

de Minister van Verkeer en Waterstaat  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

|                                  |                      |                                |            |
|----------------------------------|----------------------|--------------------------------|------------|
| Bijlagen                         | Uw kenmerk           | Ons kenmerk                    | Datum      |
| 1                                | DGV/PVV/V-<br>626887 | 04.20/001.006                  | 2 mei 1997 |
| Inlichtingen bij<br>N. Passchier | Dossier/volnummer    | Doorkiesnummer<br>(070)3027244 |            |
| Onderwerp                        |                      |                                |            |
| Bekostiging exploitatie OV       |                      |                                |            |

## **ADVIES BEKOSTIGING EXPLOITATIE OPENBAAR VERVOER**

### **1. Inleiding**

Bij bovenvermelde brief vraagt uw directeur-generaal voor het vervoer de Raad voor de financiële verhoudingen om advies over de nieuwe bekostigingssystematiek voor het openbaar vervoer. In de adviesaanvraag wordt uitvoerig ingegaan op een bekostigingsmodel voor het openbaar vervoer dat is voorgesteld door het IPO en de drie kaderwetgebieden met railinfrastructuur.

De overige betrokken partijen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de overige gemeenten met lokaal openbaar vervoer, staan niet geheel afwijzend tegenover dit voorstel. Vandaar dat dit zogenoemde Cebeon2-model ten grondslag heeft gelegen aan de verdere besluitvorming. Desondanks koesteren deze partijen nog een aantal bezwaren, zowel wat betreft de inhoud als de vormgeving.

Aan de raad wordt nu gevraagd een oplossing te bieden met betrekking tot de verschillen van inzicht tussen de betrokkenen. Lopende de adviesaanvraag zijn er enige wijzigingen aangebracht in het bekostigingsmodel, welke in enige mate tegemoetkomen aan de bezwaren. Dit gemodificeerde model is ook ter sprake gebracht in het overleg met de Tweede Kamer. Het advies neemt deze nadere uitwerking als uitgangspunt.

Inhoudelijk valt het advies uiteen in twee gedeelten. In het eerste gedeelte (hoofdstuk 2) wordt een aantal bestuurlijke aspecten behandeld, die naar de mening van de raad van wezenlijk belang zijn voor bekostigingssystematiek. Het gaat daarbij om de beleidsomgeving waarin het nieuwe bekostigingsmodel dient te functioneren, alsmede de

randvoorwaarden die daaruit kunnen worden afgeleid. De raad geeft aan dit thema dan ook uitvoerig aandacht.

In het tweede gedeelte (hoofdstuk 3) wordt vervolgens expliciet ingegaan op het voorgestelde bekostigingsmodel. Het commentaar op onderdelen heeft betrekking op zowel beleidsinhoudelijke als operationele en technische aspecten. Dit resulteert in een voorstel tot aanpassing van het model.

Samenvattend komt de raad tot de volgende aanbevelingen:

1. De bestuurlijke context van het nieuwe bekostigingsmodel is nog niet geheel duidelijk. De raad meent dat een duidelijk besluit nodig is, en ook genomen kan worden, over de eenheden waarop het systeem zich richt. Vanwege de regionale verwevenheid van het openbaar vervoer wordt aangeraden geen al te groot aantal aan te wijzen.
2. Het bekostigingsmodel dat aan de raad is voorgelegd, wordt in zijn opbouw en logica acceptabel geacht. De raad meent wel dat enige aanpassingen de werking van het model kunnen verbeteren.
3. In concreto stelt de raad voor de operationalisering van enige maatstaven te verbeteren. Door andere indicatoren voor de spreiding van bevolking en de concentratie van bebouwing in te voeren, kan de aansluiting op de beleidsdoelstellingen worden vergroot.
4. Om diezelfde reden stelt de raad voor de centrumfunctie op te nemen in het vervoersafhankelijk gedeelte van het bekostigingsmodel en het vervoersonafhankelijk gedeelte alleen te baseren op de stedelijke verdichting. Voor details wordt verwezen naar § 3.3.
5. De risico's verbonden aan een stelsel dat grotendeels is gebaseerd op opbrengstsuppletie zijn groot, zij het niet onoverkomelijk. Om problemen te vermijden adviseert de raad een stelsel met een eindhorizon van uiterlijk vijf jaren, waarna een evaluatie en eventuele bijstelling van het stelsel zou moeten volgen.
6. Om gedurende deze looptijd een goed zicht te houden op de ontwikkeling van kosten en opbrengsten wordt aanbevolen met de belanghebbenden een stelsel van monitoring overeen te komen. Zo nodig kan dan - indien zich knelpunten voordoen - tussentijds ingegrepen worden.
7. Het is niet mogelijk om opstart-verliezen van het openbaar vervoer in en naar ViNEx-locaties in het bekostigingsmodel onder te brengen. De raad adviseert hiervoor een aparte voorziening te treffen, die maatwerk mogelijk maakt.
8. De raad bepleit een korte en eenvoudige overgangsregeling, bij voorkeur in de vorm van een eenmalige vaststelling van overgangsbedragen en -termijnen.

## **2. Bestuurlijke achtergronden**

Voor de ontwikkeling van een structureel bekostigingsmodel gelden in het algemeen een aantal bestuurlijke randvoorwaarden, waarover op voorhand duidelijkheid moet bestaan. Ten eerste is er de bestuurlijke context waarin het bekostigingsmodel moet functioneren. Deze bepaalt over wie de middelen moeten worden verdeeld. Ten tweede zijn er beleidsdoelstellingen waaraan het bekostigingsmodel moet bijdragen. Deze bepalen de structuurkenmerken welke in het model verwerkt moeten zijn. Tevens nopen zij in een gedecentraliseerd systeem tot geregelde evaluatie van de ontwikkelingen om te bezien of het bekostigingssysteem nog wel aan de doelstellingen beantwoordt. Ten derde zijn er de ontwikkelingen op het betreffende beleidsterrein en de dynamiek die daar heerst. Deze bepalen in sterke mate de draagwijdte en de looptijd van het bekostigingsmodel.

### *2.1 De bestuurlijke context*

De verdeling van middelen dient recht te doen aan de bestuurlijke verhoudingen. Voor de bekostiging van het openbaar vervoer geldt op dit moment, dat zij moet worden ingepast in de nieuwe decentrale bestuurlijke structuur van het VERDI-convenant. In de Planwet verkeer en vervoer moeten de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse lichamen hun wettelijke verankering krijgen. De uitwerking van deze bestuurlijke verhoudingen heeft gevolgen voor het bekostigingsmodel.

In de nu voorziene opzet betekent dit, dat de middelen vooralsnog verdeeld moeten worden over 12 provincies, 7 kaderwetgebieden en een 15-tal gemeenten. Dit is een vrij ingewikkelde bestuurlijke context, zeker als men zich realiseert dat diverse gemeenten ook nog weer in agglomeratieverband opereren. Voor het bekostigingsmodel is dit een aanzienlijke complicatie.

Het oorspronkelijke door Cebeon ontwikkelde model was gebaseerd op een verdeling naar 19 regio's. Vervoerkundig is hier veel voor te zeggen. De raad kan het oorspronkelijke uitgangspunt om niet langer onderscheid te maken tussen lokaal en interlokaal personenvervoer geheel onderschrijven. Bij een regionale aanpak was dit ook te realiseren geweest. Nu echter besloten is deze weg niet te volgen, dient naar zijn mening dit uitgangspunt naar de achtergrond te worden verschoven. Het bekostigingsmodel moet aan de hand van de nieuwe situatie worden bijgesteld.

Het aantal en de aard van de bestuurlijke eenheden, waarover het geld moet worden verdeeld, hebben gevolgen voor het te ontwerpen model. Op regionaal niveau vlakken verschillen tussen stad en platteland elkaar uit. Dat is echter niet altijd meer het geval bij de voorgestane opzet, die zowel zuiver landelijke als zuiver stedelijke gebieden omvat. Daardoor komen de functionele verschillen tussen lokaal en interlokaal vervoer sterker naar voren. Dit werkt vervolgens door in het bekostigingsmodel, voor wat betreft de te honoreren structuurkenmerken en de daaraan toe te kennen gewichten.

Optimaal zou zijn een bekostigingsstelsel dat ongevoelig zou zijn voor herschikkingen op het bestuurlijke vlak. Dat zou volledig tegemoetkomen aan de intentie om, waar wenselijk, bevoegdheden en middelen te decentraliseren. Idealiter zou het model voor elke min of meer willekeurige vervoerskundige eenheid een bijbehorend budget voor het openbaar vervoer moeten kunnen produceren. De raad meent dat hiernaar gestreefd moet worden. In hoofdstuk 3 worden dienaangaande voorstellen gedaan. Gelet op de

complexiteit van de materie en de beperkte tijd die besteed kon worden aan het advies, kan de raad niet garanderen dat het daar gepresenteerde model helemaal aan die eis voldoet. De raad is wel bereid om aan nader onderzoek mee te werken.

Omdat het bekostigingsmodel expliciet gericht dient te worden op een aantal eenheden, is de raad bij zijn beschouwingen en voorstellen uitgegaan van de bovengenoemde 34 bestuurlijke eenheden. Vanwege de regionale vervlechting van het openbaar vervoer verdient het aanbeveling om het aantal eenheden niet nog verder te laten toenemen.

## *2.2 De doelstellingen van het beleid*

Hoofddoelstellingen van het verkeer en vervoersbeleid zijn het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Het openbaar vervoer dient, als alternatief voor de auto, hieraan bij te dragen. Daarom wordt selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer nagestreefd, met name in de grootstedelijke gebieden. Daar is de problematiek van congestie, onvoldoende bereikbaarheid en verval van de leefbaarheid het grootst. Tegelijkertijd wordt een efficiencyverhoging noodzakelijk geacht, zodat de rijksbijdragen kunnen verminderen. Het doel is een stijging van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer naar 42% in 2000 en naar 50% in 2004.

Tussen het verhogen van de kostendekkingsgraad en het verbeteren van leefbaarheid en bereikbaarheid bestaat een zekere spanning. In de voorgestelde bekostiging staat de prikkel tot efficiencyverbetering centraal. Zij komt tot uiting in de koppeling van de uitkering aan de reizigersopbrengsten. De werking van deze prikkel wordt echter gemitigeerd, ten eerste door een aantal correcties in het vervoersafhankelijke gedeelte van het bekostigingsmodel, ten tweede door het apart honoreren van de sociale functie van het openbaar vervoer op het platteland in het niet-vervoersafhankelijke gedeelte.

Decentralisatie betekent overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daardoor verminderen de mogelijkheden van het Rijk om via directe aansturing de beleidsdoelstellingen te realiseren. De wijze van bekostiging is dan één van de resterende instrumenten. Binnen een decentrale opzet dient de rijksbijdrage aan te sluiten op de beleidsdoelen of deze op zijn minst niet te belemmeren. Tegelijkertijd moet de bekostiging echter recht doen aan de decentrale verantwoordelijkheden én moet ze de decentrale overheden in de gelegenheid stellen het gewenste beleid ook daadwerkelijk gestalte te geven.

Deze veelheid van eisen maakt een goede beleidsmatige onderbouwing van het bekostigingsmodel noodzakelijk. Het is van groot belang dat duidelijk is waarom welke structuurkenmerken worden gehonoreerd. Tevens moet het model bijdragen aan de herkenbaarheid van de beleidsdoelstellingen en de door belanghebbenden ervaren verschillen in kosten en opbrengspotenties. Het is tegen deze achtergrond dat de raad enige aanpassingen van het voorgestelde model bepleit. Een goede vormgeving komt de herkenbaarheid en uitlegbaarheid van de bekostiging (en dus het draagvlak) ten goede. Daarnaast meent de raad dat een stelsel van tussentijdse evaluatie van de werking van de bekostiging noodzakelijk is. De onzekerheden verbonden aan het bekostigingsmodel zijn groot, ook indien de aanbevolen aanpassingen worden aangebracht. Dat geldt

zowel voor de lagere overheden als voor het Rijk. Uit een tentatieve becijfering heeft de raad de indruk dat dit soms kan leiden tot aanzienlijke verschuivingen in de subsidiëring (zie hoofdstuk 3). Om die reden bepleit hij een systematische monitoring van de ontwikkeling van kosten en opbrengsten in de verschillende delen van het land. Indien onverhoopt knelpunten worden vastgesteld, dient het bekostigingsmodel te worden bijgesteld.

### 2.3 Toekomstige ontwikkelingen

Uit het laatste blijkt reeds dat zicht op de effecten van toekomstige ontwikkelingen bij de constructie van een bekostigingsmodel een belangrijk gegeven is. De raad constateert dat er op het terrein van het openbaar vervoer momenteel zeer weinig zekerheid bestaat over de toekomst. Daarbij gaat het niet alleen om de risico's van de nog onbekende opbrengstenontwikkeling, maar vooral ook om de vele wijzigingen in de techniek en de organisatie van het openbaar vervoer. Deze zullen op niet te lange termijn hun weerslag hebben op de bekostiging.

Zo zal het in de nabije toekomst mogelijk zijn de exploitatiesubsidie van het openbaar vervoer in te zetten voor uiteenlopende vormen van *collectief vraagafhankelijk vervoer (cvv)*. Met name in dunbevolkte gebieden kan het cvv een goed alternatief vormen voor dure onrendabele lijndiensten vanwege de hoge kosten en lage opbrengsten. Het nu voorliggende model is gebaseerd op een bestaande verdeling van middelen met de daarbij behorende aanwendingsmogelijkheden. Indien deze nu worden verruimd - hetgeen de raad op zich positief beoordeelt - kan dat ook gevolgen hebben voor de in het model verwerkte structuurkenmerken en hun honorering.

Hoe de *marktwerking* zal uitpakken is nog een gesloten boek. Om te komen tot een structureel beter openbaar vervoer tegen lagere kosten is gekozen voor een stelsel van beheerste concurrentie tussen particuliere bedrijven in het stads- en streekvervoer. Om die concurrentie te bereiken, zullen voor een periode van zes jaar concessies voor een bepaald vervoersgebied openbaar worden aanbesteed. De lagere overheden dienen dan met het geld dat door de rijksoverheid beschikbaar wordt gesteld te bepalen welk type vervoer zij wensen in te huren. Een van de mogelijke risico's van de introductie van marktwerking is dat de sociale functie van het openbaar vervoer in de knel komt. Op dit moment bestaat daarin nog te weinig inzicht.

Ook wat betreft de *tariefvrijheid* zijn grote veranderingen te verwachten. Men voorziet nu de introductie van tariefvrijheid na 2002. Invoering van de *chipkaart* is daartoe een voorwaarde. De registratie van reizigersopbrengsten wordt dan veel nauwkeuriger en actueler, hetgeen vrijwel zeker zal doorwerken in de te honoreren structuurkenmerken van het bekostigingsmodel. Zo zullen de mogelijkheden om daadwerkelijk tariefbeleid te kunnen voeren, verschillen tussen de belanghebbenden. De vraag is vervolgens of daarmee te zijner tijd in het bekostigingsmodel rekening dient te worden gehouden.

Op nog veel meer terreinen doen zich momenteel bewegingen voor die binnen enige jaren van invloed zullen zijn op de bekostiging van het openbaar vervoer. Te denken valt aan de decentralisatie van het regionale spoorwegennet naar de provincies en de

introductie van 'light rail'-systemen in de Randstad. Het is op dit moment onmogelijk om de effecten van deze ontwikkelingen voor de bekostiging te overzien.

Vanwege deze veelheid van externe ontwikkelingen meent de raad te moeten adviseren het bekostigingsstelsel in de tijd te beperken tot een termijn van uiterlijk vijf jaren. Hij pleit voor een flexibel systeem dat tussentijds is bij te stellen op grond van knelpunten, die worden gesignaleerd bij de monitoring van opbrengsten en kosten. Daarenboven zou nu reeds besloten moeten worden voor het jaar 2002 de systematiek geheel onder de loep te nemen in verband met de dan plaatsgegrepen veranderingen in de techniek en organisatie van het openbaar vervoerssysteem.

#### 2.4 ViNEx

Een bijzonder toekomstvraagstuk vormt de ViNEx-problematiek. In het bekostigingsmodel is geen aparte component voor de ontsluiting van nieuw aan te leggen ViNEx-lokaties opgenomen. De toekomstige leefbaarheid en bereikbaarheid vereist dat er van meet af aan een goede openbaar vervoer voorziening in stand kan worden gehouden. Vooral in de opstartfase zal de kostendekkendheid van dergelijke lijnen onder druk staan. Een bekostigingssystematiek die hoofdzakelijk is gebaseerd op vervoersprestaties kan hier contraproductief werken. De raad acht een compensatie voor verliesgevende lijnen naar en van in ontwikkeling zijnde ViNEx-lokaties gewenst. Het opnemen in een structureel verdeelmodel lijkt hiervoor echter niet de meest aangewezen weg. Het gaat uiteindelijk maar om een beperkt aantal lokaties. Bovendien verschillen de omstandigheden en factoren onderling zeer sterk. Een oplossing voor deze problematiek is het meest gebaat bij maatwerk.

Uitgangspunt dient te zijn dat het een tijdelijke bijdrage is om aanloopverliezen te compenseren boven de bestaande bekostigingssystematiek. De duur en hoogte zijn afhankelijk van het beoogde bouwvolume en bouwtempo. De hoogte kan worden bepaald aan de hand van een gemiddeld niveau van reizigersopbrengsten per inwoner in het stadsvervoer. Er mag van worden uitgegaan dat een adequate openbaar vervoervoorziening naar een nieuwe woonlokatie in principe een hogere kostendekkingsgraad zou moeten kunnen bereiken dan bestaande openbaar vervoervoorzieningen. Voor de bekostiging van de exploitatie van het openbaar vervoer in ViNEx-lokaties zullen apart middelen moeten worden vrijgemaakt.

### 3. Het bekostigingsmodel

De Rijksbijdrage exploitatiekosten openbaar vervoer omvat in 1997 een kleine twee miljard gulden. De kosten van het openbaar vervoer belopen dit jaar ongeveer drie miljard gulden; de reizigersopbrengsten bedragen iets meer dan één miljard.

De rijksbijdrage wordt in de toekomst per belanghebbende bepaald op grond van het verschil tussen de geraamde reizigersopbrengsten en de kosten geraamd volgens het bekostigingsmodel. Dit model is afgeleid van de verdeling van de normkosten van het openbaar vervoer over de verschillende gebieden en steden in het afgelopen jaar. Deze zogenoemde 'referentiekosten' vormen de maatlat waarop de geografische distributie van het bekostigingsmodel is gebaseerd.

### 3.1 *Het Cebeon2-model*

Aan de ter advisering voorgelegde bekostigingsformule ligt een modellering ten grondslag, ontwikkeld door het bureau Cebeon in opdracht van het IPO en de grote kaderwetgebieden. In dit model wordt een vervoersafhankelijk gedeelte onderscheiden (circa f 2600 miljoen, ruim 80% van de kosten) en een niet-vervoersafhankelijk gedeelte (circa f 400 miljoen).

In het vervoersafhankelijk gedeelte spelen de opbrengsten per regio (Op) de hoofdrol. Deze worden met een suppletiefactor (Sf) opgehoogd tot het totaal van ruim 2600 miljoen. Deze factor geeft dus de verhouding tussen kosten/opbrengsten weer. Gemiddeld ligt ze in 1997 dus rond 2,60. Dat wil zeggen dat landelijk gezien naast elke gulden aan reizigersinkomsten f 1,60 aan rijkssubsidie wordt gelegd.

In het model wordt deze factor 2,60 vervolgens per rijksbijdragegebied gedifferentieerd op grond van de overweging dat - als gevolg van structurele omstandigheden, die niet beïnvloedbaar zijn door de belanghebbenden - niet overal in gelijke mate reizigersinkomsten kunnen worden gegenereerd. In gebieden met gunstige omstandigheden kunnen bij een zelfde kostenniveau hogere inkomsten worden gerealiseerd dan elders. Daar mag de suppletiefactor Sf lager zijn dan het gemiddelde. In gebieden met ongunstige omstandigheden geldt het omgekeerde, zodat de Sf daar boven het gemiddelde ligt. Per gulden aan inkomsten zal men hier dus een hogere subsidie ontvangen.

Het model honoreert in dit verband twee structuurkenmerken, die geacht worden een wezenlijk kostenverhogende invloed te hebben. Aan deze opvatting ligt geen uitgebreid kostenonderzoek ten grondslag, wel zijn de factoren alleszins plausibel en wordt hun werking door alle belanghebbenden erkend. Ten eerste is een factor 'dunheid' (Du) opgenomen, welke staat voor een lage bevolkingsdichtheden in plattelandsgebieden. Deze gebieden hebben bij een relatief geringe bevolking een grote uitgestrektheid, zodat het openbaar vervoer veel kilometers moet maken met een lage bezettingsgraad om zijn klanten van dienst te zijn. Het vermogen om bij een bepaald kostenniveau opbrengsten te realiseren is relatief gering; de verhouding tussen kosten en opbrengsten ligt dus boven het gemiddelde. Ten tweede is een factor 'dichtheid' (Di) opgenomen, welke staat voor de verdichting en concentratie van de bebouwing in stedelijke gebieden. In zulke congestiezônes ondervindt het openbaar vervoer veel obstakels op zijn weg, het kan maar langzaam opschieten, de passagiers reizen maar weinig kilometers en er moet veel gestopt en overgestapt worden met als gevolg dure voorzieningen. Ook dan liggen de exploitatiekosten boven het gemiddelde.

In het vervoersonafhankelijke gedeelte worden enige extra-kosten gecompenseerd, die zich specifiek voordoen in bepaalde gebieden, zonder dat er een directe samenhang is met het reizigersverkeer. Het betreft wat men zou kunnen noemen 'systeemkosten'.

In eerste instantie gaat het daarbij om een basisvergoeding voor de sociale functie van het openbaar vervoer ten plattelande. Hier moet men extra-kosten maken om een minimale dienstverlening in stand te houden. De compensatie hiervoor versleutelt Cebeon per inwoner (Inw) en per hectare landoppervlak (Lo). Vervolgens gaat het om een basis-vergoeding voor de steden vanwege extra-kosten die gemaakt worden vanwege de fijnmazigheid van het netwerk. De compensatie hiervoor wordt versleuteld via de maatstaf klantenpotentieel regionaal (Kp).

Tenslotte omvat het niet-vervoersafhankelijk gedeelte nog een compensatie die zich alleen voordoet in de drie grote steden en in Arnhem. De exploitatie van het openbaar vervoer is in deze steden structureel duurder door een aantal historische kosten, die gemaakt worden voor de instandhouding van de plaatselijke tram- en trolley-netwerken. Deze extra-vergoeding voor de infrastructuur (Infra) wordt in het Cebeon-voorstel niet versleuteld via een maatstaf. Met de belanghebbenden is een historisch bepaald bedrag overeengekomen, dat voorlopig aan hen wordt toegewezen. Het is overigens wel de bedoeling om dit mettertijd in de sleutel 'in te ploegen'.

De aspecten 'dunheid' en 'dichtheid' zijn in het Cebeon-model opgenomen als wegingsfactoren, waarmee de suppletiefactor Sf (en dus ook de opbrengst Op) wordt vermenigvuldigd. Bij het niet-vervoersafhankelijk gedeelte gaat het lineair om bedragen per eenheid bij de verschillende maatstaven. Indien we deze bedragen weergeven met  $a_1$  tot en met  $a_3$  luidt de formule van het Cebeon-model als volgt:

$$\begin{aligned} \text{Modelkosten Mk} &= (\text{Sf} * \text{Du} * \text{Di}) * \text{Op} + (a_1 * \text{Inw} + a_2 * \text{Lo} + a_3 * \text{Kp} + \text{Infra}) \\ \text{Rijksbijdrage} &= \text{Mk} - \text{Op}. \end{aligned}$$

### *3.2. Het gemodificeerde Cebeon2-model*

Het bekostigingsmodel dat nu ter tafel ligt, is een modificatie van dit Cebeon2-model. De beschreven indeling is geheel gevolgd, inclusief de te honoreren factoren en hun vormgeving. De formule komt dus overeen. Het verschil is dat de berekening niet uitgaat van 19 vervoersregio's maar van 55 gebieden, inclusief alle BOS/BOV-gemeenten. Voorts zijn bij de uitwerking enige kwantitatieve keuzen gemaakt, waardoor de gewichten van de diverse factoren iets anders zijn komen te liggen dan oorspronkelijk door Cebeon werd voorgesteld. Deze uitwerking van het model wordt hier per onderdeel besproken.

#### *Reizigersopbrengsten (Op)*

In het VERDI-akkoord is afgesproken dat de bekostiging voor het openbaar vervoer dient uit te gaan van de vervoersprestaties. Deze kunnen gemeten worden in



reizigersopbrengsten of in reizigerskilometers. Er is voor gekozen de rijksbijdrage te baseren op de opbrengsten om zo een directe prikkel voor efficiencyverbetering in het bekostigingsstelsel te brengen. Daarbij komt dat de opbrengsten het meest eenvoudig zijn vast te stellen. Op dit moment gebeurt dat via de zogenaamde WROOV-methodiek (een driejaarlijks onderzoek onder de reizigers).

Over de vraag of, gelet de doelstellingen van het vervoersbeleid, moet worden aangestuurd op reizigersopbrengsten of reizigerskilometers kan men lang heen en weer praten. Op de korte termijn maakt het als gevolg van de beperkte tariefvrijheid weinig uit. Wat betreft de operationalisering is op te merken dat de huidige vaststelling van reizigersopbrengsten niet uitmunt door eenvoud en nauwkeurigheid. Ook is het twijfelachtig of de dynamiek van de opbrengstencijfers bij de huidige vaststelling goed naar voren komt. Hopelijk verbetert dit alles met de toekomstige chipkaart.

Problematischer lijken de financiële risico's die de belanghebbenden lopen. Het uitgangspunt dat de bekostiging gebaseerd moet zijn op vervoersprestaties heeft in het model geleid tot een zeer groot vervoersafhankelijk gedeelte. Niet minder dan 85% van de totale kosten wordt verdeeld via de opbrengst sleutel, een hoog percentage gezien de huidige kostendeckening van 34%. Door dit grote gewicht van de reizigersopbrengsten lopen de belanghebbenden groot risico, indien de verwachte groei uitblijft. Het beleid is gericht op verhoging van de kostendeckingsgraad tot 50%. Indien dit percentage tot uitgangspunt zou worden genomen, zou een wezenlijk ander bekostigingsmodel ontstaan.

Genoemd risico wordt mede bepaald door de beperkte tariefvrijheid. Jaarlijks stelt de minister de kaartsoorten en de tarieven vast. Wijzigingen daarin kunnen grote effecten en verschillen tussen belanghebbenden veroorzaken. Het reizigerspotentieel van de belanghebbenden loopt uiteen en daarmee ook het effect van tariefwijzigingen.

Hoewel er dus enige bedenkingen zijn ten aanzien van de omvang waarin en de wijze waarop de reizigersopbrengsten in het bekostigingsvoorstel zijn verwerkt, acht de raad het niet opportuun nu over dit onderwerp een discussie aan te gaan. Een alternatief is niet snel te geven. De intentie van het voorstel wordt door de raad onderschreven. Gezien de financiële risico's wijst de raad met nadruk op het belang van monitoring. De ontwikkeling van de opbrengsten is nauwgezet te volgen, waarbij expliciet aandacht nodig is voor wijzigingen in de tarieven en hun effect op de verdeling van de rijksbijdrage.

#### *Dunheid en dichtheid (Du/Di)*

Zonder correctie zou de bekostigingsmaatstaf reizigersopbrengsten leiden tot beleidsmatig ongewenste effecten. Belanghebbenden met relatief lage kosten zouden onbedoeld voordeel genieten. Vandaar de compensatie voor structureel geringere opbrengsten in dunbevolkte gebieden en voor structureel hogere kosten in congestiezones.

Het voorstel corrigeert *dunheid* via  $Du = (1,043 - (0,020 * \text{wortel}(\text{inwoners/oppervlakte land}))$ ). In woorden: de wortel uit de bevolkingsdichtheid van een gebied, vermenigvuldigd met een bepaalde coëfficiënt, wordt in mindering gebracht op een

constante. Hoe dichter een gebied bevolkt is, hoe lager dus de factor. Door de wortel wordt het effect van die dichtheid wat afgezwakt. De constante is zodanig gekozen dat de factor uitkomt op een landelijk gemiddelde van 1,00. In een gebied dunner bevolkt dan Nederland ligt de vermenigvuldigingsfactor dus boven 1,00, in een gebied dichter bevolkt dan het gemiddelde ligt hij onder 1,00.

De correctie van *dichtheid* houdt rekening met verschillen in de gemiddelde dichtheid en concentratie van de bebouwing op basis van de omgevingsadressendichtheid (OAD) per belanghebbende:  $D_i = (15000 + OAD) / (15000 + OAD_{gem})$ . In woorden: de OAD van een gebied plus een constante gedeeld door de landelijke OAD plus dezelfde constante. Dit levert een factor op boven 1,00 waar de dichtheid en concentratie van bebouwing boven het gemiddelde liggen en onder 1,00 waar dit niet het geval is. Het getal 15000 is empirisch bepaald om een te grote spreiding rond 1,00 te voorkomen.

Bij de operationalisering van deze correcties zijn enige kanttekeningen te plaatsen. De correctie voor *dunheid* wil een geringe opbrengstpotentie in plattelandsgebieden compenseren. Omdat het streekvervoer primair gericht is op het verbinden van de kernen op het platteland lijkt het gebruik van de gemiddelde bevolkingsdichtheid echter niet voor de hand te liggen. Tenslotte wordt deze in sterke mate bepaald door de grootte van de stedelijke bevolking in een gebied en niet door de landelijke bevolking.

In werkelijkheid gaat het niet om de dichtheid van de bevolking, maar om de nederzettingenstructuur, de spreiding van een bevolking over meer kernen. Bij eenzelfde lage bevolkings-dichtheid zullen de kosten van het openbaar vervoer veel hoger uitvallen als de bevolking gespreid is over vele kernen dan indien ze woonachtig is in één of een gering aantal kernen. Daarbij komen enige technische bedenkingen, zoals het gebruik van de wortel in de definitie van Du. Deze wortel maakt de correctie onnodig gevoelig voor herindelingen en mutaties.

De correctie voor *dichtheid* wil extra kosten in congestiegebieden compenseren. Naar de mening van de raad gaat het daarbij niet alleen om verdichting van bebouwing, maar ook om de grootte van het verkeersaanbod. Congestie is niet alleen afhankelijk van de bebouwing, maar vooral ook van de mate waarin deze door het verkeer wordt overstroomd. De extra kosten doen zich dan ook vooral voor waar in piekuren in een dichtbevolkte kern een groot aantal reizigers moet worden vervoerd. Daarom lijkt de maatstaf OAD in dit verband niet geheel voldoende. Nu wordt aangenomen dat de congestie in een kleine dichtbebouwde stad dezelfde is dan die in een grote dichtbebouwde stad. Dat lijkt niet geheel juist.

Bij deze twee correcties gaat het in wezen om het verschil tussen stads- en streekvervoer. Het streekvervoer heeft een probleem in dunbevolkte gebieden, het stadsvervoer in congestiezones. De raad acht het dan ook alleszins plausibel dit verschil in de suppletiefactor  $S_f$  te honoreren via de twee correcties. Inhoudelijk zijn hiertegen geen bezwaren in te brengen. De bedenkingen bij de operationalisering kunnen naar de mening van de raad door enige aanpassingen van het bekostigingsmodel ondervangen worden (zie § 3.3).

### *De sociale functie (Lo/Inw)*

In het niet-vervoersafhankelijk gedeelte rekent het voorstel een  $f$  100 miljoen extra kosten toe via het oppervlak van een regio (Lo). De bedoeling is om zo het platteland extra-middelen te laten toekomen ter waarborging van een minimum voorzieningenniveau in buitengebieden. Daarnaast wordt via de maatstaf inwoners (Inw) nog een  $f$  80 miljoen toegeedeeld, bedoeld voor de sociale functie in de steden, waar niet alle bewoners over eigen vervoer beschikken.

De raad kan wederom volledig instemmen met de intenties van deze toewijzingen. Hoewel de omvang van de bedragen niet gebaseerd is op uitgebreid kostenonderzoek acht hij deze niet onwaarschijnlijk. Tegen de definitie van deze bedragen als niet-vervoersafhankelijk bestaat evenmin bezwaar.

Wel zet de raad enige vraagtekens bij de operationalisering. Het totale landoppervlak van een gebied lijkt niet de meest aangewezen maatstaf om gelden voor de dunbevolkte buitengebieden te verdelen. De steden krijgen zodoende dit aspect ook gehonoreerd, hetgeen niet de bedoeling kan zijn. Hier is een maatstaf wenselijk die nauwkeuriger het platteland in beeld brengt. Evenmin lijkt het inwonertal de meest aangewezen maatstaf om stedelijke gebieden te indiceren met een oververtegenwoordiging van inwoners afhankelijk van openbaar vervoer. De raad meent dat ook in deze gevallen de bedoelde structuurkenmerken op meer effectieve wijze in een aangepast model kunnen worden verwerkt.

### *Het klantensurplus (Kp)*

Via het klantenpotentieel regionaal wordt ruim  $f$  60 miljoen aan extra kosten toegerekend aan de steden met een centrumfunctie. Het betreft een extra honorering voor het fijnmazige aanbod in de grotere steden/agglomeraties, omdat daar het meeste bestemmingsverkeer in de sfeer van werken, winkelen, scholen, uitgaan, etc. wordt afgewikkeld. Bij de operationalisering heeft men niet gebruik gemaakt van het klantenpotentieel regionaal, zoals dat gebruikt wordt bij het Gemeentefonds, maar van een berekening zonder gemeentegrenzen. Als definitieve maatstaf is vervolgens gekozen voor het surplus c.q. deficit van dit potentieel ten opzichte van het aantal inwoners van een gebied of stad. In het gemodificeerde Cebeon2-model is deze factor extra zwaar aangezet om tegemoet te komen aan nadelige herverdeeleffecten bij middelgrote steden.

Ook bij deze factor heeft de raad enige bedenkingen van operationele aard. De onderbouwing (fijnmazigheid van het stedelijk vervoersnetwerk) duidt meer op een factor die samenhangt met de bebouwingsstructuur en zijn dichtheid dan op centrumfunctie. Het klantenpotentieel regionaal hangt sterk samen met de vervoersstromen en lijkt daarom meer op zijn plaats in het vervoersafhankelijk gedeelte. Hier verdient een andere stedelijkheidsmaatstaf (duidelijker gericht op dichtheid) de voorkeur. In § 3.3 wordt wederom een aanpassingsvoorstel gedaan.

### *Infrastructuur (Infra)*

Het bekostigingsvoorstel bevat een aparte component om tegemoet te komen aan de hogere kosten voor het onderhoud van de bestaande railinfrastructuur. Het gaat in totaal om f 138 miljoen. Dit is een forfaitair bedrag gebaseerd op de huidige vergoeding; het gaat om het vaste gedeelte van de extra onderhoudskosten van de rail-infrastructuur. Het andere variabele gedeelte wordt geacht met de reizigersopbrengsten te worden gedekt. Over de extra-kosten van het metro-onderhoud dient nog overeenstemming met de betrokken partijen te worden bereikt. Voorlopig is hiervoor een p.m.-post opgenomen.

Bij de uitgangspunten voor het bekostigingsmodel achtte men een aparte vergoeding voor railtechniek niet wenselijk, omdat deze zou leiden tot een suboptimale inzet van middelen. Bij de besluitvorming is erkend dat in het verleden gemaakte beleidskeuzen niet door een wijziging van de bekostigingssystematiek in de knel mogen komen. De kostendekkingsgraad (inclusief onderhoud railinfrastructuur) van metro en sneltram wijken nauwelijks af van het gemiddelde, zodat een aparte bekostiging van infrastructuur bij een systematiek gebaseerd op opbrengsten niet nodig is, zo wordt in de adviesaanvraag gesteld. Voor tramtechniek is een aparte component denkbaar indien de kostendekkingsgraad van deze techniek ondanks mogelijke verbeteringen zo zeer achterblijft bij de andere technieken, dat dit onvoldoende wordt gecompenseerd door de factor verstedelijking. Daarbij stelt het ministerie de vraag of een dergelijke component in het model gedurende meerdere jaren ongewijzigd moet blijven. In het rapport "Tram met toekomst" worden verschillende mogelijkheden aangedragen om de kostendekkendheid van de tram in de toekomst te verbeteren.

De raad meent dat de keuze voor railtechniek in de grote steden in het verleden op goede gronden en met instemming van alle betrokkenen is gemaakt. Daar waar dikke vervoersstromen door dicht verstedelijkte gebieden moeten gaan, is de tram vaak de meest aangewezen keuze. Het nu zonder meer voorbijgaan aan de bestaande kosten van railinfrastructuur leidt tot kapitaalvernietiging. De kosten liggen immers voor een belangrijk deel op langere termijn vast. De overwegingen om op dit moment een aparte component voor de bekostiging van de railinfrastructuur mee te nemen, acht de raad daarom goed onderbouwd. De keuze van een forfaitair bedrag voor de traminfrastructuur kan om die reden worden gebillijkt. Over de redelijkheid en de hoogte van de p.m.-post voor metro-infrastructuur kan hij op dit moment geen uitspraak doen.

Op termijn ligt een afbouw van deze component voor de hand. Deze afbouw zal vooral moeten worden gecompenseerd door in de bekostiging een zwaarder accent te leggen op de combinatie van stedelijkheid en centrumfunctie.

### *Conclusie*

Het gemodificeerde Cebeon2-model overziend, stelt de raad vast dat dit in grote trekken acceptabel is wat betreft zijn motivering en opbouw. Om inhoudelijke redenen verdient het echter aanbeveling de factor klantenpotentieel vanwege de sterke samenhang tussen centrumfunctie en vervoersvraag te plaatsen in het vervoersafhankelijke gedeelte. Wat betreft de operationalisering acht de raad verbeteringen mogelijk, die met niet al te grote aanpassingen kunnen worden aangebracht. Zo'n aanpassing lijkt ook nuttig

vanwege de berekening van het model op 55 eenheden. Het lijkt juist uit te gaan van een realistischer aantal, waarin niet alle BOS/BOV-gemeenten meer zijn opgenomen.

### 3.3 Een aangepast model

Op grond van zijn commentaar komt de raad nu tot een voorstel om het voorliggende bekostigingsmodel aan te passen. Dit aangepaste model sluit iets beter aan op de referentiekosten. Belangrijker is echter dat te honoreren structuurkenmerken nauwkeuriger zijn vertaald, zodat het model scherper gericht is op de beleidsdoelen en ook aan herkenbaarheid wint. Bovendien is het iets minder gevoelig voor bestuurlijke herindelingen en mutaties in de tijd.

Bij de aanpassing zijn de bij de raad bekende uitgangspunten van het gemodificeerde Cebeon-model aangehouden. De verdeling van de referentiekosten 1997 is dus de 'maatlat' geweest voor de bepaling van de coëfficiënten. Daarbij is gestreefd is naar minimalisering van de herverdeling. Voorts is vastgehouden aan de opbrengsten-suppletie, ook wat betreft de omvang (ongeveer f 2600 miljoen). Ook zijn dezelfde structuurkenmerken gehonoreerd als in het Cebeon-model. De omvang van de bedragen per component is niet wezenlijk veranderd. De vergoeding voor de rail-infrastructuur is ongewijzigd overgenomen.

Op drie punten wijkt het aangepaste model echter af van het voorstel van het ministerie:

- (1) Het aantal eenheden, waarover de exploitatie-subsidie wordt verdeeld, is overeenkomstig de overweging in § 2.1, gesteld op 34. Oorspronkelijk ging het Cebeon-model uit van 19 vervoersregio's; bij de modificatie is het ministerie terugggegaan naar 55 eenheden. Hier zijn alleen die BOV/BOS-gemeenten van categorie 1 en 2 opgenomen, welke volgens de informatie van de raad hun status zullen behouden.
- (2) De ordening van de verschillende structuurkenmerken is gewijzigd, overeenkomstig het commentaar in § 3.2. Bij het vervoersonafhankelijk gedeelte is meer de nadruk gelegd op stedelijke dichtheid, bij het vervoersafhankelijk gedeelte is de centrumfunctie toegevoegd aan de formule.
- (3) De operationaliserings zijn aangepast, eveneens overeenkomstig de commentaren. De belangrijkste doelstelling was daarbij een vergroting van de inhoudelijke herkenbaarheid en uitlegbaarheid van het model. Deze overweging speelde ook een grote rol de plaatsing van het klantenpotentieel bij het vervoersafhankelijk gedeelte. Vermindering van de gevoeligheid voor herindelingen en mutaties is een bijkomend aspect geweest.

#### *Het Rfv-model*

In formule luidt het aangepast model:

$$M_k = S_f \cdot (0,965 + 0,085 \cdot D_b + 0,145 \cdot K_p + 0,050 \cdot S_p) \cdot O_p + (34 \cdot O_g + 14 \cdot O_{adw} + \text{Infra})$$

Hierbij geldt:

|       |  |
|-------|--|
| Mk    | = Modelkosten totaal   |
| Op    | = Opbrengst reizigersverkeer in guldens  |
| Sf    | = Gemiddelde suppletiefactor   |
| Db    | = Dichtheid bebouwd gebied in afwijking van gemiddelde<br>(dichtheid bebouwd gebied/ landelijke dichtheid) - 1 |
| Kp    | = Klantenpotentieel regionaal in afwijking van gemiddelde<br>(klantenpotentieel regionaal/inwoners) - 1        |
| Sp    | = Spreiding nederzettingen in afwijking van het gemiddelde<br>(OAD nationaal / OAD regionaal) - 1              |
| Og    | = Oppervlak buitengebied in hectaren   |
| Oadw  | = Woningen * OAD /1000   |
| Infra | = Historische kosten infrastructuur  |

Evenals bij de formule in § 3.1 heeft het eerste gedeelte weer betrekking op het vervoersafhankelijke gedeelte. De suppletie-factor Sf ligt in dit model rond een landelijk gemiddelde van 2,50. Na weging varieert Sf per regio van circa 2,20 tot 3,10. De weging staat tussen haakjes achter Sf; het resultaat kan men per gebied naslaan in Bijlage A waar de uitkomst van het aangepast model wordt gepresenteerd ( zie kolom 4).

De weging kent een basisgetal van 0,965, hetgeen wil zeggen dat een Sf van 2,50 \* 0,965 = 2,413 de grondslag vormt. De rekenkundige functie van dit basisgetal is te garanderen dat de uiteindelijke gedifferentieerde suppletiefactor niet al te veel uiteen gaat lopen tussen de regio's en steden. Er zijn drie componenten opgenomen die deze grondslag van 2,413 variëren door middel van een opslag of een aftrek. Deze onderdelen zijn uitgedrukt als afwijkingen van het Nederlands gemiddelde (= 0). Positieve scores geven aan dat er omstandigheden zijn (hogere kosten, lagere opbrengsten) die de verhouding kosten/opbrengsten ongunstig beïnvloeden. Voor negatieve scores geldt uiteraard het omgekeerde.

De eerste component is de dichtheid van de bebouwing in het gebied (Db). Zoals eerder uiteengezet veroorzaken hoge dichtheden, zowel van bewoning als zakelijk gebruik, stedelijke congestie, vertragingen in het vervoer, veel haltes, etc. Dit gevolg van verdichting doet zich in versterkte mate voor in centrumplaatsen, waar naast de lokale bevolking ook nog veel mensen van buiten gebruik maken van het openbaar vervoer. Vandaar dat het klantenpotentieel regionaal (Kp) als component is toegevoegd. In eerste instantie betekent centrumfunctie uiteraard meer vervoer, dus meer opbrengsten. Daartegenover staan echter veel hogere extra-kosten vanwege het piekverkeer, dat speciale voorzieningen vergt en extra duur is door de suboptimale benutting van voertuigen en personeel. Het is tenslotte belangrijk om de samenhang te zien tussen de dichtheid en de centrumfunctie. Juist waar veel passagiers van buiten de steden binnen komen, is het effect van dichtheid groot. Vandaar dat hier, in tegenstelling tot het Cebeon-model, beide componenten zijn opgenomen.

Buiten de bebouwde zones liggen de kosten extra hoog, indien de nederzettingen dun gezaaid zijn en uitwaaiëren over het platteland. Er moet dan voor iedere reiziger extra veel en lang gereden worden in voertuigen met een vrij lage bezettingsgraad. Vandaar

de derde component die spreiding (Sp) is genoemd (hetgeen iets anders is dan dunheid, zie § 3.2).

Bij de meting van de drie componenten is gebruik gemaakt van gegevens die direct of indirect ontleend kunnen worden aan de maatstaven voor het Gemeentefonds.

Bij Db is het onderscheid tussen bebouwd en onbebouwd gebied ontleend aan de adressentellingen van het CBS. Het gegeven wordt geteld bij de afbakening van woonkernen voor het klantenpotentieel. Kaartvierkanten van 500x500m met meer dan 25 adressen (minimaal 1 per hectare) zijn beschouwd als 'bebouwd'. Bij de genoemde telling worden ook de inwonertallen per kern bepaald, zodat een bewoningsdichtheid van de bebouwing berekend kan worden. Deling van dit cijfer door de nationale dichtheid in bebouwd gebied geeft een ratio rond 1. Vermindering van deze ratio met 1 geeft een spreiding rond 0.

Op soortgelijke wijze zijn de andere aspecten in beeld gebracht. Kp drukt eerst het klantenpotentieel regionaal uit als een verhoudingsgetal ten opzichte van het inwonertal. Vervolgens is dat weer uitgedrukt als een afwijking van het landelijk gemiddelde. Bij het aspect spreiding (Sp) is gebruik gemaakt van de Gemeentefondsmaatstaf omgevingsadressendichtheid (OAD). Deze is een indicator van zowel dichtheid als concentratie van de bewoning van een gebied. De landelijke OAD gedeeld door de regionale OAD geeft aan of een gebied meer of minder geconcentreerd bewoond is dan het gemiddelde.

Het tweede gedeelte van de formule heeft, zoals in § 3.1, betrekking op het niet-vervoersafhankelijk gedeelte. Hier gaat het om twee componenten.

De eerste betreft het onbebouwd gebied, dat wil zeggen het totale landoppervlak minus het hierboven onderscheiden bebouwde gebied. Het gaat dus om de 'buitengebieden', de kaartvierkanten met minder dan 1 adres per hectare. Via een bedrag van  $f$  34 per ha wordt met deze maatstaf circa  $f$  100 miljoen verdeeld. Deze dient ter compensatie van de extra-kosten in landelijke gebieden, te maken om openbaar vervoervoorzieningen überhaupt te kunnen aanbieden, ongeacht het (mogelijk) gebruik.

De tweede component is de Gemeentefonds-maatstaf OADW, waarmee circa  $f$  170 miljoen wordt verdeeld. Deze komt vooral terecht in stedelijke gebieden, waar het netwerk door zijn complicaties en fijnmazigheid extra-kosten onvermijdelijk maakt.

### *Resultaten*

Bijlage A geeft de berekening op grond van de cijfers 1997. Ter vergelijking is in de slotkolommen het gemodificeerde Cebeon-model doorgerekend op grond van dezelfde 34 rijksbijdrage-gebieden.

Deze vergelijking leert dat het Rfv-model ten opzichte van de referentiekosten iets minder uitschieters vertoont, in positieve zowel als negatieve zin. Wat betreft de verdeling over de verschillende soorten belanghebbenden deelt het Rfv-model iets minder geld toe aan de provincies ten behoeve van het streekvervoer en iets meer aan de steden van de categorieën 1 en 2 ten behoeve van hun stadsvoer. Het gaat hier echter slechts om enkele miljoenen; deze bedragen zijn met opzet klein gehouden.

Opvallend is dat groep middelgrote steden ook in het Rfv-model stevig moet inleveren, zij het iets minder dan in het gemodificeerde Cebeon-model. Gezien de problematiek

van het openbaar in de stedelijke agglomeraties, beschouwt de raad de aan de provinciesteden toegewezen middelen als een absoluut minimum. Een verdere verlaging van de budgetten voor deze gemeenten en agglomeraties lijkt de raad in strijd met de doeleinden van het beleid.

### *Dynamiek*

De raad heeft zich in aansluiting op de aanpassing van het bekostigingsmodel afgevraagd wat de effecten zouden kunnen zijn van veranderingen in de toekomst.

Het model gaat uit van een aantal veronderstellingen over de uiteenlopende mogelijkheden om de kostendekkingsgraad in de verschillende gebieden omhoog te brengen. Deze veronderstellingen zijn weliswaar plausibel en ze zijn via de differentiatie van de suppletiefactor zo goed mogelijk ingepast, op een manier die recht doet aan de huidige verhoudingen tussen kosten en opbrengsten. Niemand weet echter precies hoe de ontwikkeling van die kosten en opbrengsten in de toekomst zal verlopen. Zal dat gaan langs de lijnen van het model, dan is er geen probleem. Wijzigt zich het patroon van kosten en opbrengsten echter op een andere manier, dan kunnen zich knelpunten voordoen, met name omdat de subsidiëring direct gekoppeld is aan de opbrengsten. Wijzigingen in het patroon hebben dus direct financiële gevolgen.

In een eerste doorrekening van het aangepaste model is gepoogd de verschuiving van de subsidies in kaart te brengen, die zich bij zo'n wijziging zal voordoen over een periode van vijf jaren. Het gaat daarbij om een simulatie, waarbij een groot aantal aannamen zijn gemaakt over toekomstige ontwikkelingen.

Ten eerste zijn er de mutaties bij de maatstaven. Er is uitgegaan van een gelijkmatige groei, over het gehele land gelijk in een tempo ruwweg overeenkomend met de nationale groei in de afgelopen vijf jaren (woningen +6%, bevolking +3%, OAD +3%, enz). Deze gelijkmatigheid is verondersteld om het beeld niet te laten verstoren door verschuivingen in de geografie van ons land. Ten tweede zijn er de mutaties bij de financiële gegevens. Globaal is aangenomen dat de exploitatiesubsidie voor het openbaar vervoer jaarlijks met f 35 miljoen zal teruglopen (totaal f 175 miljoen in vijf jaren). In samenhang daarmee is aangenomen dat landelijk de kosten met circa 0,75 % per jaar zullen dalen (-4% in vijf jaren), terwijl tegelijkertijd de opbrengsten jaarlijks met 1,15% zullen stijgen (+6% in vijf jaren).

Deze trends geven dus het landelijk beeld weer. Waar het in de hier gerapporteerde simulatie vooral om gaat, is zicht te krijgen op de effecten van regionaal uiteenlopende ontwikkelingen van kosten en opbrengsten. De meest essentiële aanname voor de simulatie is de veronderstelling dat de opbrengsten zich in de Randstad, zowel in de steden als op het platteland, anders zullen ontwikkelen dan in de rest van het land. Verondersteld is een groei van de opbrengsten van 1,5% per jaar in de Randstad en 0,5% per jaar elders. Landelijk betekent dat een gemiddelde groei van circa 1,15% per jaar. Tegelijkertijd is verondersteld dat de kosten overal zullen dalen met het landelijk gemiddelde van 0,75% per jaar. Daar doet zich dus geen wijziging voor in het geografisch patroon.



De verhouding kosten/opbrengsten ontwikkelt zich in deze simulatie dus anders dan het bekostigingsmodel aangeeft. In plaats van een verschil stad/land is een verschil Randstad/rest van Nederland aangenomen. Tabel 1 illustreert de gevolgen daarvan. Ze geeft weer welke verschuivingen zich grosso modo in de subsidie zullen voordoen.

De simulatie veronderstelt, zoals gezegd, een landelijke daling van de subsidie, waaraan alle gebieden moeten bijdragen. De tabel toont in de tweede kolom het verschil per gebied tussen de landelijke trend en het regionale resultaat van de simulatie. De Randstad ontvangt in 1997 volgens het model ongeveer 67% van de subsidie en zou dus normaliter in 2002 67% van  $f$  175 miljoen =  $f$  117 minder ontvangen. De tabel geeft aan dat de Randstad in deze simulatie, gegeven het bekostigingsmodel en de aangenomen opbrengstenontwikkeling, bijna  $f$  16 miljoen minder wordt gekort. Deze relatieve plus komt vooral terecht in de kaderwetgebieden in en rond de vier grote steden. In de rest van het land moet men in de simulatie even zoveel méér van de subsidie inleveren.

Achter dit effect gaan twee oorzaken schuil. In eerste instantie is het natuurlijk te herleiden tot de opbrengstverschuiving, voor een ander deel is het echter toe te schrijven aan het feit dat het bekostigingsmodel niet goed past op de gesimuleerde ontwikkeling. In de kolommen drie en vier is gepoogd het effect langs deze lijn te splitsen. Kolom drie geeft aan welke verschuiving in de subsidie zich voordoen als men de wijzigingen in de opbrengsten ‘beloont’ met een vaste suppletiefactor (los dus van de wegen kenmerken van het bekostigingsmodel). De plussen en de minnen geven dus de gewijzigde aandelen weer in de subsidie op grond van de gewijzigde aandelen van de opbrengst. Kolom vier geeft het resterende gedeelte van de subsidieverschuivingen. Deze kunnen worden opgevat als het effect ontstaan doordat de gesimuleerde ontwikkeling afwijkt van de aannamen van het bekostigingsmodel. Zo veronderstelt het model dat de steden in de Randstad minder dan gemiddelde mogelijkheden hebben om hun kostendekkingsgraad te verbeteren. Vandaar dat hun suppletiefactor volgens het model boven het landelijk niveau ligt (zie Bijlage A, kolom 4). In de simulatie ‘realiseren’ zij echter een bovengemiddelde verhoging van de kostendekkingsgraad; de hoge suppletiefactor van het bekostigingsmodel is dus niet terecht. De slotkolom van Tabel 1 geeft een indicatie van de ‘overbedeling’ en ‘onderbedeling’ die het bekostigingsmodel veroorzaakt bij zulke afwijkende ontwikkelingen.

Tabel 1. Uitkomsten van een simulatie van subsidieverschuivingen 1997 - 2002 (zie tekst voor uitgangspunten).

| Bijdragegebieden naar type | Subsidieverschillen t.o.v. landelijk trend | Als gevolg van opbrengstverschuiving | A.g.v. afwijking met bekostigingsmodel |
|----------------------------|--|--------------------------------------|--|
| Kaderwetgebieden           |  |                                      |  |
| - Randstad                 | $f$ + 15,7 mln                             | $f$ + 11,7 mln                       | $f$ + 4,1 mln                          |
| - Overig Nederland         | $f$ - 3,9                                  | $f$ - 3,5 mln                        | $f$ - 0,3                              |

|                    | mln                    |                        | mln                   |
|--------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| Provincies         |                        |                        |                       |
| - Randstad         | <i>f</i> - 1,4<br>mln  | <i>f</i> + 2,1<br>mln  | <i>f</i> - 3,5<br>mln |
| - Overig Nederland | <i>f</i> - 10,3<br>mln | <i>f</i> - 9,3<br>mln  | <i>f</i> - 1,3<br>mln |
| Provinciesteden    |                        |                        |                       |
| - Randstad         | <i>f</i> + 1,5<br>mln  | <i>f</i> + 0,7<br>mln  | <i>f</i> + 0,8<br>mln |
| - Overig Nederland | <i>f</i> - 1,6<br>mln  | <i>f</i> - 2,2<br>mln  | <i>f</i> - 0,6<br>mln |
| Totaal             |                        |                        |                       |
| - Randstad         | <i>f</i> + 15,9<br>mln | <i>f</i> + 14,5<br>mln | <i>f</i> + 1,4<br>mln |
| - Overig Nederland | <i>f</i> - 15,8<br>mln | <i>f</i> - 14,7<br>mln | <i>f</i> - 1,0<br>mln |

Verschillen achter de komma zijn toe te schrijven aan afrondingen

Uiteraard zijn er vraagtekens te plaatsen bij deze simulatie. Ze bevat enige boude veronderstellingen, bijvoorbeeld dat het patroon van de kosten zich niet zal wijzigen in de komende jaren, terwijl dat met de opbrengsten wél het geval is. Er zou een meer gecompliceerde verwachting geformuleerd moeten worden. De raad meent dat het nuttig zal zijn om zulke verbeterde simulaties uit te werken. Hij is gaarne bereid om daaraan mee te werken.

De getalsmatige uitkomsten van Tabel 1 zijn dus met de nodige slagen om de arm te beschouwen. Desondanks geeft deze exercitie een indruk van de dynamiek die in het bekostigingsmodel in zich draagt. Door de directe koppeling aan de opbrengsten kunnen de subsidies bij uiteenlopende ontwikkelingen al gauw verschuiven met bedragen in de orde van miljoenen. In zekere zin is dat, gezien het principe van de opbrengstensuppletie, ook gewenst. Als zich echter ontwikkelingen voltrekken langs heel andere lijnen dan het model veronderstelt, kunnen zich minder gewenste verschuivingen voordoen. Ook die kunnen in de papieren lopen.

Het resultaat van deze eerste tentatieve becijferingen maakt naar de mening van de raad duidelijk dat voorzichtig moet worden omgegaan met een bekostigingssysteem gebaseerd op opbrengstensuppletie. De raad ziet de in § 3.2 genoemde risico's in volle omvang worden bevestigd door dit resultaat. Daarom meent hij dat een duidelijke grens gesteld moet worden aan het nieuwe verdeelmodel. Een beperking tot vijf jaren lijkt redelijk. In 2002 zou dan een algehele revisie op de agenda moeten staan. In de tussenliggende jaren zou men middels de monitoring gegevens en inzichten moeten verzamelen voor die revisie. Indien zich al voor 2002 knelpunten voordoen, zou mogelijk al eerder moeten worden ingegrepen.

#### 4. Overgangsregeling

Ongeacht welk model gekozen zal worden, er zal een overgangsregime noodzakelijk zijn om negatieve herverdeeleffecten op te vangen. De raad meent dat het aanbeveling verdient hiervoor een eenvoudige oplossing te kiezen, bijvoorbeeld een eenmalige vaststelling van de overgangsbedragen en -termijn. Het gevaar dreigt anders van over elkaar heen duikelende overgangsregelingen en jaarlijkse bijstellingen, welke alleen maar de onzekerheid bij alle betrokkenen vergroten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. de heer prof. dr. G.J. van Helden, vice voorzitter

w.g. de heer drs. N. Passchier, waarnemend secretaris