

Vergaderjaar 2001–2002

28 268

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Decentralisatie Exploitatie Openbaar Vervoer

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2002

1. Inleiding

Hierbij zend ik u het rapport over het interdepartementaal beleids-
onderzoek «Decentralisatie Exploitatie OV»¹. Het kabinet kan zich vinden
in de hoofdlijnen van het rapport. Het kabinet wil de huidige gebruiks-
gerichte bekostigingssystematiek (de «regiobekostiging» of «opbrengst-
suppletie») vervangen door een verdeelsystematiek waarbij de verant-
woordelijke OV-autoriteiten (gebieden) met ingang van 2004 een «nullijn»
krijgen gegarandeerd ter grootte van het bedrag dat zij in 2003 ontvangen.
De vanaf 2005 beschikbaar te stellen budgetgroei wordt op basis van
structuurkenmerken verdeeld. Op termijn wordt het gehele budget
verdeeld op basis van structuurkenmerken, dit met inachtneming van
bovengenoemde nullijn. Tevens worden de ontvangers van de OV-
subsidie gelijkgesteld aan de ontvangers van de gebundelde doeluitkering
(GDU): de 12 provincies en 7 stedelijke regio's. Dit is mede gebaseerd op
het evaluatieonderzoek VOC-gemeenten. Een exemplaar daarvan is tevens
toegevoegd¹.

Deze brief is als volgt opgebouwd: Allereerst geeft paragraaf 2 de inhoud
van het IBO-rapport weer, met name de aanbevelingen daaruit. Vervol-
gens bevat paragraaf 3 de reactie van het kabinet met een motivering en
doorvertaling van bovenstaande lijn. Tenslotte besteedt paragraaf 4
aandacht aan enkele specifieke financieel inhoudelijke en bestuurlijke
aspecten en aan het beoogde bestedingsdoel, de verantwoording en de
monitoring.

2. Inhoud van het IBO-rapport

Er is een aantal redenen tot herbezinning op de huidige systematiek van
regiobekostiging:

- De systematiek is gecompliceerd en heeft enkele ongewenste nevenef-
fecten (neerwaartse spiraal landelijke gebieden, geen meerjarige zeker-
heid en complexiteit).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informa-
tiepunt Tweede Kamer.

- De verschuiving van specifieke OV-doelen in de richting van algemene verkeer- en vervoersdoelen, zoals in gang gezet in het NVVP (geen modal splitdoelstelling meer).
- De voortgaande decentralisatie op het verkeer- en vervoerterrein (middelen voor infrastructuur en exploitatie in één bestuurlijke hand).

In het rapport staan de volgende aanbevelingen:

1. *Gebiedsgerichte benadering*

Een meerderheid van de IBO-werkgroep is voorstander van een bekostigingssystematiek op basis van gebieds- of structuurkenmerken vanwege de volgende argumenten:

- Deze variant geeft de beste aansluiting bij het NVVP, bij de decentralisatie en bij de ontschottingsgedachte zoals ontwikkeld in het IBO Verbetering Afwegingsmechanisme Infrastructuur m.b.t. de GDU;
- Een te verwachten meer gelijkmatige en voorspelbare meerjarige budgettaire ontwikkeling dan van de gebruiksgerichte variant (de opbrengstsuppletie in deze benadering volledig verlaten).
- Het is in de gebiedsgerichte variant mogelijk om alle OV bevorderende activiteiten te subsidiëren terwijl de gebruiksgerichte variant zich kenmerkt door een afbakeningsprobleem te weten OV-gebruik.

2. *Reizigersbijdrage*

Een deel van de werkgroep bepleit een grotere aandacht voor de (lage) kostendekkingsgraad of reizigersbijdrage in het stadsen streekvervoer (de bijdrage van de reiziger in het totaal van de kosten). Geconstateerd wordt dat sprake is van een jarenlange, vrijwel constant lage reizigersbijdrage van circa 35%. De werkgroep wijst op de reeds in het NVVP vastgelegde doelstelling van 50% reizigersbijdrage in 2020. Zij wil de verbetering van de reizigersbijdrage vormgeven door (kwantitatieve) afspraken te maken tussen rijk en OV-autoriteiten. Daarbij zou de thans gehanteerde taakstelling voor de totale rijksbijdrage (€ 15,9 mln), leidend tot een verbetering van de reizigersbijdrage met 0,4%-punt per jaar, ook in de toekomst kunnen worden gebruikt.

3. *Aansluiten bij de bestuurlijke ordening NVVP*

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 NVVP zijn de provincies en de kaderwetgebieden (nu zeven) gedefinieerd als ontvangende partijen van de brede doeluitkering. Het verschil in rijksbijdrage-gerechtigde overheden staat de gewenste ontschotting in de weg. Een meerderheid van de werkgroep is dan ook voorstander van het terugbrengen van het aantal van 35 decentrale overheden tot 19. De VOC-gemeenten die nu rechtstreeks een bijdrage van het Rijk ontvangen, kunnen in de nieuwe situatie bestuurlijke overeenkomsten met de desbetreffende provincie sluiten.

4. *Afbouwen tramforfait*

Binnen de huidige regiobekostiging wordt forfaitair een bedrag van € 68 mln verdeeld in verband met de kosten van oude tram- en trolley-projecten (*tramforfait*). 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 naar de mening van de werkgroep aanbeveling om het tramforfait (op

termijn) af te bouwen en de daarmee gemoeide gelden via de reguliere rijksbijdrageregeling te verdelen.

5. Regionale spoorlijnen

De werkgroep acht inpassing van de *regionale spoorlijnen* in hetzij de gebiedsgerichte hetzij de gebruiksgerichte variant welhaast onmogelijk, gelet op de grote verschillen tussen (on)rendabele spoorlijnen in de verschillende regio's. Hier speelt dat de gewenste integrale afweging ten aanzien van OV-beslissingen wordt verstoord.

Ten aanzien van de wijziging van de methodiek doet de IBO-werkgroep de volgende aanbevelingen.

6. Herverdeeleffecten

De invoering van de gebiedsgerichte of de gebruiksgerichte variant zal gepaard gaan met *herverdelingseffecten* tussen de decentrale overheden. De werkgroep wijst er nadrukkelijk op dat beperking van herverdeel-effecten niet ten koste mag gaan van de eenvoud en transparantie van het verdeelmodel.

7. Snelle invoering

Bij het afstappen van de gebruiksgerichte regiobekostiging ligt het in de rede zo snel mogelijk tot daadwerkelijke invoering structuurkenmerken 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.

8. Periodieke evaluatie

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. Overleg zou kunnen plaatsvinden in het kader van de Planwet of in het kader van de uitwerking van het NVVP.

3. Reactie van het kabinet

3.1 Algemeen

Naar de mening van het kabinet is het een logische stap om de verdeel-systematiek van het OV-budget beter aan te laten sluiten op het NVVP-gedachtengoed. Bepalend hierbij is de gedachte van decentrale verantwoordelijkheid voor het gehele beleidsterrein van verkeer en vervoer. Het ligt dan niet meer in de rede om een bekostigingssystematiek te gebruiken als sturingsinstrument. In de huidige regiobekostiging is dit nog het geval. Deze systematiek heeft in de afgelopen tijd goed gefunctioneerd, maar kent ook als keerzijde dat de sociale functie het kind van de rekening kan worden, vooral bij OV-autoriteiten met een lage groeipotentie (zie bijgaand evaluatierapport)¹.

Gezien de beoogde integrale decentrale beleidsverantwoordelijkheid streeft het kabinet ernaar om de verschillende budgetten voor regionaal verkeer en vervoer zoveel mogelijk in één hand te leggen en te ont-schotten. De IBO-aanbevelingen sluiten aan bij deze gedachte.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3.2 Doorvertaling

Het kabinet heeft de volgende doorvertaling voor ogen:

- a. De OV-budgetten van 2003 gelden met ingang van 2004 als een soort van historische «nullijn» voor de rijksbijdrage. Deze nullijn is bedoeld om financiële continuïteit te garanderen in een periode waarin conform de Wet personenvervoer 2000 moet worden aanbesteed. Tevens biedt deze oplossing de gelegenheid aan decentrale overheden om hun (aanstaande) PVVP's en RVVP's aan te passen aan een bekostiging die niet meer gekoppeld is aan de ontwikkeling van het gebruik.
- b. De budgetgroei (2%) blijft beschikbaar voor de OV-sector. Met ingang van 2005 wordt geleidelijk een verdeling op basis van structuurkenmerken ingevoerd door het beschikbaar te stellen groeibudget op basis van deze kenmerken te verdelen. Hierbij zal rekening worden gehouden met de overige gemaakte afspraken en beleidsuitgangspunten. Zoals opgemerkt bij punt a wordt de nullijn gegarandeerd. Daarnaast komt er een einde aan de taakstelling van € 15,9 mln in 2005.
- c. Het Rijk zal periodiek op macro-niveau beoordelen of er een reëel zicht bestaat op een reizigersbijdrage van 50% in 2020. Hierbij verwacht het kabinet dat de OV-autoriteiten het tariefinstrument fors zullen inzetten teneinde de beoogde reizigersbijdrage te realiseren.
- d. Het tramforfait wordt verwerkt in de structuurkenmerken; bij de keuze en weging van structuurkenmerken wordt rekening gehouden met factoren die bepalend zijn voor de noodzaak van railtechnieken bij grote vervoersstromen.
- e. Ten behoeve van de invoering van een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken, moeten de Wet personenvervoer 2000, het Besluit personenvervoer 2000 en de Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer worden aangepast.
- f. Het aantal ontvangers van de OV-subsidie wordt per 1 januari 2004 gelijkgesteld aan het aantal ontvangers van de GDU (de 12 provincies en 7 stedelijke regio's). De VOC-gemeenten worden als zodanig opgeheven. Gelet op het feit dat de adviesfunctie voor deze gemeenten pas per 1 januari 2004 in de Wp2000 kan worden geregeld, zal het kabinet de VOC-status per 1 januari 2004 opheffen. De middelen van de opgeheven VOC-gemeenten worden toegedeeld aan de provincies waar desbetreffende gemeenten onder vallen.
- g. Inpassing van de financiering van de regionale spoorlijnen in een algemene systematiek is volgens het IBO-rapport moeilijk te realiseren. Dit vanwege zeer grote verschillen in reizigersbijdrage en vanwege de onevenwichtige (door historische oorzaken bepaalde) spreiding van lijnen over de verschillende OV-autoriteiten. Het kabinet streeft ernaar om bij de implementatie van dit voorstel te komen tot de uitspraak of en zo ja hoe de regionale spoorlijnen in de nieuwe systematiek worden geïntegreerd. Hetzelfde geldt voor budgetten voor de kapitaallasten in verband met het onderhoud van de metro.
- h. Het kabinet streeft op termijn naar een integratie van de exploitatiegelden met de GDU-gelden.

3.3 Overgang

Met betrekking tot de overgang naar de nieuwe verdeelsystematiek wordt als volgt invulling gegeven aan de aanbevelingen:

- Bij de uitwerking van de voorgestelde wijziging van de methodiek hoeven herverdeeffecten niet tot neerwaartse aanpassingen van de rijksbijdrage te leiden omdat de nullijn voor alle OV-autoriteiten wordt gegarandeerd. De eenvoud en transparantie hoeft dus niet te wijken voor de beperking van herverdeeffecten.
- Teneinde zo spoedig mogelijk helderheid te kunnen verschaffen over

- de nieuwe verdeelsystematiek, zal reeds begin 2002 een traject worden gestart met als doel te komen tot een voorstel voor de keuze en weging van structuurkenmerken. Het streven is om eind 2002 helderheid te hebben over de verdeling en indeling in structuurkenmerken.
- Zie paragraaf 4.3 voor de monitoring.

4. Specifieke aspecten m.b.t. de implementatie

4.1 Financieel inhoudelijke aspecten

In het IBO-rapport wordt als mogelijke invulling van structuurkenmerken gedacht aan het aantal inwoners met een bepaalde wegingsfactor. Er zijn echter nog andere invullingen op basis van structuurkenmerken denkbaar. De IBO-werkgroep heeft niet beoogd te komen tot een definitieve keuze en weging van structuurkenmerken: in het IBO-rapport wordt onderstreept dat de keuze van indicatoren en de schatting van parameters een eerste verkenning betreft. Evenals bij de totstandkoming van de GDU-verdeelsleutels, zal eerst nader onderzoek moeten worden verricht alvorens het kabinet een standpunt kan innemen ten aanzien van de keuze en weging van structuurkenmerken.

Vanuit de gedachte dat «mobiliteit mag» mits de gebruiker betaalt, hecht het kabinet aan een vergroting van de reizigersbijdrage. In dit licht is het van belang om een reëel zicht te hebben op een reizigersbijdrage van 50% in 2020. In het vigerende beleid is de weg naar 41% in 2010 reeds opgenomen. Een verhoging van de reizigersbijdrage kan op twee manieren worden bereikt (beide leiden tot een toename van de reizigersopbrengsten): door verhoging van de vervoersomvang of door verhoging van de tarieven. De OV-autoriteiten (de provincies en 7 stedelijke regio's) staan hiervoor aan de lat.

Het Rijk zal periodiek op macro-niveau de ontwikkeling beoordelen van de verhouding tussen de reizigersbijdrage en de rijksbijdrage (in het kader van de Planwet of de uitwerking van het NVVP bijvoorbeeld). Zolang op macro-niveau een reëel zicht bestaat op het realiseren van de gestelde doelen voor de reizigersbijdrage, is het Rijk terughoudend in een directe sturing: in een gedecentraliseerde beleidsomgeving past het niet meer om vooraf te sturen. De ontwikkeling van de reizigersbijdrage zal wel worden betrokken in de beoordeling van de PVVP's en RVVP's. Hierbij zal worden beoordeeld in hoeverre de OV-autoriteiten gebruik maken van hun bevoegdheid om de tarieven vast te stellen als middel om de beoogde ontwikkeling van de reizigersbijdrage te realiseren.

4.2 Bestuurlijke aspecten

In het kabinetsstandpunt over het IBO-rapport «Verbetering Afwegingsmechanisme Infrastructuur» is aangekondigd dat de mogelijkheden tot verdere ontschotting tussen investerings- en exploitatiegelden wordt bezien. Het aantal ontvangers (35) van de rijksbijdrage voor de exploitatie van het OV wordt teruggebracht tot de provincies en de stedelijke regio's (thans zeven).

Naast het argument van gelijkschakeling zijn er andere redenen die de beperking van het aantal ontvangers wenselijk maken zoals:

- Beperking aantal «overheidsloketten» leidt tot minder versnippering en naar verwachting meer samenhang in stads- en streekvervoer.
- De schaal van het vervoersgebied zal toenemen (volgens IBO-rapport kan een te klein concessiegebied een mogelijke factor zijn voor verklaring lage kostendekkingsgraad).
- Netwerken zullen meer regionaal georiënteerd zijn.

Gezien het akkoord dat IPO en VNG hebben gesloten ten aanzien van het tussen provincies en gemeenten te hanteren decentralisatiemodel (zoals aan mij meegedeeld door genoemde partijen bij brief d.d. 3 december 2001), gaat het kabinet er vanuit dat de provincies – in de lijn van genoemd akkoord – ten aanzien van de OV-exploitatie op overeenstemming gericht overleg zullen voeren met de gemeenten. In het kader van het grotestedenbeleid ligt het in de rede dat de provincies aan met name de grote gemeenten ruimte bieden om – binnen de kaders van de Provinciewet – een relatie te leggen tussen beleid t.a.v. bereikbaarheid en beleid t.a.v. economische vitaliteit.

Het kabinet zal in wet- en regelgeving een adviesfunctie opnemen voor alle individuele gemeenten bij de vaststelling van het Programma van Eisen van OV-concessies.

In de huidige Wet personenvervoer 2000 zijn geen overgangsbepalingen opgenomen in het geval van opheffing van de status van gemeenten als ontvanger van de rijksbijdrage OV. Voor de nog na 1 januari 2004 lopende concessies die zijn verleend door gemeenten, zal worden voorzien in een zorgvuldige overgangsregeling. Voorkomen moet worden dat er onduidelijkheden ontstaan over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van deze lopende concessies. Het ligt in de rede dat de rechten en plichten van de betrokken 16 gemeenten ook zullen overgaan naar de provincies. Hetzelfde geldt ten aanzien van overeenkomsten tussen gemeenten en vervoerders, bijvoorbeeld voor het CVV. De consequenties van een verplichte overdracht per 1 januari 2004 zijn waarschijnlijk moeilijk te overzien en mogelijk voor geen van de betrokken partijen echt aantrekkelijk.

Het overgangsrecht zal bepalen dat de rechten en plichten van VOC-gemeenten na afloop van een zekere overgangstermijn van 4 maanden overgaan naar de provincie, tenzij de provincie de bevoegdheden binnen die termijn ten aanzien van de lopende concessie heeft overgedragen aan de gemeente. In een dergelijk geval zal worden bepaald dat de gemeente concessieverlener blijft en dat de provincie een deel van de rijksbijdrage ter beschikking stelt aan de betreffende gemeente. Hiertoe zullen in het overgangsrecht tevens de nodige procedurele waarborgen worden opgenomen.

4.3 Bestedingsdoel, verantwoording en monitoring

Bij de financiële verantwoording staat het bestedingsdoel van de middelen centraal. Op dit moment wordt, in samenspraak met de OV-autoriteiten, onderzocht of de bestedingsruimte kan worden verbreed met andere tot de ketenverplaatsing behorende vervoermodaliteiten. De resultaten van dit onderzoek zullen bij de implementatie van dit kabinetsstandpunt worden meegenomen.

Met het loslaten van de huidige gebruikgerichte bekostigingssystematiek wordt de directe sturing door het Rijk op OV-doelen los gelaten. Dit past goed bij de gedachte van decentralisatie. De OV-exploitatiemiddelen worden besteed ter realisatie van het beleid dat is terug te vinden in PVVP's en RVVP's en daarmee dus ook ter realisatie van de nationale doelen van het NVVP. De beleidsmatige verantwoording heeft plaats door de op handen zijnde NVVP-monitoring. Hiermee wordt invulling gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister van verkeer en waterstaat.

Bij deze monitoring wordt gedacht aan een tweejaarlijkse beoordeling van de mate waarin NVVP-doelen worden gerealiseerd. In de implementatie

wordt gezocht naar mogelijkheden om deze beoordeling te koppelen aan het VBTB-instrumentarium.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos