd wordt aan de hand van nader te bepalen kengetallen en ijkpunten (w.o. bijv. kostendekkingsgraad, bereikbaarheidsdoelstellingen, prestatie-indicatoren, etc.). Overleg zou kunnen plaatsvinden in het kader van de Planwet of in het kader van de uitwerking van het NVVP (hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de exploitatiebijdragen van het Rijk aan decentrale overheden, op het terrein van het stads- en streekvervoer. Meer concreet luidt de probleemstelling van dit onderzoek:

Hoe ziet een doelmatige verdeling van de rijksbijdrage aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer eruit, rekening houdend met de keerzijden van de bestaande regiobekostiging en uitgaande van de doelstellingen van het NVVP zoals verdergaande decentralisatie, waarbij tevens mogelijke toekomstige ontwikkelingen – waaronder ontschotting tussen exploitatie- en investeringsbeslissingen – zo goed mogelijk kunnen worden ingepast?

Jaarlijks wordt door het Rijk 2,2 miljard gld. (ca. 1,0 mrd euro) uitgekeerd aan decentrale overheden om een breed aanbod aan stads- en streekvervoer te bekostigen. De (35) decentrale overheden² zijn de ontvangers, die daarvoor OV-diensten kunnen inkopen bij vervoerders. De OV-autoriteiten zijn vrij in het vormgeven van de financiële relatie met de vervoerders in de regio. De vervoerders beschikken behalve over de genoemde overheidsmiddelen ook over de opbrengsten uit kaartverkoop (ca. 1,2 mrd gld). In hoofdstuk 2 is de OV-sector, en de overheidsbemoedening daarmee, aan de hand van enkele kengetallen nader beschreven.

Evaluatie regiobekostiging

Het huidige systeem van regiobekostiging gaat in hoofdzaak (ca. 83%) uit van een verdeling van de rijksbijdrage op basis van reizigersopbrengsten aan decentrale overheden. Voor een relatief klein deel is de rijksbijdrage prestatie-onafhankelijk. De huidige regiobekostiging is nog slechts enkele jaren geleden ingevoerd. Niettemin is er aanleiding om de huidige bekostigingssystematiek tegen het licht te houden en aanpassingen ervan te bezien. Daarbij hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld. Weliswaar heeft de systematiek van prestatiebekostiging geleid tot de beoogde grotere aandacht van decentrale overheden voor het belang van meer marktwerking en reizigersopbrengsten. Aan de andere kant heeft de huidige verdeelmethodiek enkele niet bedoelde consequenties.

In de eerste plaats bestaat het risico, dat de systematiek op de langere duur zou kunnen leiden tot een neerwaartse spiraal van gebruik en voorzieningen van OV in de meer landelijke gebieden. Een decentrale overheid met minder reizigersopbrengsten ontvangt ook minder rijksbijdrage. Men kan spreken van een haasje-over-effect waarbij door afnemend gebruik (en afnemende rijksbijdrage) het OV-voorzieningsniveau kan dalen en vice versa. Door op basis van het OV-gebruik te subsidiëren dreigt in die situatie stagnatie, of zelfs teruggang van de rijksbijdrage. Ten tweede geldt het gebrek aan meerjarige stabiliteit en voorspelbaarheid van rijksmiddelen op decentraal niveau als een nadeel. Van de decentrale OV autoriteiten wordt gevraagd dat zij (na openbare aanbesteding) werken op basis van

² Het betreft 7 kaderwetgebieden, 12 provincies, en 16 zgn. VOC-gemeenten (Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumgemeenten)

langjarige concessieverlening³. Concessieverlening wordt bemoeilijkt indien de groei van openbaar vervoer en reizigersopbrengsten in de ene regio veel sterker is dan de andere. In combinatie met de plafonnering van de rijksbijdrage kan regiobekostiging ertoe leiden dat in extremo herverdeeleffecten optreden die pas na een periode van van een à twee jaar zichtbaar worden⁴. Dit gebrek aan meerjarige stabiliteit en voorspelbaarheid hangt onmiskenbaar samen met de (complexe) vormgeving van de verdeelsystematiek⁵.

Beleidsomgeving is veranderd

Voorts is de beleidsomgeving van de regiobekostiging veranderd in de afgelopen jaren. Bij de invoering van de regiobekostiging werd nog uitgegaan van de zogenoemde dubbeldoelstelling met betrekking tot het openbaar vervoer: OV-vervoersgroei in combinatie met een hogere kostendekkingsgraad (dat is: een evenwichtiger verhouding tussen reizigersopbrengsten en de rijksbijdrage). Het hanteren van gebruikssuppletie als subsidie-instrument sluit aan bij het stimuleren van de groei van het OV. In het NVVP⁶ echter is het accent verschoven van stimulering van OV-groei naar het verbeteren van bereikbaarheid en vitaliteit van stedelijke gebieden. Daarnaast wordt het waarborgen van de 'sociale functie' van het OV van belang geacht. Het streven blijft onverminderd gericht op het verbeteren van de kostendekkingsgraad.

Toekomstige ontwikkelingen dienen zich aan

Tenslotte tekenen zich ook ontwikkelingen af waarmee reeds nu op de een of andere wijze rekening ware te houden in het kader van een eventuele herziening van de bekostigingsmethodiek. Te denken is aan de wens om beslissingen over exploitatie en investeringen in regionale infrastructuur daadwerkelijk in één hand te brengen, namelijk op decentraal niveau. In lijn daarmee speelt de vorming van regionale mobiliteitsfondsen die een betere, integrale afweging mogelijk maken van de beslissingen op verkeer- en vervoerterrein⁷. Deze (ontschottings-)discussie werpt zijn schaduw vooruit, in die zin dat een nieuwe bekostigingsstructuur daarmee rekening kan houden overeenkomstig de aanbeveling daartoe in het kabinetsstandpunt over het Interdepartementale Beleidsonderzoek "Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur".

Ook andere ontwikkelingen zoals b.v. een mogelijke inpassing op termijn van het regionale spoorvervoer en de invoering van de chipkaart⁸, vormen onderdeel van bovengenoemde probleemstelling. Gelet op deze ontwikkelingen en wensen behoort de verdeelsystematiek beoordeeld te worden op

³ Wet Personenvervoer 2000, Staatsblad 2000 341

⁴ Deze vertaging heeft te maken met de zgn. WROOV-systematiek op basis waarvan de reizigersopbrengsten tussen de verschillende regio's worden verdeeld (zie verder hoofdstuk 5)

⁵ Zo ook het rapport "Betalen en bepalen in het regionaal openbaar vervoer; lessen voor Nederland t.a.v. tariefbeleid en bekostiging in het regionaal openbaar vervoer", Min. Van V en W, AVV, nov. 2000.

⁶ "Van A naar Beter" Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001 – 2020 (NVVP)

⁷ Zie b.v. NVVP, deel A, p. 131 e.v.; zie ook "Stilstaan bij het regionaal Verkeer en Vervoer", Rfv en Rob, november 2000, p. 37 e.v..

⁸ De introductie van de chipkaart in het OV leidt ertoe dat de mogelijkheden voor tariefvrijheid en –differentiatie tussen verschillende regio's zullen kunnen toenemen. In de huidige systematiek van de regiobekostiging kan dit consequenties hebben voor de subsidieverdeling.

'toekomstvastheid'. Het is duidelijk dat een eenvoudige en transparante verdeelsystematiek die meerjarige duidelijkheid geeft over middelentoedeling en die binnen het kader van de doelstellingen op rijksniveau meer beslissingsvrijheden kent op decentraal niveau, meer kans maakt op toekomstvastheid dan een fijnmazige, ingewikkelde en in zijn uitwerking soms onzekere sturingsmethodiek.

Gronden voor overheidsinterventie OV-markt

Dit beleidsonderzoek gaat primair over de doelmatige verdeling van exploitatiesubsidies gegeven het beschikbare budget en rekening houdend met het streven naar een hogere kostendekkendheid. Toch wil de werkgroep niet geheel voorbij gaan aan de fundamentele vraag op welke gronden de overheid interveniëert in de OV-markt. In een meer theoretisch-analytisch kader hangt het gebruik van het subsidie-instrument deels af van de doelstelling(en) die de overheid nastreeft, en deels van de vraag of subsidie het geschikte instrument is om dat dat doel (die doelen) te bereiken.

Deze doelen zijn in het NVVP geformuleerd, zoals hiervoor al is aangegeven. Zij dragen echter een tamelijk abstract karakter. Geconstateerd wordt dat de doelen – afgezien van de doelstelling, resp. randvoorwaarde met betrekking tot kostendekkendheid -- niet gekwantificeerd zijn en er althans gedeeltelijk sprake is van een zekere overlap tussen de doelstellingen. Zo mag de sociale functie zeker niet alleen geassocieerd worden met de landelijke regio's, maar heeft zij evenzeer betrekking op de stedelijke gebieden. Daarnaast bestaat uiteraard overlap tussen de bereikbaarheids- en de vitaliteitsdoelstelling. Vitaliteit is immers niet denkbaar zonder bereikbaarheid.

De NVVP-doelen zijn dus niet of nauwelijks geoperationaliseerd, en discussies in de OV-sector geven aan dat m.n. de sociale functie op vele manieren kan worden geoperationaliseerd. Wel lijken alle betrokkenen het erover eens dat deze doelen (een zekere mate van) overheidsinterventie rechtvaardigen. Ook lijkt het subsidie-instrument daartoe voorlopig aangewezen⁹. Een aanverwante kwestie die in de discussies nogal eens opduikt, is de vraag of wel sprake is van gelijkheid van het aantal doelstellingen en het aantal instrumenten (het toewijzingsprobleem van Tinbergen). Aan de ene kant zijn er drie (deels overlappende) doelstellingen, terwijl aan de andere kant sprake lijkt te zijn van slechts één instrument, nl. de subsidieverlening. In theorie is er echter nog een instrument, nl. de tariefvrijheid, waarvan in de praktijk nog weinig gebruik wordt gemaakt. Hoe dit ook zij, in dit verband is de conclusie gerechtvaardigd dat de verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van het instrument subsidie(verdeling) niet te hoog gespannen moeten zijn.

NVVP-doelen en decentrale overheden

Hoewel sprake is van problemen met betrekking tot de operationalisering van NVVP-doelen, wil dit niet zeggen dat de doelstellingen niet behulpzaam kunnen zijn bij het maken van concrete afwegingen in het OV-beleid. Die concrete afwegingen worden, ook nu al, gemaakt op het niveau van decentrale

⁹ In de literatuur wordt ook nog wel de substitutiefunctie van het OV genoemd. Deze functie houdt in dat stimulering van het OV-gebruik mede tot doel heeft de automobiliteit af te remmen. Het is echter zeer de vraag of de automobiliteit langs deze weg adequaat beïnvloed kan worden. Onderzoek wijst uit dat indien er al sprake is van invloed van OV-subsidies op auto-gebruik, subsidieverlening zeker niet als een efficiënt instrument is te beschouwen. In de praktijk blijkt sprake van een lage kruis-elasticiteit van OV-subsidie op de vraag naar automobiliteit. Een rechtstreekse heffing in de sfeer van automobiliteit is vanuit economisch oogpunt efficiënter, en

overheden. Uit onderzoek in het kader van de evaluatie van de huidige bekostigingssystematiek blijkt dat er niet veel verschil zit tussen de in het NVVP geformuleerde doelen en de doelen die decentrale overheden nastreven. Tevens blijkt dat decentrale overheden zich in het algemeen wel in staat voelen de sociale functie mee te wegen in de te maken beslissingen. Dit toont eens te meer het belang van decentralisatie aan, wat ook onderstreept wordt door de formulering (en de titel) van de taakopdracht voor dit onderzoek.

Opbouw van dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het OV-beleid van het Rijk nader beschouwd en in een historisch perspectief geplaatst. Doelstellingen en accenten in dat beleid zijn in de loop der tijd verschoven. In hoofdstuk 3 is aan de orde de vraag welke instrumenten de (centrale) overheid heeft en hoe zij daarvan gebruik maakt. Juist in het licht van (voortgaande) decentralisatie is helderheid over taken en verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau van groot belang. De keerzijden van de huidige regiobekostiging vormen het onderwerp van hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 is beschreven hoe de werkgroep alternatieven voor de huidige regiobekostiging heeft ontwikkeld en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Met behulp van een extern onderzoeksbureau is de aandacht geconcentreerd op de invulling van twee 'zuivere' varianten, nl. een variant die uitsluitend gebaseerd is op gebiedskenmerken (ook wel: structuurkenmerken) en een variant op basis van gebruikssuppletie. Deze laatste variant is een sterk vereenvoudigde variant van de huidige bekostigingssystematiek. Tevens zijn de herverdeeeffecten van de ontwikkelde varianten aangegeven op het niveau van decentrale overheden, zodat de lezer een idee krijgt van de (kwantitatieve) afwijkingen ten opzichte van de huidige situatie. De herverdeeeffecten zijn te beschouwen als een indicatie en dienen ter illustratie. Zij gelden slechts op basis van het gebruikte cijfermateriaal (uitgaande van 1999) en onder de daar aangegeven veronderstellingen. In hoofdstuk 6 zijn deze beide zuivere varianten beoordeeld aan de hand van een aantal uitgangspunten. De argumenten voor de gebiedsgerichte dan wel de gebruiksgelateerde benadering zijn in hoofdstuk 7 in kaart gebracht. Tenslotte zijn in hoofdstuk 8 enkele overwegingen opgenomen bij de keuze voor een nieuwe bekostigingssystematiek.

subsidie is dan niet het geëigende instrument.

Algemeen

De OV-sector in Nederland kent van oudsher een grote mate van overheidsbemoediging. Het meest pregnant komt dit tot uitdrukking in de middelen die het Rijk jaarlijks ter beschikking stelt ten behoeve van de exploitatie van het stads- en streekvervoer. In het NNVP is aangegeven dat het OV zwaar wordt gesubsidiëerd. Wat betreft de omvang van die subsidies, deze heeft zich in de loop der jaren als volgt ontwikkeld:

Tabel: Enkele kernvariabelen in het stads en streekvervoer

	1986	1989	1992	1995	1998	1999	2000	2001
Rijksbijdrage ¹⁾	1.824	1.892	2.036	1.846	2.020	2.064	2.129	2.191
Reizigersopbrengsten	776	780	895	1.036	1.081	1.111	1.192	1.234
Kostendeckingsgraad ²⁾	29,8%	29,6%	30,5%	36%	35%	35%	36%	36%
Aantal reizigers ³⁾	600	730		690				
Aantal reizigerkm's ⁴⁾ (totaal) ⁴⁾	7,1 (159,1)	6,5 (171,5)	8,4 (179,4)	7,3 (179,9)	7,2 (183,7)	7,4 (187,1)		
Aandeel rkm's	4,4%	3,7%	4,6%	4,0%	3,9%	3,9%		
Aandeel verplaatsingen ⁵⁾	4,2%	3,7%	4,5%	3,8%	3,6%	3,2%		

¹⁾ realisaties; in mln guldens; (bron: Rekening Ministerie V en W)

²⁾ Genormeerde kostendeckingsgraad: het genormeerde kostenniveau is gelijk aan de som van het beschikbaar gestelde OV-budget en de reizigersopbrengsten (de relatie met de werkelijke kosten is dus losgelaten) bron: Ministerie van V en W, uit Beleids-effectrapportage 1999, p.86

³⁾ in miljoenen (bron: CBS) uit: Jaarbericht vervoerend Nederland 1998, tabel 4.4.

⁴⁾ in miljarden (bron: Onderzoek Verplaatsingsgedrag CBS, 1999) Kerncijfers, pag. 5

⁵⁾ procentueel aandeel in totaal aantal verplaatsingen in Nederland van personen van 12 jaar en ouder (bron Onderzoek Verplaatsingsgedrag CBS, 1999) uit: Jaarbericht vervoerend Nederland 1998, tabel 4.8.

In de tabel is eveneens aangegeven hoe de omvang van rijkssubsidie beoordeeld kan worden in relatie tot de totale kosten van de sector. De kostendeckingsgraad is in de beschouwde periode slechts marginaal gestegen; overigens zijn de beleidsintenties gericht op verdere verhoging. Het SVV-II doel ging uit van 50% (normatieve) kostendeckingsgraad in 2000. In de Beleids-effectrapportage 1999 wordt uitgegaan van 41% in 2010. Het OV-gebruik is in de betreffende periode evenmin gestegen. In reizigerskilometers gemeten is het gebruik van stads- en streekvervoer ongeveer constant gebleven; het heeft echter marktaandeel verloren, ten gunste van zowel de trein, als het private vervoer. Ook gemeten in termen van verplaatsingen blijft het OV zeer bescheiden¹⁰. Dit pleit voor een benadering waarbij het OV niet tegen andere vervoerwijzen wordt afgezet, maar gezien wordt als juist een aanvulling daarop. Die aanvullende rol van OV blijkt ook uit de beperkte substitutiefunctie (zie voetnoot 9). Investeren in openbaar vervoer leidt in het algemeen tot (uitlokking van) extra vervoersvraag en niet tot vermindering van automobilititeit.¹¹

¹⁰ Dit betreft een gemiddelde. In de spitsuren is dit aandeel wel substantieel.

¹¹ NNVP, deel A, pag 75

In het verleden waren kosten uitgangspunt

Het aangrijpingspunt voor subsidieverlening heeft in het verleden lange tijd gelegen bij de exploitatiekosten. Hoe hoger de kosten van OV-aanbod in een bepaalde regio, des te groter de verstrekte subsidie. Daardoor waren o.m. de (relatief hoge) exploitatiekosten van m.n. tram en metrovervoer in de desbetreffende gebieden maatgevend voor de te ontvangen rijksbijdrage. Sterker nog, die rijksbijdrage zorgde in zekere zin voor de instandhouding van historisch gegroeide inefficiënties. Dit bracht de Commissie Wolfson – die in 1997 onderzoek heeft gedaan naar de bekostiging van het stads- en streekvervoer -- ertoe als uitgangspunt te formuleren dat een (nieuw) bekostigingssysteem geen ruimte zou moeten bieden voor techniekdifferentiatie. Dit uitgangspunt is in de bestaande systematiek echter nog niet volledig gehonoreerd; in het huidige subsidiestelsel is nog een aparte rijksbijdrage opgenomen voor de kosten van oude tramprojecten (het zgn. tramforfait). De werkgroep onderschrijft het uitgangspunt van de Commissie Wolfson (zie verder Hoofdstuk 7).

Uitgangspunt huidige bekostiging: reizigersopbrengsten en marktwerking

In het rapport van de Commissie Wolfson¹² werd overigens sowieso gebroken met de kosten als grondslag voor de rijksbijdrage. In aansluiting op de toen geldende dubbeldoelstelling – verhoging van de kostendekkingsgraad en bevordering van OV-groei (zie Hoofdstuk 1) – werd gekozen voor een systeem van prestatiebekostiging. Voortaan dienden OV-prestaties, in de zin van reizigerskilometers of – opbrengsten, maatgevend te zijn voor de te ontvangen subsidies. De gekozen bekostigingsmethodiek is ook in de context geplaatst van de introductie en bevordering van het marktgerichte denken bij de decentrale overheden. Prestatiebekostiging werd geacht het gedrag van lagere overheden ten gunste van (meer) marktwerking optimaal te kunnen beïnvloeden. Inmiddels komt het marktdenken bij de lagere overheden – ondersteund door de begin 2000 aangenomen Wet personenvervoer 2000 -- op gang. Bij enkele decentrale overheden zijn inmiddels concessies aan OV-bedrijven verleend op basis van openbare aanbesteding en is in die zin marktwerking daadwerkelijk geïntroduceerd.

Verbetering van de kostendekkingsgraad draagt ook bij tot meer marktwerking

Overigens kan de werking van de markt ook langs andere weg vergroot worden, namelijk door de reizigersbijdrage te verhogen en de rijksbijdrage verhoudingsgewijs te verminderen. Vanuit het NVVP-uitgangspunt dat mobiliteit mag mits de gebruiker de kosten betaalt, is het terecht dat ook de OV-gebruiker meer geconfronteerd wordt met de kosten van mobiliteit. Het streven van het NVVP met een tijdshorizon tot 2020 is gericht op een evenwichtiger verhouding tussen de door de reiziger te betalen prijs en de (rijks)bijdrage, waarbij het Rijk streeft op een kostendekking van 50%¹³. Om meerjarig perspectief te bieden op verbetering van de kostendekking hanteert het kabinet een jaarlijkse taakstelling van 35 mln gld vermindering van het budget. Deze taakstelling geldt tot en met 2004, maar ook voor de jaren daarna. Wel is er de afspraak dat de met de taakstelling gemoeide bedragen met ingang van 2005 behouden blijven voor bestemming in de sfeer van het OV. Naast deze taakstelling kent het totale OV-

¹² IBO-rapport 'Bekostiging van het stads- en streekvervoer', opgesteld o.l.v. Prof dr D.J. Wolfson (december 1997)

budget van het Rijk een reële groei van 2% ter accommodering van de OV-groei. Het bovenstaande betekent dat er met ingang van 2005 voor groei of voor andere bestemmingen in het OV 4% van het budget beschikbaar is (in bedragen een buffer of reserve van 70 mln gld per jaar). In het vervolg van dit rapport wordt teruggekomen op de maatvoering ten aanzien van taakstelling en buffer.

Beoordeling prestatiebekostiging vanuit voortschrijdende decentralisatie

Tegenwoordig kan anders aangekeken worden tegen prestatiebekostiging als 'instrument voor de best mogelijke beïnvloeding van de bedrijfsvoering'¹⁴. Dit geldt a fortiori vanuit een oogpunt van decentralisatie. Immers, het doet wat vreemd aan dat het Rijk enerzijds taken en verantwoordelijkheden overhevelt naar de lagere overheden, terwijl het anderzijds tracht de lagere overheden door middel van de instrumentkeuze zo veel mogelijk te beïnvloeden. Als de lagere overheden geacht worden verantwoordelijk te zijn voor het beleid, i.c. inzake het stads- en streekvervoer, dan moeten zij daarvoor ook de (volle) verantwoordelijkheid voor alle relevante aspecten kunnen nemen, waarbij het Rijk alleen kaderscheppend is. Daarbij hoort autonomie ten aanzien van de besteding van het budget, waarbij doelmatigheid, effectiviteit, kwaliteit en omvang van de geboden voorzieningen, in eerste instantie op lokaal niveau gewaarborgd moeten worden. Daar ligt een taak voor lokale bestuurders, in samenspraak met en gecontroleerd door gekozen vertegenwoordigers. Dit houdt niet alleen een opdracht in aan de lokale overheden, maar evenzeer aan het centrale overheidsniveau dat zich dient te onthouden van gedetailleerde bemoeienis met concreet OV-beleid in de lokale situatie. Dit betekent dat het Rijk moet aanvaarden dat er zekere regionale verschillen kunnen bestaan of ontstaan op het OV-terrein. Overigens betekent dit niet dat het Rijk in het geheel geen verantwoordelijkheid meer heeft voor het OV-beleid (zie hierna).

De verantwoordelijkheid van het Rijk ingeval van gedecentraliseerd OV-beleid

Er zijn twee soorten verantwoordelijkheden voor de rijksoverheid te onderscheiden op het OV-terrein, een beleidsmatige en een budgettaire. Beleidsmatig is van belang een goede afstemming tussen de regionale verkeers- en vervoersplannen. De interregionale afstemming geschiedt in eerste instantie door de decentrale overheden zelf, met een algemene verantwoordelijkheid voor het Rijk en provincies erop toe te zien dat dit daadwerkelijk gebeurt (zie verder hoofdstuk 3). Daarnaast heeft het Rijk de zorg voor verkeers- en vervoersprojecten van nationaal belang.

De budgettaire verantwoordelijkheid houdt in dat het Rijk ook ingeval van beleidsdecentralisatie een doelmatige en effectieve aanwending van de collectieve middelen kan waarborgen. Het betreft hier geen exclusieve taak van het Rijk. De lokale overheid zelf draagt immers de primaire verantwoordelijkheid voor een goede besteding van belastinggeld en heeft daarvoor ook incentives.

De bestaande, eenzijdige ontschotting – exploitatiegelden mogen worden aangewend voor investeringen in regionale OV-infrastructuur – kan als een prikkel tot efficiencyverbetering werken. Besparingen in de exploitatiesfeer kunnen immers worden aangewend voor infra-investeringen. Versterking van die prikkel is mogelijk door de ontschotting volledig te maken en daarbij de gelden voor investeringen in lokale en

¹³ Zie NVVP, deel 3, pag 56

¹⁴ Idem, pag 28

regionale infrastructuur te betrekken. Op die wijze ontstaat één budget voor zowel exploitatie als OV-infrastructuur. Ook ligt het in de rede de huidige specifieke uitkering te verbreden opdat voortaan ook andere OV-subsidies in een nieuwe, brede doeluitkering opgaan (zie hoofdstuk 3 voor overige OV-subsidies). Op die manier wordt aan de lagere overheden zowel de vrijheid als de prikkel gegeven voor optimale allocatie van collectieve middelen op het mobiliteitsterrein.

De eerder genoemde verantwoordelijkheid van het Rijk voor efficiënte aanwending van collectieve middelen kan worden vormgegeven door toezicht achteraf aan de hand van periodieke evaluaties e.d.. Zo kunnen Rijk en decentrale overheden afspreken om periodiek (rekening houdende met de periode van concessieverleningen) grootschalige evaluaties uit te voeren, waarbij op vooraf af te spreken ijkpunten het beleid en de geleverde prestaties wederzijds worden getoetst. Hierbij valt te denken aan het hanteren van kengetallen voor te meten prestaties (b.v. verbeteringen in de ketenbenadering, kostendekkendheid, etc.). Dit sluit aan op de lijn die in het IBO verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur is aangegeven om op basis van de Planwet nadere afspraken te maken tussen het Rijk en de andere overheden over de besteding in brede zin en de bijbehorende verantwoording. In dat kader wordt ook gewerkt aan een monitoringsysteem om over en weer doelmatigheid van de bestedingen te waarborgen met inachtneming van ieders rol in een decentraal systeem, waarbij enerzijds gedetailleerde sturingsrelaties tussen het Rijk en de andere overheden niet passen en anderzijds de realisering van de beleidsprioriteiten gewaarborgd blijft.

Een apart aandachtspunt is daarbij de lage kostendekkingsgraad van het OV. Deels zullen decentrale overheden een prikkel hebben om die te verhogen, omdat ze met de vrijvallende besparingen andere wensen op OV-terrein kunnen realiseren. Deels echter ligt hier een zelfstandige verantwoordelijkheid voor het Rijk, zoals ook nog eens tot uitdrukking gebracht in het NVVP deel 3. Te overwegen is de lage kostendekkendheid te verhogen door de taakstelling van 35 mln (ca. 2% van het budget), zoals hierbovenvermeld, wat zwaarder aan te zetten en hiervoor in het beleid uit te gaan van 4%, zoals bepleit door een deel van de wekgroep (zie aanbeveling 1, Samenvatting en Aanbevelingen). De reden hiervoor is dat het tempo van verbetering van de kostendekkendheid zeer laag blijkt te liggen in de afgelopen jaren¹⁵. Een dergelijke aangepaste taakstelling draagt ertoe bij dat de doelstellingen in het NVVP ten aanzien van de kostendekkendheid daadwerkelijk binnen bereik komen. Over de bestemming van het aldus vrijkomende budget kunnen nadere afspraken worden gemaakt. Het budget kan bijvoorbeeld -- tijdelijk -- worden benut voor aanlooptekorten en -- problemen die kunnen ontstaan bij de overgang naar een nieuw of ander bekostigingssysteem, voor mitigering van herverdeeeffecten, of anderszins.

Bestuurlijke ordening en de schaal van decentrale overheden

In het rapport van de Commissie Wolfson (1997) wordt aanbevolen dat provincies de eerst

¹⁵ Beleids-effectrapportage 1999, V en W, p. 86; genoemd wordt een verbetering van 0,4%-punt per jaar ten gevolge van de taakstelling van 35 mln.

verantwoordelijke autoriteiten op het terrein van het stads- en streekvervoer zullen zijn¹⁶. In het perspectief van de vorming van stadsprovincies wordt door de Commissie voorgesteld ook de regio's Rotterdam, Amsterdam en Eindhoven als provincie te beschouwen (p. 22). Ook in de Planwet is de cruciale positie van de provincies vastgelegd¹⁷. In afwijking van het advies van de Commissie Wolfson hebben (16) VOC-gemeenten in de regiobekostiging eveneens de status van subsidie-ontvanger gekregen.

Een groot deel van de werkgroep onderschrijft het advies van de Commissie Wolfson en het belang van de coördinerende rol van de provincie, gegeven overigens de huidige, zelfstandige positie van de kaderwetgebieden. Daarmee zou het aantal decentrale overheden – 35 in de huidige systematiek van de regiobekostiging -- worden teruggebracht tot 19. Van belang is in dit verband ook, dat het terugbrengen tot 19 ontvangende decentrale overheden qua bestuurlijke ordening aansluit bij de vormgeving van de aanbevolen ontschotting van exploitatiesubsidies en investeringen in het kabinetsstandpunt over de verbetering van het afwegingsmechanisme infrastructuur.

Verkleining van het aantal subsidie-ontvangende decentrale overheden, en daardoor vergroting van de (gemiddelde) schaal ervan, kan ook om andere redenen wenselijk zijn. De schaal van het vervoersgebied kan een factor te zijn o.a. bij de verklaring van de kostendekkingsgraad¹⁸. Een (te) klein (concessie-)gebied kan leiden tot een (te) lage kostendekkendheid. Daarnaast blijkt dat het OV met name gebruikt wordt voor de langere afstand, terwijl op gemeentelijke schaal de fiets dominant is ('De regio als brandpunt', TNO-rapport).

Een en ander zou betekenen, dat – althans volgens een groot deel van de werkgroep – de positie van de 16 VOC-gemeenten als rijksbijdragegerechtigde overheden komt te vervallen. In de praktijk behoeft dit echter geen grote verandering in te houden ten opzichte van de huidige situatie. In aansluiting op de gedachtenvorming rond 'Bestuur op maat' ten behoeve van de infragelden, kan de relatie tussen de desbetreffende steden en de provincie worden vastgelegd in regiogewijze bestuursovereenkomsten. Daarin kunnen afspraken gemaakt worden over samenwerking, afstemming en zo mogelijk ook overdracht van taken.

¹⁶ Dit is ook in overeenstemming met de afspraken gemaakt in het VERDI-convenant (1996), waarbij de provincies een belangrijke coördinerende rol zouden krijgen in het verkeer- en vervoerbeleid.

¹⁷ Zie b.v. ook het rapport 'Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer', Rfv/Rob, november 2000

¹⁸ Rapport van de Hague Consulting Group, gevoegd als bijlage 3 bij het rapport van de Commissie Wolfson.

Hoofdstuk 3 Exploitatiesubsidie en andere instrumenten

De exploitatiebijdrage moet de decentrale overheden financieel faciliteren om adequaat en doelmatig invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de exploitatie van het regionale en lokale OV.

Beschrijving huidige systematiek

Het beschikbare budget voor exploitatie van OV (in 2000 circa f 2,2 miljard) is kaderscheppend; daarbinnen is de financieringssysteem een verdeelmodel. Globaal werkt de systematiek, die in 1998 is ingevoerd, als volgt:

- *opbrengstonafhankelijk*: Eerst wordt een klein deel (circa f 0,35 miljard) verdeeld rekening houdend met demografische en geografische factoren (centrumfunctie, inwoners en oppervlakte) en kosten voor het onderhoud van railinfrastructuur (forfaitaire bedragen voor het onderhoud van de tram- en trolleyneetten die ten tijde van de invoering van de systematiek bestonden). Landelijk bezien is dit weliswaar slechts een klein deel; per individuele belanghebbende is de invloed van deze opbrengstonafhankelijke componenten echter zeer verschillend.
- *opbrengstafhankelijk*: Het overgrote deel (circa f 1,85 miljard) wordt vervolgens verdeeld op basis van het gebruik van openbaar vervoer. Deze verdeling betreft de zogenaamde 'opbrengstsuppletie' omdat het gebruik wordt gemeten in opbrengsten. Gegeven de huidige omvang van de opbrengsten, betekent dit *de facto* dat per gulden opbrengst circa f 1,45 subsidie (de 'suppletiefactor') wordt verstrekt. Per belanghebbende wordt dit bedrag aangepast in verband met de gebiedsspecifieke kenmerken 'dunheid' en 'dichtheid'.

Effecten huidige systematiek

De subsidie kan alleen aan OV worden besteed, en wel aan:

- contracten met vervoerders ('inkoop' dienstregeling)
- beheerskosten decentrale overheden
- onderhoud van en investeringen in infrastructuur t.b.v. OV

De wijze waarop de subsidie wordt besteed, is echter van directe invloed op de hoogte van de subsidie in een volgend jaar. Omdat de reizigersopbrengsten de basis vormen voor de verdeling van het budget, wordt bereikt dat de middelen juist worden ingezet voor vervoer waarvoor reizigers bereid zijn te betalen. Het budget komt weliswaar uiteindelijk ten goede aan de aanbieders van vervoer, maar wel op een zodanige wijze dat ze worden gestimuleerd om het aanbod te richten op de vraag. De systematiek ontmoedigt aanbod van goedkoop OV, en van OV op plaatsen en tijden met een geringe vraag.

Relaties met andere exploitatiemiddelen

- *spoorvervoer*: Los van het exploitatiebudget stads- en streekvervoer staat de contractsector spoor: dit betreft de vergoeding van het rijk aan NSR¹⁹ voor het handhaven van circa 30 regionale treindiensten (per jaar circa f 180 mln). Deze treindiensten worden geleidelijk gedecentraliseerd. Bij de enkele

reeds gedecentraliseerde diensten vergoedt het rijk vooralsnog een vast bedrag (gebaseerd op eerdere vergoeding aan NSR en op de aanbestedingsresultaten).

- *studentenvervoer*: Voor het vervoer van studenten heeft OC&W een contract met vervoerders gesloten. Bij de vaststelling van de opbrengsten die bij de exploitatiesubsidie voor suppletie in aanmerking komen, worden tevens in beschouwing genomen de opbrengsten die bij de invoering van de OV-Studentenkaart zijn weggevallen (deze 'derving' betreft circa f 170 mln van de totaal f 1,2 miljard aan opbrengsten).
- *doelgroepenvervoer*: Het vervoer van gehandicapten binnen hun directe leefomgeving behoort - uit hoofde van de Wvg - tot de zorgplicht van gemeenten. Het collectieve Wvg-vervoer, en aanvullende vergoedingen daarbij, betreft circa f 350 mln (bron: *Kerncijfers Wvg 1999*). Het ketenmanagement van het bovenregionale vervoer wordt verzorgd in opdracht van SZW (per jaar maximaal circa f 50 mln). Het kabinet heeft beleid ingezet om het OV fysiek beter toegankelijk te maken, zodat de functie van het collectieve Wvg-vervoer geleidelijk kan worden overgenomen door het reguliere OV.
- *leerlingenvervoer*: Het vervoer van leerlingen behoort tot de verantwoordelijkheid van gemeenten; dit betreft circa f 250 mln.

Relatie met budget voor infrastructuur

In het kabinetsstandpunt n.a.v. het IBO-rapport over 'afwegingsmechanisme infrastructuur' wordt een lijn ingezet waarbij de middelen voor infrastructuur, de GDU²⁰-gelden, worden verdeeld over provincies en kaderwetgebieden op basis van structuurkenmerken.

De OV-exploitatiegelden kunnen thans worden besteed aan OV-infrastructuur; omgekeerd is het echter niet toegestaan om GDU-gelden aan exploitatie te besteden. Er is dus (nog) geen sprake van volledige 'ontschotting' tussen exploitatie en infrastructuur.

¹⁹ NSR: NS Reizigers

²⁰ GDU: Gebundelde Doeluitkering

Hoewel er door de invoering van opbrengstsuppletie bij de bepaling van het aanbod veel meer oog is gekomen voor de opbrengsten (dus voor de vraag), heeft de huidige methodiek ook keerzijden:

- a. Wanneer een decentrale overheid wordt geconfronteerd met een lagere rijksbijdrage, b.v. als gevolg van een dalend OV-gebruik, dan kan dit leiden tot een niet gewenste verlaging van het voorzieningenniveau. Zeker wanneer efficiencymaatregelen niet meer afdoende zijn, zouden met name de landelijke gebieden in een neerwaartse spiraal terecht kunnen komen (minder gebruik, minder aanbod etc.).

De vraag is of er bij deze ontwikkeling voldoende mogelijkheden blijven bestaan om in landelijke gebieden een voorzieningenniveau te bieden waarmee recht wordt gedaan aan de sociale functie. Keerzijde *a* zou ook aan de orde zijn in een situatie met een ongelimiteerd OV-budget. Keerzijde *b* is daarentegen wel het gevolg van het gelimiteerde karakter van dit budget.

- b. In stedelijke gebieden is sprake van een grotere OV-groei dan in landelijke gebieden; deze ontwikkeling wordt wellicht nog versterkt door het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) dat voorziet in aanzienlijke (in belangrijke mate door het Rijk te financieren) investeringen in infrastructuur voor het openbaar vervoer. Dit leidt ertoe dat de jaarlijkse stijging van het budget t.b.v. OV-groei hoofdzakelijk ten goede komt aan de stedelijke gebieden. In combinatie met het gelimiteerde budget zou de huidige systematiek er onder uitzonderlijke omstandigheden zelfs toe kunnen leiden dat de bijdrage voor de landelijke gebieden – bij gelijkblijvend OV-gebruik – afneemt ten gunste van de stedelijke gebieden die een zeer forse OV-groei realiseren; dit wordt vaak het probleem van het ‘betonnen plafond’ genoemd. Dergelijke omstandigheden hebben zich nog niet voorgedaan, en zullen zich naar verwachting ook niet snel voordoen (gegeven de beperkte groei van het OV in de afgelopen jaren, en gegeven een tentatieve inschatting van de effecten van het BOR op de OV-exploitatie).
- c. De werking van de systematiek is zeer complex en de uitkomsten zijn onvoldoende voorspelbaar; de systematiek biedt te weinig zekerheid voor de OV-autoriteiten.

De complexiteit/onvoorspelbaarheid van de systematiek heeft drie aspecten:

- De wens bij de invoering om de herverdeeffecten te minimaliseren: dit heeft geleid tot complexe formules voor dichtheid en dunheid, en tot de component centrumfunctie.
- De beperking op het beschikbare budget waardoor de suppletiefactor niet voor meerdere jaren kan worden vastgesteld; deze factor daalt sneller naar gelang de toename van de opbrengsten groter is dan de toename van het budget.
- De complexe vaststelling van de opbrengsten per overheid: de hoogte van de bijdrage per decentrale overheid is voor het overgrote deel gebaseerd op de vervoeropbrengsten. Het overgrote deel van de opbrengsten komt nog uit de verkoop van nationale kaarten (strippenkaarten en abonnementen). De verdeling van deze opbrengsten tussen de decentrale overheden wordt gebaseerd op de zogenaamde ‘WROOV-methodiek’ waarvan de uitkomsten weinig transparant en soms onvoorspelbaar zijn. Bovendien is deze systematiek sterk afhankelijk

van een momentopname die één keer per drie jaar wordt gemaakt; tussentijdse wijzigingen van reispatronen kunnen niet adequaat worden verwerkt. Tot de landelijke invoering van een chipkaart is er echter geen betere methodiek.

- d. De systematiek werkt sterk sturend op groei van het OV. Hiermee geeft het instrument dat het rijk hanteert om het OV-budget te verdelen, feitelijk op de twee punten richting aan het integrale verkeers- en vervoersbeleid dat juist de decentrale overheden in alle vrijheid moeten kunnen voeren. De sterke sturing op groei staat op gespannen voet met de mogelijkheid dat in bepaalde regio's groei niet meer haalbaar of wenselijk is. De systematiek stimuleert alleen het openbaar vervoer volgens een redelijk beperkte limitatieve definitie: "voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig"²¹. Vormen van collectief vervoer die een vergelijkbare functie vervullen, maar buiten deze definitie vallen, komen in principe niet voor subsidiëring in aanmerking.

In de huidige systematiek is sprake van een afbakeningsprobleem: bij regionale initiatieven moet steeds weer de vraag worden gesteld of het vervoer valt binnen de definitie; zo niet, dan ontstaat er druk om de wet- en regelgeving te verruimen. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag of het OV-budget aan een nieuwe vervoersvorm mag worden besteed, maar ook om de vraag of de reizigersopbrengsten van deze vorm meetellen voor de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage in een volgend jaar (de suppletie). Deze vraag levert problemen op als moeilijk een vergelijkbare opbrengstenbasis kan worden gevonden, en als de verhouding tussen opbrengsten en kosten (de kostendekkingsgraad) sterk anders ligt dan bij het reguliere openbaar vervoer. Een voorbeeld van een vervoersvorm waarvoor in de wet- en regelgeving een uitzondering moest worden gemaakt, is het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV). Dit betreft voor een ieder openstaand vervoer per auto op afroep; zónder dienstregeling dus. Deze vervoersvorm is m.i.v. 1998 voor een experimentperiode van zes jaar onder de werking van de OV-subsidiëring gebracht. Het afbakeningsprobleem manifesteert zich nu bij de Treintaxi. De Treintaxi vervult een functie die vergelijkbaar is met de functie van het CVV. De kenmerken van dit concept voldoen echter niet geheel aan de voorwaarden voor subsidiëring van CVV. Het gevolg is dat decentrale overheden hun OV-middelen wél inzetten voor (nieuwe) CVV-projecten (dit levert suppletie op), maar níet voor de (bestaande) Treintaxi (dit levert geen suppletie op). Een vergelijkbaar effect kan optreden bij busvervoer op een reguliere OV-lijn naar een OV-knooppunt (levert suppletie op) versus investeringen in fietsenstallingen bij datzelfde OV-knooppunt (geen suppletie).

²¹ Wet personenvervoer 2000, artikel 1, onderdeel h.

Hoofdstuk 5 Ontwikkeling en uitwerking van twee zuivere bekostigingsvarianten.

In het licht van de probleemstelling heeft de werkgroep met behulp van een extern onderzoeksbureau²² enkele varianten op de regiobekostiging ontwikkeld. Om de discussie overzichtelijk te houden is gekozen voor de ontwikkeling van twee zuivere varianten, een gebiedsgerichte variant en een gebruiksgerichte variant. De kwalificatie 'zuiver' slaat op het feit dat in de gebiedsgerichte variant gebruiksindicatoren geen rol spelen bij de subsidietoedeling. In de gebruiksgerichte variant wordt de verdeling wel (voornamelijk) bepaald door gebruiksindicatoren.

Gebiedsgerichte variant

In de gebiedsgerichte variant wordt de verdeling gebaseerd op vooral ruimtelijke indicatoren (ook wel structuurkenmerken genoemd). Te denken is aan factoren als oppervlakte, inwonertal, aantal inwoners verdeeld naar stedelijkheidsgraad, omgevingsadressendichtheid (OAD) etc.. Hieraan ligt de aanname ten grondslag dat deze factoren op de een of andere wijze samenhangen met de omvang van de exploitatietekorten, omdat ze aangrijpen bij de kostenkant (aanbod) of bij de opbrengstenkant (de vraag), of beide. Hieronder is aangegeven hoe de werkgroep te werk is gegaan bij het selecteren van die indicatoren en het schatten van de parameters. Overigens wordt er nadrukkelijk op gewezen dat dit slechts een eerste verkenning betreft. De hier gepresenteerde uitkomsten kunnen waarschijnlijk nog verbeterd worden door verdere analyse toe te passen en uit te gaan van recentere cijfers.

Gebruiksgerichte variant

De gebruiksgerichte variant sluit in de kern aan bij de bestaande regiobekostiging, die immers vooral gebaseerd is op een gebruikssuppletie. Wel is getracht dit nogal complexe model zoveel mogelijk te vereenvoudigen. In principe worden met een gebruiksgericht model prestaties beloond: hoe groter het OV-gebruik, des te groter de subsidie. Als gebruiksindicatoren (ook wel: prestatie-indicatoren) worden gehanteerd reizigersopbrengsten, dan wel aantal reizigerskilometers²³.

Bij de ontwikkeling van deze varianten heeft de werkgroep een aantal min of meer technische randvoorwaarden geformuleerd waarop hieronder nader is ingegaan. Daarnaast heeft de werkgroep ook een aantal beleidsmatige uitgangspunten geformuleerd aan de hand waarvan de uitkomsten van de varianten kunnen worden beoordeeld. De beleidsmatige uitgangspunten en beoordeling van de ontwikkelde varianten vormen het onderwerp van hoofdstuk 6.

Randvoorwaarden

De volgende randvoorwaarden zijn opgelegd:

1. Het model moet zo transparant en eenvoudig mogelijk worden gehouden; dit betekent o.m. een

²² TNO Inro te Delft. Het onderzoeksrapport van TNO Inro is afzonderlijk verkrijgbaar.

²³ Zolang nog overwegend gebruik wordt gemaakt van nationale kaartsoorten (strippenkaarten en sterabonnementen) zijn de reizigersopbrengsten sterk gecorreleerd aan het gebruik gemeten in reizigerskilometers.

- beperking ten aanzien van het aantal (onafhankelijke) variabelen²⁴ en een niet te complexe specificatie van modelvergelijking(en);
2. De varianten moeten een verdeling over 35 decentrale overheden genereren; omdat het vanwege beleidsmatige redenen wenselijk kan zijn de verdeling te beperken tot 19 overheden (12 provincies en 7 kaderwetgebieden), dient de resulterende methodiek tevens optelbaar te zijn: dit wil zeggen dat de som, die de methode bepaalt voor twee gebieden afzonderlijk, gelijk moet zijn aan het bedrag dat de methode bepaalt indien de gebieden worden samengevoegd;
 3. In tegenstelling tot de huidige praktijk om de genormeerde kosten in de zin van de rijksbijdrage plus de reizigersopbrengsten te verdelen wordt alleen de subsidie verdeeld. De verdeling van de reizigersopbrengsten over de decentrale overheden vindt overigens separaat plaats volgens de WROOV-systematiek²⁵;
 4. Gebruikte data moeten zoveel mogelijk zonder al te grote vertraging beschikbaar zijn; zo zullen gegevens omtrent inwonertal eerder beschikbaar zijn dan prestatie-indicatoren waarvoor aparte tellingen, steekproeven e.d. nodig zijn. Gebruikte data moeten bovendien zoveel mogelijk uit betrouwbare bron (CBS) afkomstig zijn.

Alvorens in te gaan op de concrete uitkomsten van de twee zuivere varianten wordt geschetst, hoe de werkgroep bij het selecteren van de indicatoren en het schatten van de parameters te werk is gegaan.

Mogelijkheid OV-inhoudelijke onderbouwing

Eerst is gekeken of het mogelijk was door middel van een inhoudelijke slag factoren voor subsidieverlening zo goed mogelijk te relateren aan OV-doelen. Daarvoor is een nadere operationalisering van die doelen noodzakelijk (zie ook hoofdstuk 1). De doelstelling bereikbaarheid van stedelijke gebieden zou b.v. ingevuld kunnen worden op de volgende twee manieren (zie TNO Inro rapport, Bijlage B):

1. het bieden van goede OV-verbindingen in congestiegevoelige stedelijke gebieden; dit is nader vorm te geven door OV aan te bieden op spitsuren op congestiegevoelige relaties naar steden, en daarbij een indicator voor subsidieverlening te zoeken;
2. het bieden van substantiële aanvulling op de bereikbaarheid met individueel vervoer (auto, fiets) in stedelijke gebieden; concrete vormgeving zou kunnen bestaan in een halte-afstand van max. rond 500 m, frequentie in de spits van 4 en buiten de spits van 2 maal per uur. Ook hierbij zou een indicator gevonden moeten worden die de omvang van subsidie bepaalt.

Uit het voorbeeld worden enkele complicaties en beperkingen met betrekking tot een dergelijke inhoudelijke vertaalslag duidelijk. Ten eerste is de kans zeer groot dat een verdeelmodel zou bestaan uit fijnmazige subsidiefactoren, waardoor zowel randvoorwaarde 1 (eenvoud en transparantie van het model) als randvoorwaarde 4 (tijdige beschikbaarheid van data) in het gedrang zouden kunnen komen. Ten tweede is er geen garantie dat een eventueel fijnmazig verdeelmodel, dat zou gelden in de

²⁴ Zie bijlage 4, Lijst met verzamelde indicatoren.

²⁵ WROOV: de afkorting van de werkgroep die de verdeelsystematiek heeft ontworpen.

financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden, ook het beoogde effect zou hebben in de relatie tussen de decentrale overheden en de vervoerbedrijven. Immers, de OV-autoriteiten zijn vrij in het vormgeven van de financiële relatie met de vervoerders in de regio. Ten derde zou de nadere invulling en uitwerking van de OV-doelstellingen naar de mening van de werkgroep slechts mogelijk zijn door een aantal, soms arbitraire, keuzes te maken. Uit discussies in de OV-sector is al gebleken dat operationalisering van de sociale functie niet of nauwelijks op basis van overeenstemming is te realiseren. Dit feit, gevoegd bij de twee hiervoor genoemde bezwaren, heeft de werkgroep doen besluiten af te zien van een inhoudelijke en gedetailleerde onderbouwing van een verdeelmodel, nog daargelaten of deze aan maatstaven van objectiviteit zou kunnen voldoen.

Verdeling met behulp van structuurkenmerken

De werkgroep heeft in plaats van de bovenbeschreven benadering vanuit de OV-doelen geopteerd voor een andere aanpak. Er is voor gekozen om zoveel mogelijk gebruik te maken van globale ruimtelijke -, respectievelijk gebruiksindicatoren. Deze indicatoren worden bovendien rechtstreeks gerelateerd aan de hoeveelheid toe te kennen subsidie. Met behulp van econometrische methoden is voor beide varianten een eerste schatting gemaakt van de waarde van de coëfficiënten, die bij de desbetreffende indicatoren behoren. Bij de schatting is uitgegaan van de huidige verdeling²⁶ van subsidie over de betreffende 35 overheden (cijfers o.b.v. meest recente beschikbare jaar, 1999). Op die wijze is ernaar gestreefd de herverdeeleffecten²⁷ ten opzichte van de huidige situatie zo klein mogelijk te houden. Getracht is vervolgens door beredeneerde aanpassing en eventueel uitbreiding van gebruikte variabelen de herverdeeleffecten verder te beperken.²⁸

De uitkomsten van de schatting zijn hierna gepresenteerd voor de twee zuivere varianten en kort van commentaar voorzien. Deze uitwerkingen moeten niet gezien worden als kant-en-klare verdelingssystematieken, maar als voorbeelden van de wijze waarop de varianten kunnen worden ingevuld.

Een gebiedsgerichte invulling

Bij de invulling van de gebiedsgerichte variant is geschat met behulp van indeling naar diverse stedelijkheidsgraden. Daarvoor is de omgevingsadressendichtheid (OAD) gebruikt, die door het CBS in vijf klassen is ingedeeld. Per inwoner wordt een bedrag aan subsidie toegekend, dat afhangt van de mate van OAD. De beste schattingsresultaten blijken te kunnen worden verkregen door niet voor alle stedelijkheidsgraden aparte coëfficiënten te schatten. Sommige stedelijkheidsklassen zijn geclusterd, alvorens een schatting is uitgevoerd (zie tabel 5.1). Ook is van de hoogste dichtheidsklasse (zeer stedelijk gebied) een subklasse afgescheiden, namelijk die van het uiterst stedelijke gebied. De reden

²⁶ Met de huidige verdeling is hier bedoeld de verdeling op basis van de cijfers 1999, zonder rekening te houden met het geldende overgangsregime.

²⁷ De herverdeeleffecten zijn gemeten als de som van de absolute afwijkingen en weergegeven als percentage van de totale subsidieomvang.

²⁸ De werkgroep heeft zich daarbij laten leiden door de verklarende kracht van de indicator, alsmede door de wens om negatieve coëfficiënten te vermijden. (zie TNO Intro rapport, pag 32). Dit kan o.a. voorkomen wanneer tussen

hiervan is dat gebruik en daardoor de kosten van openbaar vervoer zeer sterk blijken toe te nemen met de stedelijkheidsgraad. De resultaten zijn opgenomen in tabel 5.1.

Tabel 5.1: Bijdrage per inwoner (gulden; schatting o.b.v. 35 decentrale overheden, cijfers 1999)

<i>Indicator</i>	<i>Bijdrage</i>
Inwoners in niet-, weinig en matig stedelijk gebied	64
Inwoners in sterk stedelijk gebied	106
Inwoners in zeer sterk stedelijk gebied	361
Inwoners in uiterst stedelijk gebied	643

In deze opzet vindt verdeling van gelden dus plaats op basis van stedelijkheid als enige criterium. Het bedrag aan subsidie dat een regio krijgt, hangt af van het aantal inwoners behorend bij de diverse stedelijkheidsgraden binnen die regio. Dat hier stedelijkheid is gepresenteerd, wil overigens niet zeggen dat geen andere criteria denkbaar zijn. Schattingen zijn ook gemaakt voor b.v. het criterium oppervlakte. Statistisch bleken deze laatste minder relevant dan die op basis van de stedelijkheidsindeling. Ook een combinatie van beide variabelen – stedelijkheid en oppervlakte – leidde door correlatie tussen de variabelen in de loop van de tijd niet tot aanvaardbare resultaten. Het totale bedrag aan herverdelingen is fl. 285 mln. (i.e. 14% van het totale subsidiebedrag).

In tabel 5.3 zijn de resultaten van bovenstaande gebiedsgerichte variant nog eens samengevat. Zo is b.v. te zien dat gebieden met een lage reizigersopbrengst per inwoner er het meest op vooruit gaan. Deze gebieden hebben immers in de huidige situatie een relatief kleine (opbrengst-)suppletie.

Een gebruiksgericte invulling

De invulling van de gebruiksgericte variant is vooral bepaald door de wens om de huidige systematiek van de regiobekostiging eenvoudiger te maken. Bovendien zouden de in hoofdstuk 4 geschetste keerzijden bij die vereenvoudigingsslag moeten worden weggenomen. Hier zijn meerdere invullingen denkbaar, die alle gemeenschappelijk hebben dat de vaste (prestatie-onafhankelijke) component verder vergroot zou moeten worden. Dit zou ten koste gaan van het prestatiegerelateerde subsidiedeel, dat in de regiobekostiging ca. 83 % deel uitmaakt van de totale rijksbijdrage.

Hieronder wordt een invulling gepresenteerd, waarvan de vaste component wordt vormgegeven door een hieronder gekozen (doch nader te bepalen) bedrag per inwoner te vermenigvuldigen met het aantal inwoners. Dit vormt het minimum budget voor alle decentrale overheden. Daarbovenop komt een prestatiegerelateerd deel, dat – indien en voorzover de reizigersopbrengsten een bepaald minimum overtreffen -- bestaat uit zuivere opbrengstsuppletie. In formulevorm ziet de uitwerking die TNO Inro aan deze variant heeft gegeven, er als volgt uit (zie TNO-Inro-eindrapport, p. 41):

$$subsidie = fl\ 45,- * aantal\ inwoners + 2.10 * \max(opbrengsten - fl\ 29,76 * aantal\ inwoners, 0)$$

Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat de door TNO Inro gehanteerde coëfficiënten slechts dienen bij wijze van voorbeeld. Deze coëfficiënten zijn, zoals aangegeven door TNO Inro, langs arbitraire weg bepaald, en vermoedelijk ook alleen langs die weg bepaalbaar.

indicatoren multicollineariteit (sterke correlatie in de loop van de tijd) bestaat.

Tabel 5.2: Bijdrage (gulden subsidie per eenheid; schatting o.b.v. 35 overheden, cijfers 1999)

<i>Indicator</i>	<i>Bijdrage</i>
Inwoners	45,00
<i>Indien en voorzover de opbrengst de drempel overschijdt:</i>	
Opbrengstsuppletie 1)	2,10

1) per gulden reizigersopbrengst boven de drempelwaarde van 'opbrengsten -/- 29,76 * aantal inwoners'

De som van de herverdeeeffecten bedraagt, ondanks de vrij nauwe aansluiting bij de huidige systematiek, fl. 180 mln. (9%). In het gekozen cijfervoorbeeld betekent dit dat de vaste component – d.w.z. dat deel dat niet prestatiegerelateerd is -- stijgt van 17% in de huidige situatie naar ca. 35%. Gegeven de huidige opbrengsten zou de verdeling van rijksbijdragen over de decentrale overheden uitpakken zoals in tabel 5.3 weergegeven. Hoewel deze systematiek dus lijkt op de huidige regiobekostiging blijken toch nog aanzienlijke herverdeeeffecten op te treden tussen de diverse landsdelen. Naast de al eerder genoemde grotere vaste component is dit vooral een gevolg van de vereenvoudiging van de systematiek, die leidt tot afschaffing van het tramforfait en van de negatieve bijstelling van het budget voor de provincies, die het gevolg is van de correctie met betrekking tot de centrumfunctie voor de provincies.

De twee varianten vergeleken

Onderstaande tabel 5.3 geeft aan, hoe de uiteindelijke subsidiebedragen, absoluut, per inwoner en per gulden reizigersbijdragen zouden worden, voor vijf soorten gebieden. Tevens geeft de tabel aan, hoe dit zich verhoudt tot de huidige subsidie.

Tabel 5.3: Geaggregeerde resultaten voor de huidige, de gebiedsgerichte en de gebruiksgerichte variant (o.b.v. 35 regio's; cijfers 1999) 1)

	Huidig	Gebieds- Gericht	Perc afw. 6)	Gebruiks- Gericht	Perc afw. 6)
<i>Subsidie (in mln gld)</i>					
Randstad provincies 2)	154.9	143.5	-7%	189,1	22%
Overige provincies	390.0	359.5	-8%	374,0	-4%
Grote 4 kaderwetgebieden 3)	1.187.9	1187.7	0%	1209,6	2%
Kleine 3 kaderwetgebieden 4)	161.9	157.3	-3%	148,0	-9%
VOC gemeenten 5)	176.2	223.0	27%	150,3	-15%
Totaal	2.071.0	2.071.0	0%	2.071.0	0%
Herverdeeleffecten 6)			14%		9%
<i>Subsidie per inwoner (in fl.)</i>					
Randstad provincies 2)	82	76		100	
Overige provincies	73	67		70	
Grote 4 kaderwetgebieden 3)	287	287		293	
Kleine 3 kaderwetgebieden 4)	82	79		75	
VOC gemeenten 5)	76	96		65	
Totaal	132	132		132	
<i>Subsidie (all in) per gld reizigers-bijdrage (in fl.)</i>					
Randstad provincies 2)	1,46	1,36		1,82	
Overige provincies	1,75	1,62		1,69	
Grote 4 kaderwetgebieden 3)	1,94	1,94		1,98	
Kleine 3 kaderwetgebieden 4)	1,91	1,85		1,74	
VOC gemeenten 5)	2,03	2,57		1,73	
Totaal	1,86	1,86		1,86	

- 1) Aggregatie is verkregen via gewogen gemiddelden.
- 2) Noord- en Zuid-Holland, Utrecht (excl. kaderwetgebieden)
- 3) Amsterdam (ROA), Utrecht (BRU), Rotterdam (SRR), Den Haag (Haaglanden)
- 4) Nijmegen/Arnhem (KAN), Twente, Eindhoven (SRE)
- 5) Omdat hier uitgegaan is van cijfers 1999, zijn bij enkele VOC-gemeenten ook de structuurkenmerken van omliggende gemeenten meegenomen. In het kader van de Wp2000 worden de structuurkenmerken van de omliggende gemeenten echter bij de desbetreffende provincies meegenomen (in de bestaande systematiek betreft dit marginale verschillen, maar in de gebiedsgerichte uitwerking gaat het in enkele gevallen om substantiële verschillen).
- 6) Som van absolute afwijkingen van de desbetreffende decentrale overheden, gedeeld door desbetreffende totale budget.

De belangrijkste oorzaken van de herverdeeleffecten zijn in beide varianten nu wel globaal geduid. Daarmee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag of de omvang van de herverdeeleffecten acceptabel is of niet. Daartoe moet eerst gekeken worden naar de vraag of herverdeeleffecten naar hun aard gewenst of niet gewenst zijn. Dit speelt met name bij het tramforfait. Er blijken aanzienlijke kostenverschillen te bestaan tussen de exploitatie van trams enerzijds en bussen anderzijds, mede ten gevolge van uiteenlopende kosten van onderhoud van infrastructuur. De vraag is of door middel van een tramforfait deels historisch gegroeide ontwikkelingen moeten worden bestendigd. De werkgroep is van mening dat een verdeelmodel in principe techniek-onafhankelijk dient te zijn. Dat betekent dat (op termijn) voor een aparte behandeling van tramvervoer geen plaats meer zou moeten zijn.

Voor de twee geschetste varianten is in tabel 5.4 eveneens aangegeven hoe de herverdeeleffecten eruit

zouden zien, indien de rijksbijdrage verdeeld zou worden over 19, in plaats van 35, decentrale overheden. Zoals te verwachten is, zijn de herverdeeleffecten voor beide varianten kleiner dan die in tabel 5.3 (o.b.v. 35 decentrale overheden).

Tabel 5.4: Geaggregeerde resultaten voor de huidige, de gebiedsgerichte en de gebruiksgesichte variant (o.b.v. 19 regio's; cijfers 1999) 1)

	Huidig		Gebieds- Gericht	Perc afw 5)		Gebruiks- gericht	Perc afw. 5)
<i>Subsidie (in mln gld)</i>							
Randstad provincies 2)	216,3		238,2	10%		248,9	15%
Overige provincies	504,9		487,7	-3%		464,5	-8%
Grote 4 kaderwetgebieden 3)	1187,9		1187,8	0%		1209,6	2%
Kleine 3 kaderwetgebieden 4)	161,9		157,3	-3%		148,0	-9%
Totaal	2.071,0		2.071,0			2.071,0	
Herverdeeleffecten 5)				12%			8%

- 1) VOC-steden zijn opgeteld bij desbetreffende provincies. Aggregatie is verkregen via gewogen gemiddelden.
- 2) Noord- en Zuid-Holland, Utrecht (excl. kaderwetgebieden)
- 3) Amsterdam (ROA), Utrecht (BRU), Rotterdam (SRR), Den Haag (Haaglanden)
- 4) Nijmegen/Arnhem (KAN), Twente, Eindhoven (SRE)
- 5) Som van absolute afwijkingen van de desbetreffende decentrale overheden, gedeeld door desbetreffende totale budget.

In hoofdstuk 6 en 7 wordt nader ingegaan op de vraag hoe met (grote) herverdeeleffecten kan worden omgegaan.

Hoofdstuk 6 Uitgangspunten voor de beoordeling van de zuivere varianten

In het vorige hoofdstuk zijn twee zuivere varianten ontwikkeld die bedoeld zijn om globaal inzicht te geven in de effecten bij de mogelijke vervanging van de huidige regiobekostiging. De werkgroep heeft tevoren een aantal criteria geformuleerd aan de hand waarvan de ontwikkelde varianten kunnen worden beoordeeld. Hoewel het aantal criteria nog uitgebreid zou kunnen worden, komt het de werkgroep voor dat hiermee wel de belangrijkste geselecteerd zijn.

De volgende criteria/uitgangspunten worden langsgelopen:

- a) Nationale verkeers- en vervoersdoelen
- b) Meerjarige zekerheid, met name t.b.v. aanbesteding
- c) Macrobudget en budgettaire beheersbaarheid
- d) Ontschotting tussen investeringen en exploitatie
- e) Toekomstvastheid voor tariefvrijheid en invoeging spoorvervoer
- f) Ruimte voor decentrale beleidsvrijheid

ad a) **Nationale verkeers- en vervoersdoelen (bereikbaarheid/vitaliteit en sociale functie)**

Sinds het NVVP worden op het terrein van verkeer en vervoer de volgende doelstellingen gehanteerd: verbetering van bereikbaarheid en vitaliteit van stedelijke gebieden en waarborging van de sociale functie (zie ook hoofdstuk 1 en 5). In de gedachtengang van het NVVP dient het OV te passen in algemene doelstellingen van verkeers- en vervoersbeleid.

Van belang is de constatering dat deze doelen dus niet meer uitsluitend op het OV zijn toegesneden, zoals in de periode vóór het NVVP wel het geval was. In het kader van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer werd bij de ontwikkeling van de regiobekostiging immers nog uitgegaan van de dubbeldoelstelling voor het OV: stimulering van groei en verhoging van de kostendekingsgraad. Het instrument van de gebruikssuppletie paste daar goed in.

In een gedecentraliseerde benadering past het dat de decentrale overheden, gecontroleerd door de lokale volksvertegenwoordigers, zelf invulling geven aan het OV-beleid gericht op nationale en decentrale OV-doelen. Dit laat onverlet dat overheden met weinig financiële armslag de systematiek van het rijk willen doorvertalen om zodoende budgettaire risico's beperkt te houden. Ook de bewaking en verbetering van de kostendekingsgraad is een verantwoordelijkheid die op decentraal niveau moet worden waargemaakt. Eerder in dit rapport (hoofdstuk 2) is aangegeven dat een – mogelijk aangescherpte -- taakstelling op het macro-budget prikkels geeft om de kostendekendheid te verbeteren. Beide varianten kunnen een dergelijke taakstelling bevatten.

Een suppletieregeling als basis voor een verdeelsystematiek is derhalve zeker niet meer

vanzelfsprekend: ten eerste omdat stimulering van OV niet langer per definitie als doelstelling geldt, en ten tweede aangezien de effectiviteit van het beleid vooral decentraal wordt bepaald, en mede afhangt van de (vrije) keuze van decentrale overheden inzake de vormgeving van hun financiële relatie met vervoerders.

Het is nuttig hierbij ook eens naar de ervaringen in het buitenland te kijken. Het rapport 'Betalen en bepalen in het OV' vat die ervaringen kort en bondig samen, waar het gaat om de relatie centrale overheid – OV-autoriteit (pag 15): *“In de buitenlandse voorbeelden is er vaak een relatief onafhankelijke positie ten opzichte van de centrale overheid, wanneer het inkomsten ten behoeve van bekostiging van het OV betreft. Decentrale overheden krijgen hun inkomsten voor de bekostiging van de exploitatie van het OV uit*

- *opbrengsten uit kaartverkoop (...),*
- *bijdragen van de rijksoverheid. Deze is in de onderzochte cases nooit gerelateerd aan prestaties in de vervoersvraag (etc.....)”*

De (Nederlandse) suppletiereregeling blijkt in het onderzochte buitenland dus niet voor te komen. Daarbij zij wel aangetekend dat voor Nederlandse lagere overheden het eigen belastinggebied, en de mogelijkheid om langs die weg alternatieve inkomsten te genereren, doorgaans kleiner is dan in het buitenland.

ad b) **Meerjarige zekerheid, met name t.b.v. aanbesteding**

In de inleiding (hoofdstuk 1) is reeds gewezen op meerjarige onzekerheid die in de huidige regiobekostiging besloten zit. De complexiteit van de regiobekostiging brengt met zich dat stabiliteit en voorspelbaarheid van meerjarige middelen onder druk staat. Dit maakt het voor OV-autoriteiten lastig om te werken op basis van meerjarige concessieverlening. Bovendien is de regiobekostiging zodanig vormgegeven dat onder bepaalde omstandigheden een neerwaartse spiraal kan ontstaan ten koste van het OV in de meer landelijke gebieden. Dit zou met name spelen indien het OV-gebruik in de stedelijke gebieden relatief zeer hard groeit, terwijl bovendien ook het budgettaire plafond bereikt is. Subsidiëring op basis van gebruik kan dan in de overige gebieden leiden tot de genoemde neerwaartse spiraal. Dit laatste nadeel is inherent aan een gebruikersgericht model. Het speelt niet in een gebiedsgericht model. Het eerdergenoemde probleem van de meerjarige stabiliteit is op te lossen door een eenvoudig en transparant model te hanteren voor de subsidietoedeling.

Een gebiedsgericht model heeft echter als nadeel dat bij een verandering van het aantal reizigers de subsidie hetzelfde blijft; m.a.w. er is geen meerjarige zekerheid t.a.v. de subsidie per vervoerde reiziger. Aangezien de OV-vraag moeilijk is in te schatten, worden decentrale overheden geconfronteerd met onzekerheid, tenzij er decentraal weer op aanbod gestuurd gaat worden.

ad c) **Macrobudget en budgettaire beheersbaarheid**

Teneinde de budgettaire beheersbaarheid te waarborgen is de regiobekostiging geplafonneerd (met inachtneming van afspraken over reële groei en taakstelling). Er is derhalve geen sprake van een open-einde. Deze situatie ware te handhaven, als het verdelingsmodel gewijzigd wordt. Een gegeven budget werkt in zijn verdeling tevens uit als een bench-mark voor de prestatie van de diverse overheden.

Naast budgettaire beheersbaarheid, al dan niet afgedwongen met behulp van een plafond, speelt ook de vraag van budgettaire stabiliteit in de zin van een gelijkmatige en voorspelbare ontwikkeling van de rijksbijdrage. Verwacht mag worden dat de uitkomsten van de gebiedsgerichte variant zich meer gelijkmatig zullen ontwikkelen in de tijd dan die van de gebruiksvariant. De reizigersopbrengsten leiden in de gebruiksgerichte variant tot (enige) onzekerheid.

ad d) **Ontschotting tussen investeringen en exploitatie**

De ontschottingsgedachte hangt samen met de wens om beslissingen over infrastructuur en exploitatie van OV zoveel mogelijk in één hand te laten plaatsvinden, en wel op decentraal niveau. De idee van ontschotting sluit aan bij het kabinetsstandpunt (in voorbereiding) over het IBO-rapport over verbetering van het afwegingsmechanisme in de infrastructuur²⁹. Op dit moment is reeds sprake van een (eenzijdige) ontschotting, in die zin dat het nu al mogelijk is om exploitatiegelden aan te wenden ten behoeve van OV-infrastructuur. Overigens wordt hiervan tot nu toe in de praktijk slechts beperkt gebruik gemaakt. Gewezen zij in dit verband op risico's die aan de beoogde ontschotting kunnen zijn verbonden. De ervaringen uit o.a. Frankrijk wijzen er namelijk op dat ontschotting via hogere looneisen kan leiden tot uitholling van het infra-budget en tot lagere investeringen in infrastructuur. Anderzijds geldt dat gelet op de vernatwoordelijkheden en belangen hierover op decentraal niveau goede afspraken kunnen worden gemaakt.

In het eerdergenoemde kabinetsstandpunt over verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur wordt uitgegaan van een verdeling van infra-gelden op basis van nader vast te stellen structuurkenmerken.

Van belang voor ontschotting is uiteraard de wijze waarop de infra-middelen zullen worden gedecentraliseerd, namelijk naar provincies en kaderwetgebieden, d.w.z. er zijn 19 decentrale overheden in het geding. De huidige bestuurlijke ordening op het terrein van de exploitatiesubsidieverdeling is een andere. De middelen komen tevens terecht bij 16 VOC-gemeenten (in totaal 35 overheden). Verdere ontschotting tussen exploitatie- en infra-middelen vergt dat er geen 'mismatch' van verantwoordelijkheden tussen de desbetreffende provincies en VOC-gemeenten ontstaat. Ontschotting is derhalve ermee gediend als de middelen voor

²⁹ "Beslissen en betalen in één hand; verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur", IBO-rapport, ronde 1999, nr 10, oktober 2000

regionale en lokale infrastructuur en voor exploitatie OV aan dezelfde overheden worden uitgekeerd door het Rijk.

Wellicht kan ook hier een blik op buitenlandse ervaringen tot verheldering leiden.

In het eerder aangehaalde rapport "Betalen en bepalen in het OV" is ook gekeken naar het schaalniveau van de OV-autoriteit (pag 9). De omvang van de regionale overheden/overheidsorganisaties varieert in het buitenland van 500.000 tot 4,2 miljoen inwoners. Met 35 overheden ligt het Nederlandse *gemiddelde* dus op het minimum niveau van wat in het buitenland gebruikelijk is. Ook vanuit die optiek zou overwogen moeten worden of de subsidieverlening die thans rechtstreeks aan de VOC-gemeenten ten goede komt, niet via de provincie geleid zou kunnen worden. Dit vraagstuk heeft geen relatie met de gebiedsgerichte of de gebruiksgericte variant, zij het dat de gebiedsgerichte variant uitgaat van structuurkenmerken evenals de beoogde verdeling van de gelden voor infrastructuur.

Tot slot wijst de werkgroep erop dat het vraagstuk van de bestuurlijke ordening wel een relatie heeft met de omvang van de herverdeeffecten (hoofdstuk 4). De herverdeeffecten zijn enkele procentpunten kleiner, indien subsidie verdeeld wordt over 19, in plaats van 35, overheden. Ook kan gezien worden hoe de herverdeeffecten uitpakken als de verdeling van de OV-gelden en die voor lokale en regionale infrastructuur tesamen worden gezien.

ad e) **Toekomstvastheid voor tariefvrijheid en invoeging spoorvervoer**

In een gebiedsgerichte benadering heeft verdere tariefvrijheid geen gevolgen voor de verdeling. In de gebruiksgericte variant rijst de vraag op basis van welke grondslag de subsidie moet worden verdeeld: exacte tarieven, genormeerde tarieven of reizigerskilometers.

De vraag of (en zo ja hoe) spoorvervoer zou kunnen worden ingepast in de varianten, is vooralsnog niet te beantwoorden. Elke spoorlijn heeft zijn eigen kostendekkingsgraad. De verschillende spoorlijnen (met verschillende kostendekkingsgraden) zijn ongelijk over het land verdeeld. Dit maakt een eenvormige aanpak voor alle decentrale spoorlijnen welhaast onmogelijk. Per geval zal de inpassing van regionale spoorlijnen gezien moeten worden.

ad f) **Ruimte voor decentrale beleidsvrijheid**

In principe heeft een OV-autoriteit beleidsvrijheid ten aanzien van de hem toegedeelde middelen, mits deze worden aangewend ten behoeve van het OV. De vraag of een verdelingsmethodiek innovatief gedrag bevordert, of juist afremt, is niet eenduidig te beantwoorden. In een gebruiksgericte benadering bestaat soms onvoldoende ruimte voor innovatief gedrag. Het ontwikkelen van een nieuwe vervoerslijn b.v. vergt investeringsmiddelen die gegeven de vertraging in de meting van gebruiksfactoren pas na ca. 1,5 jaar leiden tot extra suppletiemiddelen. Een dergelijke rem op deze innovaties bestaat niet in een gebiedsgerichte benadering. Gaat het daarentegen om innovaties die direct leiden tot een grotere

reizigersopbrengst, dan zal een gebruiksgerichte variant meer prikkels bevatten dan een gebiedsgerichte variant.

Voorts geldt voor de gebruiksgerichte variant een afbakening naar het soort OV dat gesubsidiëerd wordt. Zo valt b.v. de treintaxi niet onder de huidige suppletierегeling. Dit maakt dat de gebruiksgerichte variant(en) meer 'sturend' is (zijn) dan de gebiedsgerichte variant. Dit geldt b.v. ook voor de aanleg van een fietsenstalling, die niet, althans indirect, leidt tot reizigersopbrengsten en daarom in de gebruiksgerichte variant wellicht achtergesteld blijft.

Hoofdstuk 7 De keuze voor een gebiedsgerichte of gebruiksgerichte benadering

In de voorgaande hoofdstukken is diverse malen een vergelijking gemaakt tussen een gebiedsgerichte en een gebruiksgerichte benadering. Met behulp van indicatieve berekeningen zijn in hoofdstuk vijf kwantitatieve uitkomsten van de beide benaderingen geschetst, die in hoofdstuk zes aan de hand van gekozen uitgangspunten zijn getoetst. De werkgroep heeft getracht de diverse uitgangspunten en aspecten te wegen teneinde tot een oordeel te komen welke variant de voorkeur verdient. Binnen de werkgroep zijn er uiteenlopende visies die voor een belangrijk deel zijn te herleiden tot een verschil in gewicht dat aan de diverse uitgangspunten wordt toegekend.

De voorstanders van een gebiedsgerichte benadering

Een deel van de werkgroep ziet vooral voordelen in de invoering van een gebiedsgericht verdeelmodel. Dit deel van de werkgroep hecht groot belang aan verdergaande decentralisatie, ziet nogal wat beperkingen aan de huidige regiobekostiging en acht een gebiedsgerichte benadering het beste toegerust om mogelijke veranderingen in de toekomst te accommoderen. De gebiedsgerichte benadering sluit aan bij de omslag die in het NVVP wordt gemaakt – OV-groei als doelstelling naar de achtergrond, ten gunste van de algemene verkeers en vervoersdoeleinden bereikbaarheid en vitaliteit van stedelijke gebieden en waarborging van de sociale functie -- (zie hoofdstuk 6, uitgangspunt a) en past goed bij de voorgestelde verdeling van infrastructuur-gelden op basis van structuurkenmerken. Dit maakt ontschotting makkelijker (hoofdstuk 6, uitgangspunt d). De middenstroom in de richting van decentrale overheden is in deze variant stabiel en beter voorspelbaar hetgeen het beleid gericht op concessieverlening en marktwerking bevordert (uitgangspunt b, hoofdstuk 6). Een mogelijke negatieve spiraal ten koste van de landelijke gebieden kan zich dan niet (meer) voordoen. Dit deel van de werkgroep acht het gebruik van prikkels, in de vorm van gebruikssuppletie, een vorm van gedetailleerde sturing van rijkszijde. (zie hoofdstuk 6, ad uitgangspunt f). Tenslotte is het in de gebiedsgerichte variant mogelijk alle OV-bevorderende activiteiten te subsidiëren terwijl in de gebruiksgerichte variant bepaalde activiteiten buiten de subsidie vallen. In de gebruiksgerichte variant valt b.v. de treintaxi niet onder de suppletieregeling en ook de aanleg van een fietsenstalling bij een (bus)station komt in die benadering niet voor subsidie in aanmerking. Met name indien men hecht aan verdergaande decentralisatie en subsidiëring onafhankelijk van de vervoervraag in andere gebieden, verdient de gebiedsgerichte variant de voorkeur.

De voorstanders van een gebruiksgerichte benadering (incl. de huidige regiobekostiging)

Een ander deel van de werkgroep acht (vergaande) aanpassing van de huidige systematiek van de regiobekostiging op dit moment niet nodig. De regiobekostiging is pas enkele jaren geleden ingevoerd, en wijziging daarvan nu zou op veel onbegrip stuiten van bestuurders en ambtenaren bij de decentrale overheden. De complexiteit van het systeem wordt niet ontkend; het grootste probleem zit echter in de WROOV-systematiek, waarmee de reizigersopbrengsten tussen de verschillende regio's worden verdeeld. Een gebruiksgerichte benadering geeft incentives aan decentrale overheden, die nodig zijn en

goed blijken te werken. De huidige systematiek heeft goed gewerkt, maar is nog niet aan het einde van zijn ontwikkeling. Gewezen wordt op het feit dat decentrale overheden dit jaar al contracten hebben afgesloten, en deels nog moeten afsluiten, waarin de prikkel op basis van gebruik al opgenomen is en doorgegeven wordt aan de OV-bedrijven. Er is een directe relatie tussen het OV-gebruik en de omvang van de rijksbijdrage, zodat -- in tegenstelling tot de gebiedsgerichte variant -- groei direct gehonoreerd wordt. Daar staat tegenover dat deze directe relatie zowel 'naar beneden' als 'naar boven' ongewenste effecten heeft. Beneden een zeker niveau kan een negatieve spiraal in gang worden gezet, waardoor om en om subsidiëring en voorzieningenniveau kunnen gaan dalen (zie hoofdstuk 1 en 4). Naarmate het OV-gebruik echter fors toeneemt, wordt subsidiëring op basis van gebruik ineffiënt in zoverre dat de meest rendabele (minst onrendabele) lijnen de meeste rijksbijdrage opleveren. . Er is rust nodig aan het front van de OV-subsidieverdelingsystematiek.

In het rapport *Evaluatie regiobekostiging* van KPMG BEA (juni 2001) wordt geconcludeerd dat de regiobekostiging in de afgelopen jaren ten dele doeltreffend is geweest, uitgaande van doelstellingen ten tijde van de invoering: er is vervoergroei opgetreden en de kostendeckingsgraad is verbeterd. In hoeverre dit aan de regiobekostiging is toe te schrijven, is niet te zeggen. De regiobekostiging heeft wel een 'mind shift' bewerkstelligd: de OV-sector is meer opbrengstengericht gaan denken en opereren. Als duidelijk minpunt wordt genoemd dat de sociale functie het kind van de rekening kan worden, vooral bij decentrale overheden met een lage groeipotentie.

Welke variant ook gekozen wordt, de gebiedsgerichte of de gebruiksgerichte, de invoering ervan zal kunnen leiden tot significante herverdeeeffecten. Hoe moet worden aangekeken tegen dergelijke herverdeeeffecten?

Beoordeling van herverdeeeffecten

Het huidige systeem van regiobekostiging is voor een belangrijk deel (ca. 83%) gebaseerd op reizigersopbrengsten. Invoering van dit systeem in 1999 betekende een breuk met de tot dan toe toegepaste verdeling op basis van (OV-)kosten. De Commissie Wolfson³⁰ adviseerde destijds om bij die invoering over te stappen op een 'eenduidige, maximaal prestatieafhankelijke bekostigingsrelatie, in een eenvoudige formule en in ieder geval zonder techniekdifferentiatie'. Dit advies is toen slechts gedeeltelijk overgenomen, namelijk voorzover het de prestatiebekostiging betreft. Om al te grote herverdeeeffecten te voorkomen werd namelijk besloten verfijningen aan te brengen. Daardoor is de regiobekostiging achteraf gezien een complex en weinig transparant verdeelmodel geworden. Bovendien werden de uitkomsten van het door de Commissie Wolfson voorgestane prestatiegerichte model zodanig bijgebogen naar de bestaande situatie, dat het prestatiemodel naar zijn effecten voor een belangrijk deel geënt is op de (toen bestaande) kostenstructuur.

Twee aanbevelingen

De werkgroep wil op grond van deze ervaringen twee aanbevelingen doen. Ten eerste ware te vermijden dat invoering van een andere bekostigingsmodel (opnieuw) zou leiden tot een ingewikkelde verdeelsystematiek. De werkgroep is van mening dat, omwille van lage uitvoeringskosten en optimale inzichtelijkheid voor de betrokkenen in de sector zelf, de systematiek zo eenvoudig mogelijk gehouden, resp. gemaakt, dient te worden. Ten tweede stelt de werkgroep voor bij een eventuele discussie over de aanvaardbaarheid van herverdeeeffecten ook een inhoudelijke toets aan te leggen. Immers niet uitgesloten kan worden dat sommige herverdeeeffecten³¹ gerechtvaardigd zijn, juist omdat de huidige situatie ook niet per definitie de optimale is. Als gekozen zou worden voor een gebiedsgerichte variant, heeft dit ook (impliciet beoogde) effecten voor gebieden die thans een hoge prestatiebijdrage krijgen. Die herverdeeeffecten moeten dan ook niet koste wat koste weggepoetst worden, maar steeds moet geprobeerd worden ze te beoordelen op basis van de NVVP-doelen.

Beperking invoeringsperikelen

Dit neemt niet weg dat zeker bij omvangrijke verschuivingen in de subsidietoedeling de invoering van een overgangsregime wenselijk kan zijn. Deze kan worden vormgegeven door b.v. over een termijn van enkele jaren geleidelijk aan toe te groeien naar de nieuwe verdeelsituatie.

³⁰ IBO-rapport 'Bekostiging van het stads- en streekvervoer', opgesteld o.l.v. Prof dr D.J. Wolfson (december 1997)

³¹ Omdat de gepresenteerde effecten in dit rapport, evenals in het achterliggende TNO-rapport (bijlage 3), zuiver

Een andere manier om de consequenties van herverdeeleffecten op te vangen is de invoering van de nieuwe verdeelsystematiek te laten samen gaan met andere beleidswijzigingen. De werkgroep wijst bijvoorbeeld op de door haar voorgestane afschaffing van het tramforfait in verband met historische inefficiëncies (zie hoofdstuk 2).

Samenhang met verdeling infra-gelden en ontschotting

Samenhang met de verdeling van middelen voor de infrastructuur ligt voor de hand. Het IBO-rapport³² dat hierover is gemaakt, bevat een aantal aanbevelingen die door het kabinet zijn overgenomen. Naar verwachting zal het kabinet in het najaar van 2001 een voorstel naar het Parlement sturen ter invoering van een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken voor investeringsgelden ten behoeve van de infrastructuur. Die nieuwe systematiek zou volgens plan ingevoerd kunnen worden per 1 januari 2003. Het is duidelijk dat de gebiedsgerichte variant goed aansluit bij de voorgestelde infra-systematiek, die immers ook op gebiedskenmerken is gebaseerd. Voorts is een groot deel van de werkgroep van mening dat een (volledige) ontschotting wenselijk is. Dat betekent dat beslissingen over exploitatie en infra-investeringen in één kader kunnen worden genomen. Dit komt de afwegingsfunctie met betrekking tot verkeers- en vervoersbeslissingen ten goede.

Bestuurlijke ordening

In het infra-verdeelvoorstel wordt uitgegaan van toedeling van subsidies aan 19 overheden, namelijk de 12 provincies en de 7 kaderwetgebieden. In hoofdstuk 2 heeft een groot deel van de werkgroep aangegeven deze ordening ook wenselijk te achten voor de verdeling van exploitatiegelden. Daardoor sluit de territoriale afbakening tussen de overheden aan, of het nu hun verantwoordelijkheid voor OV-exploitatie of voor (regionale) investeringen betreft.

Monitoring van decentrale OV-prestaties en periodieke evaluatie

Ook ingeval van decentraal bestede gelden behoudt het Rijk verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de (rijks-)uitgaven. Die verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren worden vormgegeven. In ieder geval is het zinvol dat het Rijk zoveel mogelijk gebruikt maakt van prestatiemetingen die lagere overheden zelf verrichten, alvorens kostbare eigen onderzoeken op touw worden gezet. Dit past ook bij de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden.

Daarnaast lijkt het zinvol periodiek, bijvoorbeeld eenmaal in de vijf jaar, de (nieuwe) bekostigingsmethodiek te evalueren. Daarbij kunnen zowel prestatiegegevens, als bijvoorbeeld ook de ontwikkeling van de kostendeckingsgraad, een rol spelen.

illustratief zijn, is nadere kwantitatieve uitwerking van het verdeelmodel nodig.

³² "Beslissen en betalen in één hand; interdepartementaal Beleidsonderzoek verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur", oktober 2000

BIJLAGEN

Aanleiding

Per 1 januari 1998 is een nieuwe financieringssysteem voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer ingevoerd met meer prikkels gericht op een verbetering van de prestatie van het OV. Deze financieringssysteem is mede ingegeven vanuit de dubbeldoelstelling van het kabinet voor het OV: vervoersgroei in combinatie met een hogere kostendeckingsgraad (dat is: een evenwichtiger verhouding tussen reizigersopbrengsten en de rijksbijdrage). Hierbij hebben 35 decentrale OV-autoriteiten de verantwoordelijkheid van opdrachtgever en subsidiegever gekregen. Aan deze systeem lag het IBO-onderzoek "bekostiging stads- en streekvervoer" (december 1997) ten grondslag. De nieuwe systeem is vastgelegd in de Regeling rijksbijdrage Openbaar Vervoer. Het is een specifieke uitkering die vooral is gestoeld op de genoemde dubbeldoelstelling van het kabinet.

In het huidige concept van het nationale verkeers- en vervoersplan (NVVP) wordt naast de prestatie, vooral gericht op verbetering van de bereikbaarheid en vitaliteit van stedelijke gebieden, als ambitie ook de 'sociale functie' van het OV van belang geacht. Verder wordt in het NVVP ook nadrukkelijk ingezet op verdergaande vormen van decentralisatie (Bestuur op Maat).

De eerste indruk is dat de nieuwe financieringssysteem heeft bijgedragen aan een fundamentele omslag in het denken en doen ten aanzien van het Openbaar Vervoer. Niet langer stonden de kosten centraal maar is er veel meer oog gekomen voor de opbrengsten. Er zijn echter ook keerzijden. Er lijkt een verschuiving in de verdeling van de rijksbijdrage tussen de sterk verstedelijkte gebieden en de landelijke gebieden te ontstaan. Dit vloeit voort uit de veel hardere groei van de vervoersprestatie in de stedelijke gebieden dan die in de landelijke gebieden waarbij de bijdrage voor beiden uit hetzelfde gelimiteerde budget komt (van in totaal ca. 2,2 miljard met een jaarlijkse groei van 2%). De vraag is of daarmee het voorzieningenniveau in de landelijke gebieden zodanig kan worden vormgegeven dat mede in relatie met de grotendeels gedecentraliseerde budgetten van doelgroepenvervoer (leerlingen, gehandicapten) aan de sociale functie recht kan worden gedaan. De impuls voor OV-projecten die voortvloeit uit het Bereikbaarheidsoffensief Randstad en die naar verwachting zal leiden tot een groei van het OV in de Randstad zal dit effect nog eens kunnen versterken.

Verder speelt het feit dat de huidige systeem onvoldoende aansluit bij de behoeften van de andere overheden. Dit komt enerzijds door de complexiteit van de systeem en anderzijds door de behoefte om, als gevolg van de concessiesysteem, voor langere termijn afspraken te maken met vervoerbedrijven. De systeem zou hier meer zekerheid voor moeten bieden. Het is de vraag of het instrument van de Meerjarenafspraken dat op dit moment, in de vorm van pilots voor een beperkt aantal gebieden, nader wordt uitgewerkt hiervoor wel de meest geëigende oplossing vormt.

Tot slot wordt door het IBO "verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur" gesteld dat, gelet op de effectiviteit en efficiency, nader gekeken dient te worden naar de relatie tussen investeringen in

infrastructuur en de exploitatiegelden gericht op de mogelijkheden voor verdere ontschotting. De gedachte hierbij is dat de verdelingssystematiek van de exploitatiegelden beter zou moeten aansluiten op de in 2003 te decentraliseren budgetten voor lokale en regionale infrastructuurinvesteringen. Hierbij speelt de vraag of het, gelet op de ambities, gewenst is de beslissingen over investeringen en exploitatie zoveel mogelijk in één - decentrale - hand te leggen

Vraagstelling

Welke financieringssysteem sluit gelet op de meerjarig beschikbare middelen en vanuit de gedachte van decentralisatie het beste aan op een effectieve en efficiënte realisatie van de OV-doelen voor het stad- en streekvervoer waarbij rekening gehouden wordt met:

1. De meerjarige (max. 6 jaar) aanbestedingen door de decentrale overheden zoals die binnen de wet Personenvervoer tot stand zullen komen en:
2. De investeringen voor infrastructuur.

Bij het uitwerken van de mogelijke opties voor de financieringssysteem wordt het al dan niet integreren van het exploitatiebudget OV met de beschikbare middelen voor de contractsector als optie meegenomen.

Onderzoeksvragen

1. Welke mogelijke opties voor de financieringssysteem zijn er denkbaar?
2. Geef de voor en nadelen van deze opties in hun effect naar de realisatie van de OV-ambities en de in de vraagstelling genoemde criteria (de bijdrage aan een adequate aanpak van de aanbesteding en de afstemming met de te decentraliseren investeringen in infrastructuur)
3. Geef aan welke optie op basis van punt 2 kan worden aanbevolen
4. Geef een uitwerking van (de hoofdlijnen van) de nieuwe verdelingsmethodiek

Onderzoeksaanpak

Het IBO zal moeten bestaan uit deskstudie, evaluatie door betrokkenen van de huidige systeem, een aantal workshops met deskundigen en belanghebbenden over de nieuwe systeem en een uitwerking op hoofdlijnen van de nieuwe systeem zo nodig met hulp van een extern bureau.

Deelnemende departementen

Financiën, BZK, V&W, VROM, EZ, AZ, de decentrale overheden of hun koepelorganisaties.

BIJLAGE 3 Eindrapport TNO Inro “Beoordeling van verdelingsmethodieken voor Openbaar Vervoer subsidies en berekening herverdeeffecten”

Separaat verkrijgbaar bij IBO secretariaat

BIJLAGE 4 Lijst met verzamelde indicatoren

De volgende indicatoren zijn verzameld en gebruikt:

- oppervlakte (km²)
- bebouwde oppervlakte (0.1 ha)
- inwoners, verdeeld naar stedelijkheid (5 typen)
- klantenpotentieel ('centrumfunctie')
- omgevingsadressendichtheid (oad)
- huishoudens, opgedeeld naar besteedbaar huishoudinkomen (quintielen ofwel 20% inkomensklassen)
- inwoners opgedeeld naar leeftijd (interval van 10 jaar)
- huishoudens in laagste inkomensquintiel opgedeeld naar stedelijkheid
- huishoudens in een na laagste inkomensquintiel opgedeeld naar stedelijkheid
- inwoners met een leeftijd tussen 0-19 opgedeeld naar stedelijkheid
- inwoners met een leeftijd van 50 jaar of ouder ingedeeld naar stedelijkheid
- arbeidsplaatsen
- arbeidsplaatsen opgedeeld naar stedelijkheid
- normopbrengsten 1999 (gecorrigeerde reizigersopbrengsten³³)
- reizigerskilometers in 1998 en 1999
- SOV derving in 1999 (Studenten OV kaart)
- subsidie voor stads- en streekvervoer 1999

³³ Reizigersinkomsten kunnen worden gezien als een indicator voor het gebruik. Door het bestaan van het Nationale Tarief Systeem (de strippenkaart) zijn de reizigersopbrengsten sterk gecorreleerd aan het gebruik gemeten in reizigerskilometers.