

Financiering van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer



Financiering van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer

Pieter Hilferink, Ricardo Poppeliers

Dit rapport is uitgebracht aan KNV.

Kenmerk R20100047/31322000/RPO/CRO

eindversie

Zoetermeer, 15 maart 2010

Het gebruik van cijfers en/of tekst uit dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1 INLEIDING	7
1.1 Vraagstelling	7
1.2 Opbouw	8
2 ANALYSE FINANCIERING VAN HET REGIONAAL OPENBAAR VERVOER	9
2.1 Het mechanisme	9
2.2 Het verleden: de periode 1975 – 2003	10
2.3 De periode 2004 en verder	13
3 ANALYSE ONTWIKKELING REGIONAAL OPENBAAR VERVOER NA 2003	17
3.1 Aanbod	17
3.2 Regiotaxi	18
3.3 Gebruik	18
4 TENDENSEN EN ONTWIKKELINGEN	20
4.1 De ontwikkeling van de bedrijfstak	20
4.2 Periferie en stedelijk gebied: zijn er keuzemogelijkheden	20
4.3 Extra kwaliteit en het financieringsmechanisme	21
4.4 Doelgroepfinanciering	22
4.5 Projectkosten	23
4.6 De algemene indexering binnen de BDU	23
4.7 Tariefstijging 2010 en verder	24
4.8 Langere termijn	24
4.9 Decentrale overheden en ambities	26
5 CONCLUSIE	28

Samenvatting

De exploitatiebijdrage aan het openbaar vervoer als percentage van het nationaal inkomen is in de periode 1980 tot 2002 gedaald van 0,55 naar 0,27. Onder druk van eerdere bezuinigingen van de overheid en door andere overheidsmaatregelen zijn de efficiency en de productiviteit van de vervoerbedrijven in de jaren tachtig en negentig aanzienlijk verbeterd (sinds 1980 zijn de exploitatiebijdragen per reizigerskilometer gedaald met -26%).

Vanaf 2005 is de exploitatiebijdrage aan het openbaar vervoer ongeoormerkt opgenomen in de brede doeluitkering verkeer en vervoer (hierna te noemen BDU). Ten eerste betekent dit dat decentrale overheden vrijheid hebben waaraan zij het budget besteden en of zij het budget besteden of het budget sparen voor een later jaar. Het is niet voor alle decentrale overheden gemakkelijk om te achterhalen welk percentage van het budget in een jaar aan de exploitatie van het OV wordt besteed: VNG geeft aan dat ruim 62.5% van de BDU wordt besteed aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de exploitatiebijdrage aan het OV in % van het nationaal inkomen in de jaren 2005 en 2006 gedaald is tot 0,2. In 2007 en 2008 is dit weer enigszins gestegen tot 0,24/0,25, wat lager ligt dan het gemiddelde in de periode 1980-2003¹. De stijging in 2007 t.o.v. 2006 wordt waarschijnlijk verklaard door niet structurele financieringsfactoren zoals effecten van indexaties en voorfinanciering OV-chipkaart.

Na de invoering van de BDU zijn decentrale overheden vrij om budgetten te besteden: kwalitatieve aspecten als sociale veiligheid en toegankelijkheid zijn niet meer geoormerkt. Welk percentage van het budget decentrale overheden aan kwalitatieve aspecten besteden is zeer moeilijk uit bureaustudies te achterhalen. Het lijkt erop dat een aspect als sociale veiligheid in stedelijk gebied goed wordt gefinancierd, maar dat in buitenstedelijk gebied kwantitatieve aspecten het grootste deel van de BDU gebruiken.

De BDU (hoogte alsmede mechanisme) is afgezet tegen de achtergrond van komende bezuinigingen, de aanname dat de effecten van afslanking als gevolg van aanbesteding hun grootste uitwerking hebben gehad en markttendensen en ervaringen, te weten:

- De ontwikkeling van de bedrijfstak: het financieringsmechanisme bood de mogelijkheid om de geboekte efficiencywinsten door aanbestedingen te compenseren door een verschuiving van functies naar de autoriteit. Door aanbestedingen – waarin prijs een sterke rol speelde - zijn bedrijven afgeslankt, waardoor de innovatiekracht is verschaald. De toekomst vraagt om een creatieve bedrijfstak, waarbij kwaliteit in aanbestedingen een belangrijke rol speelt. Druk op prijzen betekent echter het risico van een neerwaartse besteding aan kwaliteit;

¹ Alleen in 2001 lag het percentage eveneens op 0,24. In alle andere jaren lag dit hoger.

- Periferie: indien door bezuinigingen een kwantitatief voorzieningenniveau in de gunning een nog sterkere rol speelt, bestaat het risico dat minder geld voor kwalitatieve aspecten beschikbaar is, terwijl tevens het risico bestaat dat het netwerk wordt gebaseerd op de meest noodzakelijke reizigers: studenten en scholieren. Voor de langere termijn kan dit tot de vraag leiden welke modellen decentrale overheden gaan overwegen voor het in standhouden van een sociaal basisnetwerk en/of het op andere wijze voorzien in sociale mobiliteitsbehoeften;
- Druk van andere uitgavenposten: Sinds de ontschotting van de BDU is er een toenemende druk van andere uitgavenposten (bijvoorbeeld investeringen in busbanen, kleinere railprojecten, haltevoorzieningen), welke voorheen niet in de door het rijk aangeduide exploitatiebijdragen zaten. Bij bezuinigingen ontstaat de vraag of onderhoud (als zijnde noodzakelijk) prioriteit kan krijgen boven de exploitatie van OV;
- Indien aanbestedingen voornamelijk op prijs moeten worden gegund zal een niet gevraagde kwalitatieve eis leiden tot een risicodiscussie indien een bepaald – niet ingecalculeerd - aspect zich in de praktijk voordoet: de inzet van sneeuwkettingen bij hevige sneeuw, de inzet van reserve capaciteit, de inzet op sociale veiligheid;
- Doelgroepfinanciering: Indien bezuinigingen het OV studentenkaartcontract raken, valt een belangrijk deel van de huidige financiering (van buiten de BDU) weg: de BDU zal dit moeten opvangen, waardoor er minder geld voor overige aspecten overblijft;
- Doelgroepfinanciering: gratis openbaar vervoer is niet gratis. Op meerdere politieke agenda's komt het bieden van vrij vervoer voor bepaalde doelgroepen voor. Indien dit wordt betaald vanuit de BDU, blijft er voor overige aspecten minder geld over;
- Projectkosten: indien decentrale overheden onvoldoende zicht hebben op de impact van grote projecten, biedt de BDU ruimte om projecttekorten vanuit de BDU te bekostigen. Dit betekent dat er voor andere aspecten minder geld is;
- Indexering van de BDU: de ontwikkeling van de BDU blijft achter bij de kostenontwikkeling in de sector, met name de ontwikkeling van de energiekosten baart zorgen. Daarnaast worden meerkosten voor milieuvriendelijke technieken (zoals hybride bussen) niet door de BDU-indexering gedekt. Als hierover geen structurele afspraken worden gemaakt, ontstaat het risico van een beperkter bestedingsvrijheid van de BDU voor decentrale overheden;
- Voor de langere termijn spelen vragen op het gebied van:
 - de wetgeving lokaal spoor: als decentrale overheden extra verantwoordelijkheden krijgen, ontstaat de vraag of dit vanuit de huidige BDU bekostigd dient te worden;
 - Anders betalen voor mobiliteit: de invoering van de kilometerheffing kan gepaard gaan met meer OV reizigers in de spits, welke voor een vervoerbedrijf juist de dure ritten zijn. Afgezet tegen de door het KIM genoemde trend van een afname van het OV gebruik buiten de spitsuren betekent dit een financieel negatieve impact op de inkomsten van de vervoerders, die met de decentrale overheden zullen gaan overleggen: hoe werkt dit door op inschrijvingen?

- Anders betalen voor mobiliteit: Als de BDU afneemt en onzekerder wordt, terwijl het aanbod toeneemt en er sterke ambities zijn, ontstaat er druk op decentrale overheden om mogelijke instrumenten slim in te zetten. Tariefdifferentiatie naar spits en dal is een mogelijk kansrijk instrument voor decentrale overheden: kan dit instrument worden opgepakt of is de financiële ruimte te beperkt om dit instrument kansrijk in te zetten?
- Ambities: er zijn spanningen tussen ambities en beschikbare middelen, worden de geformuleerde ambities de leidraad of worden financiële beperkingen het uitgangspunt?

Met een financieringsinstrument dat onder druk dreigt te komen, een mogelijk toenemend aanbod in de spits en afnemend aanbod daarbuiten, hoge ambities, en de onzekerheid of de financiële ruimte voor decentrale overheden voldoende is om het tariefinstrument (spits/dal) optimaal in te kunnen zetten, is er naar de toekomst (nog) geen duurzame oplossing voor de financiering van kwalitatief goed stads- en streekvervoer.

1 Inleiding

Na jaren van aanhoudende groei van het personenvervoer in Nederland is in 2008 de omvang van de totale mobiliteit voor het eerst stabiel gebleven, met name door de economische recessie vanaf de tweede helft van 2008. De ontwikkeling van het ov-gebruik tot 2028 laat het volgende beeld zien (*KIM, Cijfermateriaal voor de visie regionaal openbaar vervoer, oktober 2009*):

- Het aandeel bus, tram, metro loopt terug door de groei van de auto, maar kilometrage blijft min of meer stabiel;
- Tot 2020 is er een beperkte groei van de kilometrage;
- Daarna in 3 van de 4 scenario's weer terug naar het niveau van 2002;
- Daling na 2020 vooral door minder parkeerrestricties.

Alhoewel het niveau van het ov-gebruik stabiel is, verandert het gebruik (inclusief trein) wel qua samenstelling:

- Er ontstaat een concentratie op woon-werk en zakelijk motief;
- Waardoor er groei in de spits optreedt¹;
- Vooral naar grote steden in de Randstad;
- Daling in dal en periferie ondanks de vergrijzing (door toenemend autogebruik onder ouderen).

Nadere analyse door NEA wijst erop dat de bovenstaande analyse sterker voor de trein opgaat dan voor bus, tram en metro. Hier vindt een groei van het woon-school vervoer plaats, hetgeen overigens ook tot een verdere prononcering van de spits leidt.

Het KIM signaleert onder andere dat verspitsing de exploitatie duurder zal maken en dat – bij gelijkblijvende kwaliteit – een lage kostendekkendheid en een relatieve overbediening in de dal en in de periferie zal optreden. Deze constatering vindt plaats op een moment dat bezuinigingen in het openbaar vervoer zijn aangekondigd en een herijking van de BDU plaatsvindt. De vraag lijkt gerechtvaardigd hoe toekomstbestendig het huidige financieringsmechanisme BDU in het stedelijk en regionaal openbaar vervoer is.

1.1 Vraagstelling

Hoe duurzaam is de financieringsystematiek (BDU) van het stads- en streekvervoer?

¹ Hierbij wordt opgemerkt dat het aandeel reizigers met een woon-werkmotief (in miljoenen verplaatsingen per jaar) in de trein relatief groter is dan dit aandeel in bus, tram, metro in de spits (waar dit meer gelijk ligt met reismotief studie).

1.2 Opbouw

Te eerste wordt een inzicht gegeven in de rijksbijdrage aan de exploitatie van het openbaar vervoer in de periode 1975 – 2003. Deze bijdrage wordt uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen over die jaren. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de periode 2004 – 2008. In 2005 is de BDU ingevoerd: hierdoor is het niet geheel duidelijk welk percentage uit de BDU aan de exploitatie van OV wordt bijgedragen. De VNG schat dat ruim 62.5% van de BDU besteed wordt aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer: dit is de basis om de bijdrage als percentage van het nationaal inkomen over die jaren uit te drukken en te kunnen vergelijken met de periode 1975-2003.

Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het aanbod en het gebruik van het stads- en streekvervoer na 2003. Hierbij worden eveneens inzichten en verklaringen achter verschillen gegeven.

Ten slotte worden een aantal tendensen en ontwikkelingen afgezet tegen de financieringsmethodiek (BDU).

2 Analyse financiering van het regionaal openbaar vervoer

2.1 Het mechanisme

Voorheen bestonden er bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat allerlei verschillende subsidieregelingen voor rijksbijdragen aan gemeentelijke mobiliteitsprojecten. Er bestonden aparte subsidieregelingen voor verkeersveiligheid, de fiets, de auto(wegen), vervoermanagement, openbaar vervoer, etcetera. Met de planwet Verkeer en Vervoer wilde het rijk de sturing niet meer via de middelen laten lopen, maar via de planstructuur en de essentiële onderdelen van beleid: de rijksoverheid zou hiermee op meer afstand van decentrale overheden komen te staan. Indertijd is daarom besloten een aantal subsidiestromen voor infrastructurele voorzieningen te bundelen in de Gebundelde Doeluitkering (GDU). Met ingang van 2005 zijn ook andere subsidiestromen hieraan toegevoegd, zoals de exploitatiebijdragen voor het stads- en streekvervoer en geld voor vervoermanagement: hiermee is de **BDU** verkeer en vervoer ontstaan.

Belangrijk aspect van de BDU is dat de diverse geldstromen - vanuit het Rijk voor de uitvoering van specifieke onderdelen van het verkeers- en vervoerbeleid aan de decentrale overheden – gebundeld en ontschot zijn. Dit betekent dat geldstromen niet langer gekoppeld zijn aan diverse deelonderwerpen, maar dat de decentrale overheden de ruimte wordt geboden om zelf binnen de BDU (in tijd en uitgavencategorieën) prioriteiten te stellen.

Het ministerie van V&W keert de BDU (omvang: zo'n € 1,6 miljard per jaar) uit aan 12 provincies en 7 stadsregio's als bijdrage voor de uitvoering van het lokale en regionale mobiliteitsbeleid. Zo'n 70% van de beschikbare BDU-budgetten gaat naar de 7 stadsregio's, omdat in die regio's de mobiliteitsproblemen veruit het grootst zijn. De rest gaat naar de provincies. Jaarlijks wordt ruim € 1 miljard van de BDU besteed aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer. Hoe de BDU wordt ingezet wordt geheel aan de decentrale overheden overgelaten. Alleen voor echt grote infrastructurele projecten (kosten meer dan € 225 mln. in de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden en meer dan € 112,5 mln. in de overige regio's) kan nog een aparte subsidie worden aangevraagd bij het ministerie van V&W. De eerste € 225 resp. € 112,5 miljoen is wel voor rekening van de decentrale overheden. Het gaat hierbij veelal om grote projecten voor lightrail, metro en tram. Voor de realisering van dit soort grote projecten en andere grote(re) projecten is de jaarlijkse BDU-bijdrage veelal niet voldoende. Daarom is in de Wet BDU opgenomen dat de decentrale overheden ook mogen 'sparen' voor het doen van uitgaven in volgende jaren.

2.2 Het verleden: de periode 1975 – 2003

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de exploitatie (kosten, opbrengsten, exploitatiebijdragen) en de vervoervraag (reizigerskilometers) in de periode 1975 - 2003 (bron: *Rapport onderzoek bezuiniging rijksbijdrage openbaar vervoer, NEA, augustus 2003*).

	1975	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2002	2003
pic-gc ¹ 2003 = 100	100,0	132,2	154,1	162,7	164,4	179,6	193,0	205,3	224,8	208,7	240,4
totale kosten (x € 1 mln.) ²	537	897	1034	1039	1045	1234	1243	1432	1481	1645	1715
Kosten prijsniveau 2003	1291	1631	1613	1535	1528	1652	1548	1677	1584	1699	1715
Index	100	126	125	119	118	128	120	130	123	132	133
opbrengsten (x € 1 mln.)	219	256	283	343	351	479	523	547	621	663	712
opbrengsten prijsniveau 2003	526	465	441	507	513	641	651	641	664	685	712
Index	100	88	84	96	98	122	124	122	126	130	135
exploit.bijdragen (x € 1 mln.)	318	641	751	696	694	755	720	885	860	982	1003
Exploit.bijdr. prijsniveau 2003	765	1166	1172	1028	1015	1011	897	1036	920	1014	1003
Index	100	152	153	134	133	132	117	135	120	133	131

¹ pic-gc = prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie volgens CBS

² exclusief kosten van: afschrijving en rente van infrastructuur, sociale veiligheid, toegankelijkheid, conducteurs, extra kaartcontroleurs; inclusief kosten van onderhoud infrastructuur

Financiering van het stedelijk en regionaal openbaar vervoer

	1975	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2002	2003
Kostendeckingsgraad (%)											
opbrengsten in % van kosten	41	29	27	33	34	39	42	38	42	40	42
reizigerskilometers (x 1 mln.)	5342	5941	6297	6642	6314	6720	6548	6574	6700	6800	6900
Index	100	111	118	124	118	126	123	123	125	127	129
Kosten per reizigerskm. ¹	0,242	0,275	0,256	0,231	0,242	0,246	0,236	0,255	0,236	0,250	0,249
Index	100	114	106	95	100	102	98	105	98	103	103
opbrengsten p. reiz.km. ²	0,099	0,078	0,070	0,076	0,081	0,095	0,099	0,098	0,099	0,101	0,103
Index	100	79	71	77	82	96	100	99	100	102	104
totale mobiliteit in Ned.	139,2	148,4	156,6	164,3	176,8	189,0	195,0	199,9	205,1	207,0	
Reiz.km. o.v. in % v. tot.mobil.	3,8	4,0	4,0	4,0	3,6	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3	
Nationaal inkomen ³	85,2	115,8	152,1	192,6	176,5	221,2	257,9	292,6	355,7	361,6	
Exploit.bijdr.o.v. in % v.nat.ink.	0,37	0,55	0,49	0,36	0,39	0,34	0,28	0,30	0,24	0,27	

¹ op prijsniveau 2003; x € 1,-

² aantal reizigerskilometers van alle vervoerwijzen binnen Nederland, incl. lopen en fietsen, incl. buitenlanders

³ beschikbaar netto nationaal inkomen x € 1 miljard

In de loop van de periode die tabel 1 omvat zijn de volgende wijzigingen in het openbaar vervoer opgetreden welke de getoonde cijfers hebben beïnvloed:

- 1975 – 1980: Invoering nationaal tariefsysteem (strippenkaart), Invoering NVS telmethode voor streekvervoer
- 1980 – 1983: 2e. Oliecrisis
- 1986 – 1989: Tarievenplan
- 1989 – 1992: Invoering Studenten O.V.-kaart (1/1/1991)
- 1992 - 1995: Herziening contract Studenten O.V.-kaart (1/11/1994)
Forse bezuinigingen in het streekvervoer
Sterke tariefsverhogingen (vooral wagenverkoop)
- 1995 – 1998: Opening ringlijn Amsterdam sneltram
Uitbreiding metro Rotterdam (Capelle a/d IJssel)
Invoering Interliner
- 1998 – 2001: TramPlus Rotterdam i.v.m. opening Erasmusbrug
Toename Collectief Vraagafhankelijk Vervoer (CVV)
Invoering SWAB voor spitsvoorzieningen grote steden
- 2001 – 2003: Aanbestedingen van busvervoer; verbeteringen van aanbod en kwaliteit
Uitbreiding metro Rotterdam (Beneluxlijn); aanpassing busnet
Opening Zuidtangent; aanpassing andere buslijnen in de regio
Bezuinigingen in het openbaar vervoer

De ontwikkelingen uit die periode zijn als volgt:

- Onder druk van eerdere bezuinigingen van de overheid en door andere overheidsmaatregelen (waaronder de invoering van systemen van berekening van taakstellende exploitatiebijdragen en de invoering van marktwerking door middel van aanbesteding) zijn de efficiency en de productiviteit van de vervoerbedrijven in de jaren tachtig en negentig aanzienlijk verbeterd. Hierdoor zijn bijvoorbeeld sinds 1980 de reizigerskilometers met ruim 16% gestegen bij een daling van de exploitatiebijdragen in reële termen met 14%, waardoor de exploitatiebijdragen per reizigerskilometer zijn gedaald met 26%;
- Het totaal van de exploitatiebijdragen in relatie tot een aantal macro-economische grootheden is eveneens sterk gedaald, bijvoorbeeld over de periode 1980 - 2001:
 - als % van het nationaal product (bruto, tegen marktprijzen: van 0,42% naar 0,20%);
 - als % van het beschikbaar nationaal inkomen (van 0,55% naar 0,24%);
 - als % van de consumptieve bestedingen van gezinshuishoudingen (van 0,69% naar 0,43%).
- Omdat voor vele vervoerondernemingen de mogelijkheden tot verdere kostenbesparing uitgeput raken, hebben de bezuinigingsacties in vele gevallen geleid tot aantasting van het voorzieningenniveau waardoor de functie en de betekenis van het openbaar vervoer in de mobiliteit op vele plaatsen sterk onder druk zijn komen te staan.
- De rijksoverheid vond toentertijd dat na 2007 een bedrag van rond de € 195 miljoen ofwel 20% van de rijksbijdrage moest worden bezuinigd.

2.3 De periode 2004 en verder

In 2004 zijn de bezuinigingen beëindigd, terwijl in 2005 de BDU Verkeer en Vervoer wordt ingevoerd. De invoering is budgetneutraal verlopen: er zijn potjes samengevoegd. De vrijheid van de decentrale overheden in 2004 / 2005 was in dit kader beperkt, omdat contracten veelal al voor langere tijd waren gesloten en bestedingen in 2005 daarmee dus (deels) al vastlagen.

De uitdagingen ontstaan later bij de toepassing van de BDU: op dit moment kunnen decentrale overheden gaan kiezen om te sparen en de gelden aan verschillende – niet geormerkte – aspecten/ doelen te besteden.

In 2008 heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de noodzakelijke omvang van het budget van de BDU. Dit onderzoek is mede ingegeven door de taakstelling van jaarlijks 1% korting op de BDU door het Kabinet Balkenende IV. Voor de periode tot 2020 betekent dit een korting van in totaal zo'n € 1,6 miljard. Uit het onderzoek is gebleken dat er jaarlijks zo'n € 600 miljoen tekort in de BDU zit om de ambities uit de Nota Mobiliteit op decentraal niveau te kunnen waarmaken. Via de Mobiliteits Aanpak heeft het rijk voor de kabinetsperiode wel extra middelen beschikbaar gesteld voor de decentrale overheden (o.a. € 500 miljoen voor regionaal OV). Het tekort is daarmee niet weggewerkt. In 2009 en 2010 vindt een evaluatie plaats van de Wet BDU verkeer en vervoer, waarbij gekeken gaat worden naar het systeem van de brede doeluitkering, hoe dit functioneert en of er wellicht aanleiding is om tot een systeemwijziging over te gaan. Hierbij moet gedacht worden aan het overhevelen van de BDU naar de algemene fondsen (Gemeente- en Provinciefonds). Tevens wordt nader gekeken naar de spanning tussen de ambities en de beschikbare middelen.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de BDU-uitkeringen over de jaren 2005, 2006 en 2007.

Tabel 2.1

	2005	2006	2007
BRU-Utrecht	82 903 000	83 506 000	96 570 000
SGH-Haaglanden	160 371 000	176 683 000	225 537 000
KAN-Arnhem/Nijmegen	53 645 000	56 884 000	71 493 000
SRA-Amsterdam	318 155 000	332 539 000	420 437 000
SRE-Eindhoven	31 111 000	31 983 000	39 003 000
SRR-Rotterdam	271 759 000	243 291 000	299 781 000
TWE-Twente	37 885 000	37 159 000	36 193 000
Drenthe	21 428 000	22 105 000	26 509 000
Flevoland	34 362 000	34 776 000	40 199 000
Fryslân	38 421 000	41 996 000	48 563 000
Gelderland	63 656 000	62 594 000	87 107 000
Groningen	50 359 000	51 435 000	68 353 000
Limburg	52 124 000	50 903 000	69 939 000
N-Brabant	73 125 000	77 182 000	90 570 000
N-Holland	54 253 000	56 401 000	103 889 000
Overijssel	28 229 142	22 542 000	31 820 000
Utrecht	28 238 000	29 295 000	49 759 000
Zeeland	19 975 000	20 854 000	26 806 000
Z-Holland	67 237 000	71 380 000	97 582 000

Tabel 1. Overzicht BDU-uitkeringen 2005 – 2007 (bron: Tweede Kamer der Staten Generaal, Vaststelling begrotingsstaten 2008, kamerstuk 31 200 XII).

Wat opvalt zijn de grote verschillen in de subsidiebedragen over de jaren per regio. Zo stijgt de BDU uitkering aan de stadsregio Amsterdam met meer dan €100 miljoen in 2007 ten opzichte van 2005, terwijl de BDU uitkering aan de Stadsregio Rotterdam een grillig verloop kent (een daling van circa €28 miljoen in 2006 ten opzichte van 2005 en vervolgens een stijging van circa €55 miljoen in 2007 ten opzichte van 2006). Ook een provincie als Gelderland kent een forse verhoging van het BDU bedrag in 2007 ten opzichte van 2006.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- Voorfinanciering / bijdrage OV-chipkaart;
- Migratiegelden;
- Forfaitaire indexatie / indexatie budget BDU;
- Extra bijdrage BTW compensatie(s);
- Afrekening GDU gelden;
- Extra bijdrage decentraal spoor (bijvoorbeeld bijdrage exploitatie, gebruikersvergoeding, kaartautomaten);
- Exploitatie/ infra / verkeersveiligheidsgerelateerde projecten.

Harde conclusies – zoals over de periode 1975 – 2003 in kaart zijn gebracht - over de bijdrage van decentrale overheden aan de exploitatie van openbaar vervoer zijn voor de periode na de invoering van de BDU (2005) niet goed mogelijk. Het rapport cijfermateriaal voor de visie regionaal openbaar vervoer (KIM, oktober 2009) verwoordt het als volgt:

- Voor de kostendekkingsgraad zijn geen goede bronnen meer. Het is geen issue meer. Sommige regio's kiezen bewust 'voor lage tarieven, soms zelfs nultarieven;
- De waarde voor de indicator opbrengst als maat voor de waardering van het product ov door reizigers is daardoor ook afgenomen;
- Per concessie zijn nog wel de WROOV opbrengsten bekend.
- Deze zouden kunnen worden gerelateerd aan de BDU-bijdrage. Onbekend is echter welk deel van hun BDU-budget ov-autoriteiten aan de exploitatie van ov besteden (en wat aan infra)¹. Ook is onbekend wat ov-autoriteiten uit eigen middelen zelf bijpassen. Verder is onbekend welk deel van de BDU is gespaard als voorziening voor slechtere tijden.

¹ NEA heeft getracht dit voor sommige overheden te achterhalen. Sommige decentrale overheden publiceren duidelijk het verdeelbesluit van de BDU. Zo is bijvoorbeeld duidelijk dat de provincie Drenthe bijna 72% van de BDU in 2009 besteed aan de exploitatie van het openbaar vervoer. De besteding van de bijdrage binnen dit budget aan de verschillende aspecten van openbaar vervoer (voorzieningenniveau, toegankelijkheid, sociale veiligheid, etcetera) zijn veel minder duidelijk.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de BDU bijdrage in % van het nationaal inkomen en in % van het BBP. Tevens is hierbij als indicatie de bijdrage aan de ov-exploitatie in % van het nationaal inkomen aangegeven: hierbij is uitgegaan van de schatting van VNG dat ruim 62.5% van de BDU wordt besteed aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer.

	2005	2006	2007	2008
BDU (* 1 mln €) ¹	1.469	1.505	1.933	1.850
Nationaal inkomen ²	431.957	468.127	485.665	485.116
BDU bijdrage in % van nat. inkomen	0,34	0,32	0,40	0,38
Exploitatiebijdrage OV in % van nat. inkomen ³	0,21	0,20	0,25	0,24
Bruto Binnenlands Product (BBP) ⁴	513.407	540.216	568.664	595.883
BDU bijdrage in % van BBP	0,29	0,28	0,34	0,31

Als we de percentages over de perioden 2005 – 2007 vergelijken met de periode 1980 – 2003 is er sprake van een daling van de exploitatiebijdrage aan het OV in % van het nationaal inkomen. Daar waar het percentage in 1980 op 0,55 lag is dit in 2003 afgenomen tot 0,27. Dit daalt verder tot 0,20 in 2006, waarna het vervolgens iets stijgt tot 0,25 (2007) en 0,24 (2008). De stijging in 2007 ten opzichte van 2006 wordt waarschijnlijk verklaard door niet structurele BDU factoren, zoals de voorfinanciering / bijdrage OV-chipkaart, migratiegelden, forfaitaire indexatie / indexatie budget BDU, extra bijdrage BTW compensatie(s) en de afrekening GDU gelden.

¹ Bron: kamerstuk 31 924 XII, jaarverslag en slotwet ministerie VenW 2008

² Beschikbaar nationaal inkomen (netto tegen lopende prijzen) * € 1 miljoen (bron CBS, 26-02-2010)

³ VNG (Mobiliteitsbeleid hoofdstuk 5, pagina 21) concludeert dat ruim 62.5% van de BDU wordt besteed aan de exploitatie van het stads- en streekvervoer. In de tabel is uitgegaan van een besteding van 62.5% van de BDU aan de exploitatie OV.

⁴ Bruto binnenlands product * € 1 miljoen (bron CBS, 25-02-2010)

3 Analyse ontwikkeling regionaal openbaar vervoer na 2003

3.1 Aanbod

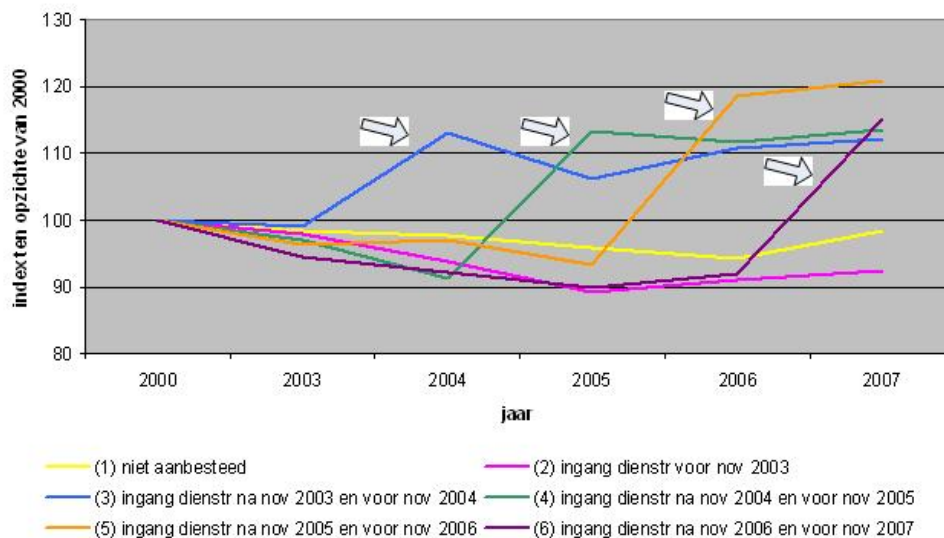
In onderstaande tabel zijn de ontwikkeling van vraag en aanbod tussen 2004 en 2007 weergegeven.

Tabel 6: Ontwikkeling aanbod en gebruik stads-en streekvervoer 2004-2007

	2004	2007	2007 tov 2004
Ritkilometers vaste lijndiensten (mln)	468	515	+10%
Wv niet aanbesteed in tussentijd	289	292	+1%
Wv aanbesteed in tussentijd	179	223	+25%
Aantal haltes	50554	49542	-2%
Aantal lijnen	1617	1629	+1%
Buurtbusprojecten	140	150	+7%
Aantal reizkm (mln)	6270	6400	+2%
Waarvan regiotaxi(mln)	65	49	-25%

Het aantal ritkilometers tussen 2000 en 2003 is licht gedaald (3%) mede als gevolg van de toenmalige bezuinigingen. Na 2003 heeft het aanbod zich hersteld met name in concessies waar in deze periode aanbesteding heeft plaatsgevonden. Elders is het aanbod vrijwel gelijk gebleven. Het verschijnsel dat na aanbesteding het aanbod stijgt doet zich voor sinds de aanbestedingen in 2003 (zie figuur 1). Met de ingang van de concessie Achterhoek in 2010 zijn alle concessies buiten de stadsconcessies in de vier grootste steden tenminste éénmaal aanbesteed. Bij een tweede aanbesteding treedt het effect van grote aanbodstijging niet meer op. De vier bedoelde stadsconcessies zijn ondertussen onderhands verlengd, waarbij ook hier efficiency winsten zijn opgetreden. Aangenomen mag worden dat de effecten van afslanking als gevolg van marktwerking nu hun grootste uitwerking hebben gehad.

Figuur 1: Ontwikkeling aanbod in dienstregelingskilometers in stads- en streekvervoer in Nederland (bus, tram en metro) naar ingangsjaar nieuwe dienstregeling bij aanbesteding



3.2 Regiotaxi

Regiotaxi was in 2004 op zijn top. Het gebruik is tussen 2004 en 2007 met 25% afgenomen. Aangezien de regiotaxi in exploitatie per reizigerskilometer zeer duur is, zijn er bezuinigingen op de formule toegepast. In de meeste gevallen betekende dit aanscherping van de voorwaarden tot gebruik in termen van plaats, tijd, categorie reizigers en/of bijdrage van reizigers. Anno 2007 woonde 66.5% van de Nederlandse bevolking in een gebied met regiotaxi; dit percentage ligt niet lager dan in 2004. Geschat wordt dat gemeten in voertuigkilometers de regiotaxi buiten de drie grootste steden in 2007 tussen de 6.5 en 8.5% voor zijn rekening nam. In Twente, Gelderland en Noord-Brabant was de opbrengst van kaartverkoop op de regiotaxi in 2007 meer dan 20% van de reizigersopbrengst van het OV vervoer per bus; in termen van ritkilometers en exploitatiebijdragen gefinancierd uit de BDU lag dit percentage nog veel hoger.

3.3 Gebruik

De omvang van het vervoer gemeten in reizigerskilometers in stads- en streekvervoer (exclusief trein) heeft zich over langere tijd gestabiliseerd rond de 6.5 miljard¹. Na een lichte daling tussen 2000 en 2004 is in 2007 weer het niveau van het jaar 2000 bereikt. Het profiel van de reizigers is de laatste decennia veranderd; het aandeel scholieren en studenten nam toe ten koste van het aandeel van overige reizigers. Oorzaak van de stijging van het scholieren- en studentenvervoer ligt in de groei van het aantal scholieren en studenten alsmede de toename van de gemiddelde afstand tussen woonadres en schooladres. Bij dit laatste spelen als factoren mee de concentratie van opleidingen en de grotere specialisatie van opleidingen.

¹Zie ook KIM, Mobiliteitsbalans 2009, pagina 19..

De Ov-studentenkaart heeft deze ontwikkelingen, welke tot verbetering van de kwaliteit van onderwijs alsmede tot efficiency voordelen bij onderwijsinstellingen heeft geleid, gefaciliteerd. Op zijn beurt is het Ov-studentenkaartcontract een belangrijk onderdeel van de financiering van het stads- en streekvervoer geworden, met name buiten de grote steden. De cijfers van het KIM (Cijfermateriaal voor de visie regionaal openbaar vervoer, oktober 2009) laten een relatief groot aandeel studenten/scholieren in zowel de spits- als daluren in bus, tram en metro zien. Verdieping van NEA leert dat de motieven werk en school samen ruim 60% van de reizigerskilometers bepalen en dat het belang van het studentenkaartcontract samenhangt met het aandeel reizigerskilometers op deze kaart: dit ligt gemiddeld in het stads- en streekvervoer op ruim 25%, terwijl dit in middelgrote studentensteden tot boven de 50% kan oplopen.

4 Tendensen en ontwikkelingen

4.1 De ontwikkeling van de bedrijfstak

De afslanking is de bedrijven niet ongemerkt voorbij gegaan. Afslanking was nodig, aangezien in de aanbestedingsprocedures (en in de directe gunning bij stadsbedrijven) de prijs per DRU een dominerende rol speelt. Daarbij gaven de aanbestedende autoriteiten in veel gevallen vrij precies aan welke aanbod verwacht werd, waarbij de ontwikkelfunctie naar de autoriteit werd getrokken. De afslanking bij de bedrijven heeft zich mede sterk op deze ontwikkelfunctie gericht en is ten koste gegaan van de innovatiekracht van de bedrijven. Een deel van de efficiencywinsten is dus gecompenseerd door een verschuiving van functies naar de autoriteit: het financieringsmechanisme bood de mogelijkheid om dit uit de OV bekostiging te financieren.

De verschraling van innovatiekracht bij de bedrijven is voor de toekomst geen goed teken. De wet WP2000 gaat immers uit van een creatieve bedrijfstak welke met kwalitatief goede oplossingen voor de mobiliteitsproblematiek komt. Om deze trend te keren zouden aanbestedingsprocedures kunnen worden gedaan die niet puur op kwantiteit maar ook op kwaliteit zijn gericht. Hierdoor ontstaat meer vrijheid voor de vervoerder. Bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau zal dit echter een opwaartse druk op de prijzen per DRU hebben. Het huidige financieringsmechanisme betekent dat een opwaartse druk op de prijzen per DRU het risico van een neerwaartse besteding aan kwalitatieve aspecten in zich draagt: er is immers geen oormerking van gelden (normbesteding aan bepaalde niet kwantitatieve aspecten).

4.2 Periferie en stedelijk gebied: zijn er keuzemogelijkheden

Door ontschotting kunnen decentrale overheden binnen de BDU zelf prioriteiten stellen. Maar hoeveel ruimte hebben decentrale overheden daadwerkelijk om prioriteiten te stellen, of bepalen noodzakelijke aspecten de speelruimte voor de verdere keuze.

Periferie

Door de trend van verspitsing zal – aldus het KIM – bij gelijkblijvende kwaliteit een lage kostendekkendheid en een relatieve overbediening in de dal en in de periferie optreden.

Met het financieringsmechanisme van de BDU maken OV-autoriteiten in hun aanbesteding keuzen voor bepaalde aspecten: prijs en kwaliteit. Bezuinigingen hebben invloed op de speelruimte / daadwerkelijke keuzevrijheid van een decentrale overheid. Indien een kwantitatief voorzieningenniveau in de gunning een zeer belangrijke rol speelt, zal een vervoerder hierop inzetten (prijs) en veel minder op extra kwaliteitsaspecten (ten opzichte van die welke expliciet zijn gevraagd in het programma van eisen).

Daarnaast bestaat het risico dat bij een beperkt budget het in stand moeten houden van een bepaald voorzieningenniveau leidt tot het baseren van het netwerk op de meest noodzakelijke reizigers / kostendragers: studenten en scholieren.

Voor de langere termijn betekent het – binnen het financieringsmodel - voornamelijk moeten gunnen op prijs dat er mogelijke consequenties door een decentrale overheid aan deze wijze van gunnen moeten worden verbonden:

- Het in stand houden van een sociaal basis netwerk;
- Het op andere wijze voorzien in sociale mobiliteitsbehoeften.

Hiervoor zijn verschillende modellen denkbaar, maar een basis mobiliteitsvoorziening zal altijd publieke middelen blijven vragen.

Periferie en stedelijk gebied

Sinds de ontschotting binnen de BDU is er een toenemende druk van andere uitgavenposten (zie ook paragraaf 4.4). Als gerelateerd aan openbaar vervoer kunnen genoemd worden investeringen in busbanen, kleinere railprojecten en haltevoorzieningen, welke voorheen niet in de door het Rijk aangeduide exploitatiebijdragen zaten. Indien bezuinigingen worden doorgevoerd, is het niet alleen de vraag hoe dit past binnen ambities (langere termijn), maar ook in hoeverre decentrale overheden dan echte keuzevrijheid hebben: zal onderhoud (als zijnde noodzakelijk) prioriteit kunnen krijgen boven de exploitatie van OV?

4.3 Extra kwaliteit en het financieringsmechanisme

Indien het financieringsmechanisme decentrale overheden ertoe beweegt aanbestedingen in het openbaar vervoer voornamelijk op prijs te gunnen, zal een vervoerder zo scherp mogelijk inschrijven. Dit betekent dat een vervoerder niet het risico zal willen dragen van eventueel noodzakelijke maar niet gevraagde (en niet geboden) kwaliteit. Deze zal een vervoerder ook niet incalculeren. Het risico bestaat hiermee dat reizigers in de kou komen te staan.

In het groepsvervoer (scholieren) bleken taxibussen van Connexxion niet te beschikken over sneeuwkettingen. De discussie tussen vervoerders en do's over de inzet van sneeuwkettingen leidde tot de conclusie dat decentrale overheden vonden dat dit de plicht (en het risico) van een vervoerder was en – doordat de aanbestedingen als een prijsconcurrentie door vervoerders werden gezien - vice versa.

In het reguliere openbaar vervoer bestaat de mogelijkheid dat zich vergelijkbare situaties kunnen voordoen, bijvoorbeeld op het aspect sociale veiligheid. Zie hiervoor het onderstaande actuele bericht.



4.4 Doelgroepfinanciering

De BDU is gebaseerd op een bevroren situatie die is veranderd.

Door veranderend gebruik treedt er – vooral naar grote steden in de Randstad – groei in de spits op, terwijl er in de dal een daling optreedt.

Studenten maken een belangrijk deel van de spits en dalreizigers uit. Het Ov-studentenkaartcontract is – met name buiten de grote steden - een belangrijk onderdeel van de financiering van het stads- en streekvervoer geworden¹. Indien bezuinigingen het Ov-studentenkaart contract zouden raken, betekent dit dat een deel van de huidige financiering (van buiten de BDU gelden) wegvalt. Volgens het huidige financieringsmechanisme zal het openbaar vervoer dan in stand moeten worden gehouden met de BDU gelden. Dit zal echter ten koste gaan van andere aspecten. Zeker in de perifere gebieden zal deze ontwikkeling sterk kunnen gaan spelen.

Gratis openbaar vervoer voor 65 plussers staat in steeds meer gemeenten op de politieke agenda. Sommige partijen overwegen gratis openbaar vervoer voor 12-. Gratis vervoer bestaat echter niet: het moet door iemand worden bekostigd. Ongeacht waar de opbrengstverantwoordelijkheid ligt (vervoerder / overheid) kan politieke prioriteit leiden tot de besteding van BDU gelden aan “gratis openbaar vervoer” voor bijvoorbeeld 65 plussers:

¹ Het belang van het studentenkaartcontract hangt samen met het aandeel reizigerskilometers op deze kaart, wat gemiddeld in stads- en streekvervoer op ruim 25% ligt en in middelgrote studentensteden tot boven de 50% kan oplopen.

- Indien de opbrengstverantwoordelijkheid bij de overheid ligt, zal de overheid opbrengsten mislopen door het aanbieden van gratis openbaar vervoer. Dit betekent met het huidige financieringsmechanisme dat er minder geld beschikbaar is voor andere aspecten;
- Indien de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder ligt, zal de vervoerder gecompenseerd willen worden voor de opbrengstderving. In dit geval is het nog denkbaar dat niet de ov autoriteit de derving van de opbrengsten uit de BDU gelden compenseert, maar dat inliggende gemeenten (vanuit de idee dat gratis openbaar vervoer met een sociaal motief een gemeentelijk beleidsdoel is) de vervoerder compenseren voor de derving. Met de evaluatie van de BDU (zie paragraaf 2.3) wordt bezien of de BDU overgeheveld kan worden naar een algemeen fonds zoals het Gemeentefonds: in dat geval is het de vraag of gemeenten gratis openbaar vervoer niet bekostigen uit de BDU gelden binnen dit fonds.

Een ander voorbeeld van doelgroepfinanciering is het bekostigen van het systeem Regiotaxi door een ov-autoriteit. In sommige regio's bekostigt de OV autoriteit dit systeem (naast het reguliere openbaar vervoer): dit systeem is dan open voor alle gebruikers, waarbij veel WMO-gerechtigden van dit systeem afhankelijk en daarmee gebruiker zijn. In andere gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam) bekostigt de ov-autoriteit geen regiotaxi systeem: de gemeente voorziet daar – vanuit haar WMO plicht – zelf voor een vervoervoorziening voor WMO gerechtigden.

4.5 Projectkosten

Decentrale overheden kunnen te maken krijgen met specifieke projecten, zoals tunnelveiligheid en/of de OV-chipkaart. Voor een decentrale overheid is het vooraf niet altijd te overzien hoeveel kosten met deze projecten gemoeid gaan. Door het financieringsmechanisme van de BDU bestaat het risico dat projecttekorten vanuit de BDU worden gedekt. Dit gaat echter ten koste van andere aspecten.

4.6 De algemene indexering binnen de BDU

De ontwikkeling van de BDU blijft achter bij de kostenontwikkeling in de sector, ook indien de jaarlijkse indexering van de BDU zou worden gecontinueerd. Met name de ontwikkeling van de energiekosten baart zorgen. Enerzijds is er een stijging van de kosten van fossiele brandstoffen, welke niet in de BDU index is opgenomen. Anderzijds is er een tendens naar het gebruik van alternatieve energiebronnen, waarbij naast de kosten van energie er meerkosten van het voertuig in aanschaf en/of onderhoud zijn, alsmede kosten van de tank- of oplaadinstallaties. Ook hier voorziet de indexering van de BDU niet in. Als hier geen structurele afspraken over worden gemaakt, ontstaat het risico dat decentrale overheden met een beperkter BDU te maken krijgen, waarmee zij ofwel moeten krimpen op OV ofwel moeten krimpen op overige posten (onderhoud infra). De keuze wordt in dat geval bepaald door dat wat noodzakelijk is op korte termijn: dit zal haaks staan op geformuleerde ambities.

4.7 Tariefstijging 2010 en verder

De tarieven voor het stads- en streekvervoer stijgen per 1 januari 2010 met gemiddeld 4,3%. Volgens het bestaande rekenmodel zouden de tarieven voor het stads- en streekvervoer gemiddeld 6,6% moeten worden verhoogd. Gelet op de huidige economische situatie heeft toenmalig staatssecretaris Huizinga van Verkeer en Waterstaat besloten de tariefstijging te beperken tot 4,3%; dit zijn de gestegen kosten voor stads- en streekvervoer. Het verschil in verwachte opbrengsten, in totaal 7,6 miljoen euro, compenseert het rijk **in 2010** uit de nog beschikbare gelden voor experimenten met gratis of goedkoper openbaar vervoer.

Voor de periode na 2010 zijn er nog geen afspraken tussen ov autoriteiten en het rijk gemaakt. Daar waar de staatssecretaris geld heeft gevonden in nog beschikbare gelden voor experimenten, is het de vraag of decentrale overheden structureel potjes ter aanvulling van de BDU hebben. Indien dit niet zo is, is de vraag: ten koste van wat moeten decentrale overheden de vervoerders compenseren, of moeten decentrale overheden een fikse tariefsverhoging toestaan, met het risico dat reizigers afhaken en het openbaar vervoer in een negatieve spiraal terecht komt?

4.8 Langere termijn

4.8.1 Periferie

Voor de langere termijn betekent het – binnen het financieringsmodel - voornamelijk moeten gunnen op prijs dat er mogelijke consequenties door een decentrale overheid aan deze wijze van gunnen moeten worden verbonden:

- Het in stand houden van een sociaal basis netwerk;
- Het op andere wijze voorzien in sociale mobiliteitsbehoeften.

Hiervoor zijn verschillende modellen denkbaar, maar een basis mobiliteitsvoorziening zal altijd publieke middelen blijven vragen.

4.8.2 Wetgeving lokaal spoor

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een uitgangspuntennotitie lokaal spoor opgesteld. Als uitgangspunt bij de herziening van de wet- en regelgeving ten aanzien van lokaal spoor wordt onder andere gesteld:

- decentraal wat kan, centraal wat moet;
- bestendigen spoorveiligheid.

Indien decentrale overheden extra verantwoordelijkheden krijgen op het gebied van veiligheid van lokaal spoor ontstaat de vraag of zij hiervoor extra gelden binnen de BDU krijgen. Indien een decentrale overheid aan een opgelegde norm zal moeten voldoen binnen de beschikbare BDU, zal een decentrale overheid minder aan bijvoorbeeld de exploitatie kunnen besteden.

4.8.3 Anders betalen voor mobiliteit (ABvM)

Gebaseerd op internationale ervaringen zal de invoering van ABvM kunnen leiden tot een forse toename van openbaar vervoer gebruik in bepaalde gebieden of op bepaalde trajecten. De vraag naar meer openbaar vervoer zal op dat moment door een decentrale overheid moeten worden gefinancierd. Binnen het huidige financieringsmechanisme betekent dit dat een groter deel van BDU – bij gelijkblijvende kwaliteit – naar het openbaar vervoer vloeit. Dit zal dan ten koste gaan van andere aspecten.

Uit onderzoek (*NEA (CVS 2007), Goudappel Coffeng*) blijkt daarnaast dat invoering van de kilometerheffing gepaard kan gaan met meer ov reizigers in de spits: voor een vervoerbedrijf zijn dit juist de dure ritten.

Indien daarnaast de trend – losstaand van de invoering van kilometerheffing – is dat een afname ontstaat van het ov gebruik buiten de spitsuren, betekent dit een financieel negatieve impact op de inkomsten van de vervoerders.

Indien met deze aspecten / invalshoek bij de afweging om het systeem van kilometerheffing in te voeren geen rekening wordt gehouden, resteren de vragen:

- Hoe werkt dit door op inschrijvingen?
- Hoe moet een decentrale overheid hiermee binnen de BDU omgaan?

Het instrument van tariefdifferentiatie (spits / dal) biedt voor decentrale overheden mogelijke kansen. De essentiële vraag is echter of decentrale overheden dit instrument optimaal kunnen inzetten. Dit hangt af van noodzakelijke marktkennis, maar eveneens van de beschikbare financiële ruimte.

Onderstaand is er een nadere verkenning opgenomen naar:

- naar welk fonds gaan de opbrengsten van de kilometerbeprijzing?
- Wat betekent het beprizen per kilometer voor de BDU?

Naar welk fonds gaan de opbrengsten van de kilometerbeprijzing?

Factsheet Kilometerprijs (Ministerie Verkeer en Waterstaat)

De opbrengsten van de kilometerprijs vloeien op enig moment in het infrastructuurfonds. Uit dit fonds worden onder meer de aanleg, het onderhoud en beheer van (vaar)wegen gefinancierd evenals investeringen in het openbaar vervoer. Zo ontstaat er een directe relatie tussen het betalen voor autogebruik en de investeringen in infrastructuur. Dit is vastgelegd in de Nota Mobiliteit in 2005. Het infrastructuurfonds bestaat al en wordt op dit moment gevoed uit de algemene middelen van de rijksoverheid. Als straks de inkomsten van de kilometerprijs naar het fonds gaan, wordt de bijdrage uit de algemene middelen aan het fonds met hetzelfde bedrag verlaagd.

De inkomsten uit ABvM vloeien dus op enig moment in het infrastructuurfonds ten behoeve van de financiering van infrastructuur. De bijdrage uit de algemene middelen aan het fonds worden met hetzelfde bedrag verlaagd: decentrale overheden krijgen daarmee per saldo hetzelfde.

Wat betekent het beprijzen per kilometer voor de BDU?

Beprijzen per kilometer zou er in theorie toe kunnen leiden dat autoriteiten in hun beleidsvrijheid een groter deel van de BDU bijdrage aan de exploitatie van het openbaar vervoer kunnen of willen besteden: wijzigt de BDU in de zin dat deze gelden niet meer bestemd zijn voor investeringen in infrastructuur?. Uit de memorie van toelichting bij de wet kilometerprijs (artikel 2.3, pagina 21) blijkt van niet: "de kosten van infrastructuur worden ook uit andere middelen bekostigd dan de kilometerprijs. Dit betekent dat ook andere mobiliteitsgebruikers daaraan bijdragen. Er kan in dit verband worden gewezen op de BDU verkeer en vervoer (hoofdstuk XII van de Rijksbegroting).

4.9 Decentrale overheden en ambities

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft ambities met betrekking tot de groei en de kwaliteit van het openbaar vervoer: geconstateerd wordt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31924 XII, nr1) dat het openbaar vervoer onmisbaar is voor een goede bereikbaarheid zeker voor de dikke vervoerstromen tussen de grote steden in de spits en vanwege de belangrijke maatschappelijke functie voor specifieke groepen. Het toenmalige kabinet wilde het OV aantrekkelijker maken voor steeds meer mensen en zette in op een verdergaande groei van het gebruik en meer kwaliteit van het OV. Een van de instrumenten die hiertoe aan de decentrale overheden is aangereikt is de toolkit "Beter Bestek". Doel van het traject was "het accent dat door decentrale overheden bij de aanbestedingen is gelegd op prijs- en volumesturing te verbreden naar kwaliteitsindicatoren".

Ook de decentrale overheden hebben ambities.

De vraag die kan worden gesteld – en binnen de evaluatie van de BDU (zie paragraaf 2.3) wordt gesteld - is of de spanning tussen de ambities en de beschikbare middelen met een andere inrichting van het huidige financieringsmechanisme verminderd kunnen worden. Een meer brede vraag is: worden de geformuleerde ambities de leidraad of worden financiële beperkingen het uitgangspunt? Dat decentrale overheden kampen met deze spanningen getuigt onderstaand bericht.

Stadsregio Rotterdam, 23 december 2009

Tot 2015 bijna € 650 miljoen voor infrastructuur in regio nodig

De stadsregio wil in de jaren tot 2015 voor bijna € 650 miljoen aan infrastructuurprojecten realiseren. Dat heeft de regioraad van de stadsregio Rotterdam tijdens de vaststelling van het Regionale Investeringsprogramma Verkeer en Vervoer voor de komende 5 jaar besloten. Voor kleine projecten (tot € 10 miljoen) is € 190 miljoen beschikbaar en voor de grotere projecten (€ 10 - € 225 miljoen) een bedrag van € 453 miljoen.

Kleine projecten

Het budget voor het programma kleine projecten 2010 beslaat € 90,4 miljoen. Daarvan heeft € 38,4 miljoen betrekking op projecten die de stadsregio zelf uitvoert, de overige € 52,0 miljoen is voor projecten die samen met de 16 regiogemeenten, de provincie Zuid-Holland en waterschappen worden gerealiseerd en betaald. Het gaat dan om projecten op het gebied van openbaar vervoer, weginfrastructuur, dynamisch verkeersmanagement, fiets, verkeerseducatie, mobiliteitsmanagement en P+R.

Programma grote projecten

In vergelijking met het programma dat vorig jaar is vastgesteld, is dit jaar een verkenning naar de Verlengde 2e ontsluitingsweg Hoek van Holland toegevoegd. Besloten is ook geld te reserveren om de Hoekselijn verder uit te werken. Daarnaast zijn de projecten Stadstram, N57-Groene Kruisweg en het slopen van de pijler viaduct Hofplein A20-Schieplein overgegaan naar de realisatiefase. Voor het programma grote projecten wordt in 2010 verwacht dat voor € 197 miljoen aan opdrachten en subsidies zal worden gegeven.

MIRT-projecten

In gesprekken met minister Eurlings eind oktober is afgesproken dat een aantal projecten uit de MIRT-verkenning Rotterdam Vooruit verder zal worden verkend. Dit zal in een aantal gevallen in de eerste helft van 2010 leiden tot verdere besluitvorming. Gezien de huidige onduidelijkheid over kosten en haalbaarheid van deze projecten zijn ze nu nog niet opgenomen in het RIVV 2010-2014. Daarnaast stelt het Rijk een bedrag van € 17,5 miljoen beschikbaar om de korte termijn knelpunten op te lossen onder voorwaarde dat de regio een gelijk bedrag bijpast. Naar aanleiding van ontwikkelingen in 2010 zal mogelijk in het volgend RIVV wel een aantal van deze projecten worden opgenomen.

Dreigend tekort

De ambitie die de stadsregio met dit RIVV 2010-2014 laat zien, gaat echter veel verder dan het beschikbare budget op dit moment toelaat. In 2010 en 2011 is er nog wel voldoende budget om de geplande projecten uit te voeren. Vanaf 2012 ontstaat een tekort van € 83 miljoen waarna het in de jaren daarna verder oploopt als geen maatregelen worden genomen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met uitgaven in het kader van de MIRT-verkenning. De stadsregio gaat in de komende maanden op zoek naar maatregelen en aanvullende budgetten om te voorkomen dat er vanaf 2012 een structureel tekort ontstaat.

5 Conclusie

Met een financieringsinstrument dat onder druk dreigt te komen, een mogelijk toenemend aanbod in de spits en afnemend aanbod daarbuiten, hoge ambities, en de onzekerheid of de financiële ruimte voor decentrale overheden voldoende is om het tariefinstrument (spits/dal) optimaal in te kunnen zetten, is er naar de toekomst (nog) geen duurzame oplossing voor de financiering van kwalitatief goed stads- en streekvervoer.