

# Structuurkenmerken ten behoeve van de bekostiging van stads- en streekvervoer

## Hoofdrapport

Datum 2 oktober 2002  
Kenmerk AVV070.303

*MuConsult B.V.*  
Postbus 2054  
3800 CB Amersfoort  
Telefoon 033 – 465 50 54  
Fax 033 – 461 40 21  
E-mail [INFO@MUCONSULT.NL](mailto:INFO@MUCONSULT.NL)  
Internet [WWW.MUCONSULT.NL](http://WWW.MUCONSULT.NL)

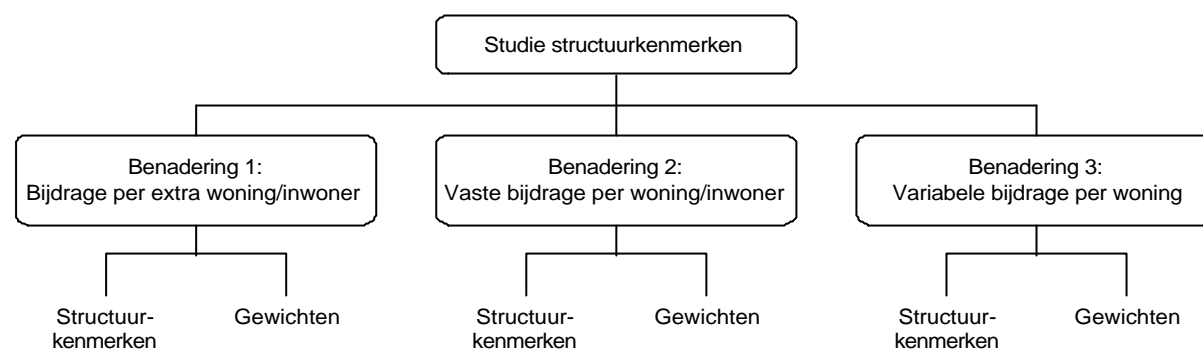
# **Inhoudsopgave**

<b>Samenvatting</b>	<b>I</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2. Aanpak project</b>	<b>3</b>
<b>3. Bijdrage per extra woning of inwoner (benadering 1)</b>	<b>5</b>
<b>4. Vaste bijdrage per woning of inwoner (benadering 2)</b>	<b>9</b>
<b>5. Variabele bijdrage per woning (benadering 3)</b>	<b>13</b>
<b>6. Slotbeschouwing</b>	<b>19</b>
<b>Bijlage: Basisgegevens voor verdeling groeibudget</b>	

# Samenvatting

In dit rapport zijn drie benaderingen uitgewerkt die gevolgd kunnen worden bij de bekostiging van het stads- en streekvervoer. Figuur S1 geeft hiervan een overzicht.

*Figuur S1: Alternatieve benaderingen voor de verdeling van rijks gelden voor de exploitatie van stads- en streekvervoer*



## *Bijdrage per extra woning/inwoner*

Kern van de eerste benadering is dat het groeibudget dat beschikbaar komt wordt ingezet om de exploitatie van het openbaar vervoer naar nieuwe woon- en werklocaties te financieren. Daarnaast behouden provincies en kaderwetgebieden de rijksbijdrage die zij bij invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek ontvangen om in de bestaande behoefte aan openbaar vervoer te voorzien. Van deze benadering is in hoofdstuk 3 een vijftal varianten uitgewerkt.

## *Vaste bijdrage per woning/inwoner*

In de tweede benadering wordt provincies en kaderwetgebieden de zekerheid geboden dat zij voor nieuwe woningen of extra inwoners eenzelfde bijdrage ontvangen als de huidige bijdrage per woning of inwoner. Deze bijdrage die verschilt per provincie en kaderwetgebied is bedoeld om in de extra behoefte aan openbaar vervoer te voorzien die ontstaat wanneer het aantal woningen of het aantal inwoners toeneemt. In hoofdstuk 4 zijn twee varianten van deze benadering uitgewerkt.

## *Variabele bijdrage per woning*

De derde benadering relateert de verschillen in de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden op dit moment per woning ontvangen aan onderscheidende kenmerken die van invloed zijn op de exploitatie van het openbaar vervoer in deze gebieden. Dit vanuit de gedachte dat bij de toekenning van extra budget voor de exploitatie van nieuwe openbaar vervoervoorzieningen naar bijvoorbeeld nieuwbouwlocaties rekening moet worden gehouden met de kenmerken van deze locaties. Op die manier kunnen de exploitatieve gevolgen van toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen voor het openbaar vervoer in de hoogte van de bijdrage worden verdisconteerd. De derde benadering gaat dan ook niet uit van een vaste bijdrage per woning, maar van een in de tijd variabele bijdrage per woning die afhankelijk is van een beperkt aantal structuurkenmerken. Van deze benadering is in hoofdstuk 5 één variant uitgewerkt.

In tabel S1 zijn de onderscheidende kenmerken van deze benaderingen schematisch

weergegeven. Voor de uitgangspunten die aan dit project en deze tabel ten grondslag liggen verwijzen we naar hoofdstuk 1.

*Tabel S1: Drie benaderingen voor de bekostiging van het stads- en streekvervoer*

Benadering	Onderscheidende kenmerken
1. Bijdrage per extra woning of inwoner	Groeibudget wordt verdeeld op basis van één nog nader te bepalen structuurkenmerk (er zijn vijf varianten uitgewerkt). Rijksbijdrage 2003 ook voor latere jaren gegarandeerd.
2. Vaste bijdrage per woning (of inwoner)	Bijdrage per woning (of inwoner) in 2003 geldt ook voor daaropvolgende jaren.
3. Variabele bijdrage per woning	Bijdrage per woning wordt gedifferentieerd naar vier ruimtelijke structuurkenmerken van provincies en kaderwetgebieden

De drie benaderingen zijn aan de hand van een aantal criteria met elkaar vergeleken. Het gaat daarbij om criteria als:

- ▢ Uitlegbaarheid: Is er sprake van een plausibele verklaring voor de relatie tussen structuurkenmerken en de verdeling van het groeibudget of de totale rijksbijdrage.
- ▢ Uitvoerbaarheid: Is de bekostigingssystematiek eenvoudig te onderhouden in de zin dat informatie omtrent de structuurkenmerken tijdig beschikbaar komt.
- ▢ Gevoeligheid: Is de bekostigingssystematiek stabiel in de tijd en voor herindelingen van gebieden.
- ▢ Herverdeeeffecten: Leidt de bekostigingssystematiek in het uitgangsjaar 2003 tot herverdeeeffecten en hoe kan hiervoor worden gecorrigeerd om de historische nullijn te garanderen.
- ▢ Relatie met beleidsdoelen: Bevat de bekostigingssystematiek structuurkenmerken die beschouwd kunnen worden als indicator voor bereikbaarheidsproblemen en/of de sociale functie van het openbaar vervoer in provincies en kaderwetgebieden.

Tabel S2 toont hoe de drie benaderingen op deze criteria scoren. Het blijkt dat geen van de drie benaderingen op alle criteria beter scoort dan de andere benaderingen. Daarbij lijkt bij de keuze tussen benaderingen met name een afweging te moeten worden gemaakt tussen de uitlegbaarheid van de bekostigingssystematiek en de relatie tussen de structuurkenmerken en de beleidsdoelen ten aanzien van het openbaar vervoer. Uiteindelijk zal de vraag zijn welke benadering het best aansluit bij de afspraken die met betrekking tot de herziening van de bekostigingssystematiek zijn gemaakt. Ook een combinatie van de drie benaderingen is daarbij één van de opties.

*Tabel S2: Beoordeling drie benaderingen op basis van vijf criteria*

Beoordelingscriterium	1. Bijdrage per extra woning of inwoner	2. Vaste bijdrage per woning of inwoner	3. Variabele bijdrage per woning of inwoner
Uitlegbaarheid	Goed	Goed	Redelijk
Uitvoerbaarheid	Redelijk	Goed	Goed
Gevoeligheid	Stabiel in de tijd en voor herindelingen	Stabiel in de tijd, maar niet voor herindelingen	Stabiel in de tijd, maar niet voor herindelingen
Herverdeeeffecten	N.v.t.	N.v.t.	Voor gecorrigeerd in gebiedsspecifieke constant
Relatie met beleidsdoelen	Beperkt	Niet	Goed

# 1. Inleiding

## Achtergrond

Sinds 1998 wordt de hoogte van de rijkssubsidie die OV-autoriteiten voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer ontvangen voor een belangrijk deel bepaald door de reizigers-opbrengsten die worden gegenereerd. De werking van deze subsidiesystematiek (de 'regiobekostiging' of 'opbrengstsuppletie') is in 2001 onderwerp geweest van een interdepartementaal beleidsonderzoek "Decentralisatie Exploitatie OV". Het IBO-onderzoek signaleerde dat deze bekostigingssystematiek de afgelopen tijd goed heeft gefunctioneerd, maar dat de systematiek enkele ongewenste neveneffecten heeft (neerwaartse spiraal landelijke gebieden, geen meerjarige zekerheid en complexiteit).

De uitkomsten van het IBO-onderzoek zijn voor het kabinet aanleiding de huidige gebruiksgerichte bekostigingssystematiek te vervangen door een gebiedsgerichte bekostigingssystematiek (TK 2001-2002, 28268 nr. 1). Leidend bij dit voornemen is de gedachte dat een gebiedsgerichte bekostigingssystematiek beter aansluit bij het NVVP-gedachtengoed dat uitgaat van decentrale verantwoordelijkheid voor het gehele beleidsterrein van verkeer en vervoer. Het is in dat verband niet wenselijk dat de bekostigingssystematiek voor het stads- en streekvervoer door de centrale overheid als sturingsinstrument gebruikt wordt noch dat deze systematiek ontschotting van de verschillende budgetten voor regionaal verkeer en vervoer bemoeilijkt.

## Doel project

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een implementatieplan "Decentralisatie exploitatie OV" opgesteld. Dit plan omvat zowel een technisch inhoudelijk als een juridisch traject. De eerste activiteit binnen het technisch inhoudelijke traject betreft het formuleren van structuurkenmerken die de basis gaan vormen voor de bekostiging van het stads- en streekvervoer en het toekennen van gewichten aan deze structuurkenmerken.

De Adviesdienst Verkeer en Vervoer heeft hierop MuConsult opdracht verleend een project uit te voeren dat tot doel heeft:

*Bouwstenen aan te dragen voor besluitvorming omtrent de verdeling van (een deel van) de beschikbare rijksgelden voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer op basis van structuurkenmerken.*

Het project kent de volgende hoofddoelen:

1. Het doen van een voorstel voor keuze en weging van structuurkenmerken; en
2. Afstemming van het voorstel met betrokken partijen waaronder de OV-autoriteiten en vervoerbedrijven.

## Uitgangspunten project

In het kabinetsstandpunt wordt de invoering van een nieuwe, gebiedsgerichte bekostigingssystematiek als volgt voorgesteld:

1. De OV-budgetten van 2003 gelden met ingang van 2004 als een soort van historische "nullijn" voor de rijksbijdrage.
2. De budgetgroei (2%) blijft beschikbaar voor de OV-sector. Met ingang van 2005 wordt geleidelijk een verdeling op basis van structuurkenmerken ingevoerd door het beschikbaar te stellen groeibudget op basis van deze kenmerken te verdelen. Daarnaast komt er in 2005 een einde aan de taakstelling van 🏠 15,9 miljoen.

3. Op termijn wordt het gehele budget verdeeld op basis van structuurkenmerken, dit met inachtneming van bovengenoemde nullijn.
4. Het tram- en trolleyforfait wordt verwerkt in de structuurkenmerken; bij de keuze en weging van structuurkenmerken wordt rekening gehouden met factoren die bepalend zijn voor de noodzaak van railtechnieken bij grote vervoerstromen.
5. Het aantal ontvangers van de OV-subsidie wordt per 1 januari 2004 gelijkgesteld aan het aantal ontvangers van de GDU, te weten de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden (de rijksbijdrage die de 16 VOC-gemeenten op dit moment ontvangen is opgeteld bij de rijksbijdrage van de provincie waarin zij liggen).

Inmiddels kan uit de begroting 2003 worden opgemaakt dat het kabinet voornemens is het basisbudget voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer te korten, terwijl de budgetgroei voor de OV-sector beschikbaar blijft. Daarmee blijven de uitgangspunten van het project “Structuurkenmerken ten behoeve van de bekostiging van het stads- en streekvervoer” van toepassing en behoudt dit rapport ook in de nieuw gerezen situatie zijn waarde.

## **Doel rapport**

Doel van dit rapport is betrokken partijen mogelijke bases aan te reiken voor de verdeling van beschikbare rijksmiddelen voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer op basis van structuurkenmerken. Daarmee is het rapport een discussiestuk ten behoeve van het proces dat uiteindelijk moet leiden tot een definitieve keuze van structuurkenmerken en hun gewichten ten behoeve van de bekostiging van het stads- en streekvervoer in de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden.

De alternatieve bases die in het rapport worden gepresenteerd zijn het resultaat van technische analyses, waarbij structuurkenmerken met name zijn geselecteerd op hun vermogen om de (verwachte) beschikbare rijksbijdrage per provincie en kaderwetgebied – en niet het normatieve kostenniveau – zo goed mogelijk te reproduceren. Voor de overwegingen bij en uitkomsten van deze analyses verwijzen we naar het technische rapport dat als bijlage bij dit rapport verschijnt. Het technische rapport omvat eerdere notities die in het kader van dit project zijn verschenen en zijn besproken met vertegenwoordigers van ministeries, provincies, kaderwetgebieden en vervoerbedrijven.

Tenslotte dient met betrekking tot de gegevens die aan de basis van dit rapport stonden te worden opgemerkt dat deze gegevens met de grootst mogelijke zorgvuldigheid zijn verzameld, maar dat de juistheid van gegevens niet aan een accountantscontrole is onderworpen. Daarmee zijn de cijfers en bedragen die in dit rapport zijn opgenomen indicatief en dienen zij ter illustratie van de alternatieve benaderingen die bij de verdeling van rijksmiddelen voor de exploitatie van stads- en streekvervoer gekozen kunnen worden. Om het indicatieve karakter van de cijfers en bedragen te benadrukken betrekken we de doorrekening van de alternatieve benaderingen op de periode 2002-2008, en niet op de periode vanaf 2004 het jaar dat de nieuwe bekostigingssystematiek wordt ingevoerd.

## 2. Aanpak project

Het doel van het project “Structuurkenmerken ten behoeve van de bekostiging van stads- en streekvervoer” is objectieve maatstaven te selecteren op basis waarvan de hoogte van de rijksbijdrage kan worden bepaald die nodig is om in de (toekomstige) behoefte aan openbaar vervoer in een gebied te voorzien. Om tot een keuze van deze objectieve maatstaven, verder structuurkenmerken genoemd, en hun bijbehorende gewichten te komen is een aantal stappen doorlopen:

1. Gestart is met een inventarisatie van mogelijk relevante structuurkenmerken. Dit heeft geresulteerd in een groslijst met structuurkenmerken.
2. Vervolgens is nagegaan welke structuurkenmerken als basis kunnen dienen voor de verdeling van het groeibudget dan wel de totale rijksbijdrage.
3. Aan de geselecteerde structuurkenmerken zijn vervolgens gewichten toegekend.
4. Op basis van deze gewichten is de verdeling van beschikbare rijks gelden voor de exploitatie van stads- en streekvervoer in 2002, de huidige situatie, en in 2008 door gerekend.
5. Tenslotte is de stabiliteit van de bekostigingssystematiek in de tijd en voor herindelingen van gebieden getoetst.

### **Inventarisatie mogelijk relevante structuurkenmerken**

De eerste stap in het project bestond uit een inventarisatie van structuurkenmerken die meegenomen kunnen worden in de systematiek ten behoeve van de bekostiging van het stads- en streekvervoer. Om tot een groslijst van structuurkenmerken te komen zijn twee paden gevolgd. Allereerst is gekeken naar factoren die van invloed zijn op de kosten en opbrengsten van het stads- en streekvervoer, en daarmee op de noodzaak om het regionale OV te subsidiëren. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van structuurkenmerken die deel uitmaken van reeds bestaande bekostigingssystematieken.

### **Selectie structuurkenmerken**

Belangrijk bij de keuze van structuurkenmerken was dat deze kenmerken karakteristieke verschillen in de structuur van provincies en kaderwetgebieden weerspiegelen die van invloed zijn op (de exploitatie van) het benodigde aanbod aan openbaar vervoer-voorzieningen in het gebied. In dat verband zijn de volgende typen structuurkenmerken in beschouwing genomen:

- ▶ ☐ Fysieke kenmerken die iets zeggen over de geografische opbouw van een gebied, zoals de oppervlakte of het aantal woningen.
- ▶ ☐ Sociale kenmerken die iets zeggen over de demografische opbouw, zoals het aantal inwoners, jongeren, ouderen, etc.
- ▶ ☐ Functionele kenmerken die iets zeggen over de regionale aantrekkingskracht, zoals het aantal banen, het aantal leerlingen/studenten of het regionale klantenpotentieel.
- ▶ ☐ Vervoerkundige kenmerken die iets zeggen over het verkeers- en vervoersysteem, zoals de totale lengte van de wegen en de omvang van files.

Aan de uiteindelijke selectie van structuurkenmerken liggen zowel beleidsmatige als statistische overwegingen ten grondslag. Dat wil zeggen dat die structuurkenmerken zijn geselecteerd met behulp waarvan (verwachte) beschikbare budgetten zo goed mogelijk zijn te verdelen. Voorwaarde daarbij was wel dat de relatie met de hoogte van de rijksbijdrage eenvoudig verklaarbaar moest zijn.

## **Toekenning gewichten aan structuurkenmerken**

Voor de toekenning van gewichten aan de geselecteerde structuurkenmerken is gebruik gemaakt van statistische procedures. Deze procedures zijn in twee groepen onder te verdelen, te weten:

1. Het naar rato verdelen van huidige of toekomstige budgetten. Het gewicht van een structuurkenmerk bestaat in dat geval uit een bijdrage per eenheid (bijvoorbeeld een bijdrage per woning).
2. Het zo goed mogelijk reproduceren van de huidige verdeling van de totale rijksbijdrage over provincies en kaderwetgebieden met behulp van de geselecteerde structuurkenmerken. In dat geval zijn de gewichten van de structuurkenmerken gelijk aan de coëfficiënten die op basis van de analyse gevonden worden.

## **Doorrekening bekostigingssystematiek**

Door de overstap van een gebruiksgerichte bekostigingssystematiek op een gebiedsgerichte bekostigingssystematiek zal sprake zijn van een herverdeling van beschikbare rijks gelden voor de exploitatie van stads- en streekvervoer. Voor zover deze herverdeeleffecten in het uitgangsjaar optreden is hier conform de garanties met betrekking tot de historische nullijn voor gecorrigeerd. In latere jaren is dit herverdeeleffect toe te schrijven aan het feit dat ontwikkelingen in provincies en kaderwetgebieden geen gelijke tred zullen houden waardoor sprake zal zijn van een verschuiving van de aandelen van de afzonderlijke provincies en kaderwetgebieden in de totale rijksbijdrage. Deze verschuiving weerspiegelt verschillen in (ruimtelijke) ontwikkelingen tussen provincies en kaderwetgebieden.

Om inzicht in de omvang van deze verschuivingen te krijgen is de verdeling van beschikbare rijks gelden voor de exploitatie van stads- en streekvervoer in 2008 vergeleken met de verdeling in 2002. Zoals eerder opgemerkt dienen deze berekeningen ter illustratie van de ontwikkeling van de rijksbijdrage per provincie en kaderwetgebied tussen 2004 en 2010.

## **Stabiliteitstoets**

Een belangrijk punt van aandacht bij de ontwikkeling van de bekostigingssystematiek is de stabiliteit van deze systematiek. Bij de beoordeling van de stabiliteit is zowel gekeken naar de stabiliteit in de tijd (veranderen de gewichten van de structuurkenmerken in de loop der jaren en hoe groot is de 'voorspellende' kracht van de bekostigingssystematiek) als naar de stabiliteit voor herindelingen van gebieden.

## **Drie benaderingen**

Binnen het project is een drietal benaderingen gevolgd voor de toekomstige verdeling van beschikbare rijks gelden voor de exploitatie van stads- en streekvervoer op basis van structuurkenmerken. Deze benadering verschillen wat betreft (i) het te verdelen budget (groeibudget of totale rijksbijdrage) en (ii) het aantal structuurkenmerken (één of meer). Per benadering zijn één of meer varianten uitgewerkt. De uitkomsten van deze varianten worden in de hoofdstukken 3 t/m 5 beschreven.



### 3. Bijdrage per extra woning of inwoner (benadering 1)


#### Gedachte

De eerste benadering gaat er vanuit dat het groeibudget dat beschikbaar komt bestemd is voor de exploitatie van openbaar vervoer naar nieuwe woon- en werklocaties. De argumentatie daarbij is dat het beschikbaar stellen van deze extra middelen provincies en kaderwetgebieden de ruimte geeft deze nieuwe locaties vroegtijdig met openbaar vervoer te ontsluiten, hetgeen een belangrijk aandachtspunt is bij de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties. De bijdrage die provincies en kaderwetgebieden in 2003 ontvangen en die in deze benadering ook voor de daaropvolgende jaren wordt gegarandeerd (de historische nullijn), biedt deze ruimte niet. Met deze bijdrage kunnen provincies en kaderwetgebieden voorzien in de bestaande behoefte aan openbaar vervoer.

#### Systematiek











Insteek bij deze benadering is dat het groeibudget over provincies en kaderwetgebieden verdeeld wordt op basis van structuurkenmerken die verschillen in ruimtelijke ontwikkelingen tussen provincies en kaderwetgebieden weerspiegelen. In dat verband zijn de volgende structuurkenmerken in beschouwing genomen:

1. Het jaarlijks aantal te bouwen Vinex-woningen waarbij, gelet op de stand van zaken rond de Vinex-plannen, het aantal Vinex-woningen dat tussen 1995 en 2005 gebouwd moet worden als maatgevend wordt verondersteld.
2. De gemiddelde jaarlijkse bruto woningbouw tussen 2003 en 2010.
3. De gemiddelde jaarlijkse netto woningbouw tussen 2003 en 2010 (= de bruto woningbouw minus het aantal onttrekkingen).
4. De gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling in het aantal inwoners tussen 2003 en 2010.
5. De gemiddelde jaarlijkse toename van het aantal inwoners tussen 2003 en 2010.

Tabel 3.1 toont deze informatie op landelijk niveau (voor de cijfers per provincie en kaderwetgebied verwijzen we naar de bijlage). Tevens is in de onderste regel van de tabel aangegeven hoe hoog de bijdrage per nieuwe woning of extra inwoner is, uitgaande van een groeibudget van  21,0 miljoen per jaar (= 2% van de rijksbijdrage 2002). Deze bijdrage is te beschouwen als het gewicht dat aan deze structuur-kenmerken wordt toegekend.

Uit tabel 3.1 komt naar voren dat als gevolg van een afnemend gemiddeld aantal inwoners per woning de bijdrage per extra inwoner hoger is dan de bijdrage per extra woning. Verder is de bijdrage per nieuwe woning lager dan de bijdrage per extra woning (= aantal nieuwe woningen gecorrigeerd voor het aantal onttrekkingen), en deze is weer lager dan de bijdrage per Vinex-woning. Volgens de informatie in tabel 3.1 vertegenwoordigen de Vinex-plannen circa 55% van de totale woningbouw.

Tabel 3.1: Basisgegevens voor verdeling groeibudget

	Vinex-woningen	Bruto woningbouw	Netto woningbouw	Ontwikkeling inwonersaantal	Toename inwonersaantal
Totaal	46.101	83.886	59.641	32.239	48.712
Beschikbaar budget	 21,0 mln	 21,0 mln	 21,0 mln	 21,0 mln	 21,0 mln
Bijdrage per eenheid	 456	 251	 352	 652	 431

Bron: Berekend op basis van gegevens van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en CBS-Statline

#### Gevolgen

Uitgaande van de cijfers in tabel 3.1 is nagegaan hoe de rijksbijdrage per provincie en

kaderwetgebied zich ontwikkelt. Daartoe is voor elk structuurkenmerk, met uitzondering van de ontwikkeling in het aantal inwoners die in een enkel geval op termijn tot een negatieve rijksbijdrage leidt, de rijksbijdrage in 2008 berekend. Tabel 3.2 bevat deze informatie evenals de rijksbijdrage die de provincies en kaderwetgebieden in 2002 ontvangen. Bij de cijfers in tabel 3.2 dient te worden aangetekend dat in de berekeningen geen rekening is gehouden met loon- en prijscompensatie noch met eventuele bezuinigingen. En ook de taakstelling van 15,9 miljoen die tot 2005 van kracht is is in deze cijfers niet meegenomen.


Conform het uitgangspunt van deze benadering ziet geen enkele provincie of kaderwetgebied de rijksbijdrage waarvoor zij in aanmerking komt dalen. Wel verschilt de toename van de rijksbijdrage per provincie en kaderwetgebied. Deze verschillen leiden tot een verschuiving in de aandelen van de provincies en kaderwetgebieden in de totale rijksbijdrage. Tegenover een stijging van het aandeel van met name de provincies Noord-Brabant en Flevoland staat een daling van het aandeel van de drie grote kaderwetgebieden SRR, ROA en Haaglanden. Deze verschuiving in aandelen is tot twee factoren te herleiden:

1. De relatieve toename van het aantal (Vinex-)woningen of inwoners verschilt per provincie en kaderwetgebied.
2. De bijdrage per nieuwe woning of extra inwoner is voor iedere provincie en ieder kaderwetgebied gelijk, terwijl de bijdrage per woning of inwoner die zij nu ontvangen per provincie en kaderwetgebied verschilt (zie ook hoofdstuk 4). Daardoor verschilt ook de relatieve toename van de rijksbijdrage als gevolg van een extra (Vinex-)woning of inwoner per provincie en kaderwetgebied.

## Opmerkingen

Zoals hiervoor aangegeven gaat deze benadering uit van een vaste bijdrage per nieuwe (Vinex-)woning of extra inwoner die niet verschilt per provincie of kaderwetgebied, terwijl de huidige bijdrage die provincies en kaderwetgebieden per woning of inwoner ontvangen wel verschilt. De vraag is in hoeverre daarmee recht wordt gedaan aan verschillen tussen provincies en kaderwetgebieden die van invloed zijn op de kostenstructuur van het openbaar vervoer aldaar. Het feit dat de hoogte van de rijksbijdrage per woning en inwoner die provincies en kaderwetgebieden op dit moment ontvangen verschilt, zou een argument kunnen zijn om een dergelijke differentiatie ook bij de ontsluiting van nieuwe woon- en werklocaties toe te passen.

Een tweede vraag is in hoeverre de structuurkenmerken die in beschouwing zijn genomen rekening houden met de vraag of voor de nieuwe woningen of extra inwoners daadwerkelijk een uitbreiding van openbaar vervoervoorzieningen noodzakelijk is. Immers, de insteek bij deze benadering was dat het groeibudget noodzakelijk is om deze uitbreiding te kunnen financieren. Dit zou pleiten ervoor de bijdrage per nieuwe woning of extra inwoner niet alleen tussen gebieden maar ook binnen gebieden te differentiëren.

Tabel 3.2: Rijksbijdrage in het basisjaar 2002 en in 2008 volgens verschillende bases voor de verdeling van het groeibudget (in miljoenen )

	Basisjaar 2002		2008 op basis van Vinex-woningen		2008 op basis van Bruto woningbouw		2008 op basis van Netto woningbouw		2008 op basis van Toename aantal inwoners	
	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel
Groningen	33,7	3,2%	35,1	3,0%	37,7	3,2%	36,3	3,1%	33,7	2,9%
Friesland	29,6	2,8%	31,0	2,6%	34,1	2,9%	33,8	2,9%	35,1	3,0%
Drenthe	17,5	1,7%	18,3	1,6%	20,2	1,7%	20,2	1,7%	22,1	1,9%
Overijssel	19,0	1,8%	23,6	2,0%	22,1	1,9%	21,8	1,9%	19,0	1,6%
Flevoland	20,0	1,9%	27,4	2,3%	25,0	2,1%	27,0	2,3%	39,4	3,3%
Gelderland	36,1	3,4%	38,7	3,3%	45,2	3,8%	47,3	4,0%	46,1	3,9%
Utrecht	8,8	0,8%	12,2	1,0%	12,4	1,1%	13,3	1,1%	16,7	1,4%
Noord-Holland	42,9	4,1%	49,6	4,2%	48,5	4,1%	48,1	4,1%	42,9	3,6%
Zuid-Holland	56,2	5,3%	63,2	5,4%	62,2	5,3%	62,1	5,3%	63,6	5,4%
Zeeland	15,0	1,4%	15,8	1,3%	16,7	1,4%	16,4	1,4%	18,4	1,6%
Noord-Brabant	52,0	5,0%	63,8	5,4%	67,8	5,8%	71,2	6,0%	78,8	6,7%
Limburg	36,2	3,4%	40,9	3,5%	45,0	3,8%	46,3	3,9%	49,6	4,2%
BRU	63,1	6,0%	71,8	6,1%	71,8	6,1%	73,7	6,3%	63,1	5,4%
SRR	156,8	14,9%	171,3	14,6%	166,8	14,2%	163,1	13,9%	159,6	13,6%
ROA	259,9	24,7%	279,9	23,8%	274,6	23,3%	272,3	23,1%	271,7	23,1%
Haaglanden	116,6	11,1%	128,2	10,9%	124,3	10,6%	121,1	10,3%	123,6	10,5%
KAN	46,6	4,4%	53,2	4,5%	52,8	4,5%	53,3	4,5%	49,4	4,2%
SRE	24,5	2,3%	32,3	2,7%	29,3	2,5%	29,4	2,5%	27,8	2,4%
Twente	16,5	1,6%	20,7	1,8%	20,5	1,7%	20,5	1,7%	16,5	1,4%
Totaal	1050,9	100,0%	1177,0	100,0%	1177,0	100,0%	1177,0	100,0%	1177,0	100,0%

Bron: OV-bundel en eigen berekeningen

Verder moet bij de bijdragen per nieuwe (Vinex-)woning of extra inwoner die in tabel 3.1 zijn opgenomen worden opgemerkt dat deze bijdragen gebaseerd zijn op prognoses omtrent het toekomstige aantal woningen en inwoners. Ervaringen rond onder andere de ontwikkeling van Vinex-locaties leren dat de realisatie bij deze prognoses achter kan blijven. Met het oog hierop is het dan ook wenselijk het groeibudget dat provincies en kaderwetgebieden jaarlijks ontvangen, (achteraf) te corrigeren voor de feitelijke toename van het aantal woningen of inwoners (met uitzondering van de realisatie van Vinex-plannen is deze informatie bij het CBS opvraagbaar). Het is daarbij de vraag in hoeverre de feitelijke ontwikkeling in het aantal woningen of inwoners van invloed mag zijn op de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden per nieuwe (Vinex-)woning of extra inwoner ontvangen.

Tenslotte beschrijven de structuurkenmerken die voor deze benadering geselecteerd zijn vooral de (ruimtelijke) ontwikkelingen op het gebied van woningbouw. Idealiter zouden ook nieuwe werklocaties bij deze benadering betrokken moeten worden, maar deze informatie is moeilijker traceerbaar. Daarbij is het de vraag bij welke omvang (ruimtelijke) ontwikkelingen op het gebied van de werkgelegenheid een uitbreiding van het aanbod aan openbaar vervoer noodzakelijk maken en in hoeverre op dit punt reeds toezeggingen door provincies en kaderwetgebieden zijn gedaan.

## 4. Vaste bijdrage per woning of inwoner (benadering 2)

### Gedachte

Bij deze tweede benadering wordt de historische nullijn die is afgesproken gewaarborgd door provincies en kaderwetgebieden de zekerheid te geven dat zij vanaf 2004 dezelfde bijdrage per woning of inwoner zullen ontvangen als in 2003 het geval is. Deze bijdrage geldt ook voor de extra woningen of inwoners in het gebied en fungeert daarmee als normbedrag. Daarbij is de extra bijdrage die provincies en kaderwetgebieden als gevolg van een toename van het aantal woningen of inwoners ontvangen, bedoeld om de extra behoefte aan openbaar vervoer die hierdoor ontstaat te financieren.

### Systematiek

Binnen deze bekostigingssystematiek fungeren het aantal woningen en het aantal inwoners als structuurkenmerken. Tabel 4.1 toont de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden in 2002 per woning en per inwoner ontvangen. In deze tweede benadering representeren deze bijdragen de gewichten die aan beide structuur-kenmerken worden toegekend. Zoals uit tabel 4.1 naar voren komt ontvangen provincies en kaderwetgebieden gemiddeld 🏠 158,00 per woning of 🧑 65,25 per inwoner, maar zijn de verschillen tussen provincies en kaderwetgebieden groot. De hoogste bijdrage per woning of inwoner ontvangt ROA, terwijl deze bijdrage voor de provincie Utrecht het laagst is.

Tabel 4.1: Rijksbijdrage 2002 totaal, per woning en inwoner

OV-autoriteit	Rijksbijdrage (in miljoenen 🏠)	Rijksbijdrage per woning (in 🏠)	Rijksbijdrage per inwoner (in 🧑)
Groningen	33,7	137,96	59,06
Friesland	29,6	111,91	46,46
Drenthe	17,5	90,61	36,58
Overijssel	19,0	101,69	39,44
Flevoland	20,0	158,41	58,66
Gelderland	36,1	76,92	28,77
Utrecht	8,8	62,09	25,16
Noord-Holland	42,9	83,72	34,67
Zuid-Holland	56,2	111,46	44,06
Zeeland	15,0	91,08	39,71
Noord-Brabant	52,0	78,76	31,11
Limburg	36,2	76,49	31,84
BRU	63,1	197,82	79,84
SRR	156,8	295,83	132,23
ROA	259,9	423,38	196,38
Haaglanden	116,6	270,45	121,05
KAN	46,6	164,50	67,29
SRE	24,5	85,02	34,12
Twente	16,5	67,02	26,46
Totaal	1050,9	158,00	65,25

Bron: OV-bundel, gemeentefonds en CBS-Statline

De verschillen in de bijdragen per woning en inwoner worden voor een belangrijk deel verklaard door verschillen in de reizigersopbrengsten die in provincies en kaderwetgebieden gegenereerd worden. In de huidige regiobekostiging leiden hogere reizigersopbrengsten volgens het principe van opbrengstsuppletie tot een hogere rijksbijdrage. Daarnaast verschilt het percentage reizigersbijdrage in de opbrengsten van het vervoerbedrijf  
(= reizigersbijdrage / (reizigersbijdrage + rijksbijdrage) per provincie en kaderwetgebied. Het

percentage reizigersbijdrage is in provincies gemiddeld genomen hoger dan in kaderwetgebieden, hetgeen zich vertaalt in een relatief lagere rijksbijdrage per woning en inwoner.

## Gevolgen

Zoals aangegeven is de insteek bij deze benadering dat provincies en kaderwetgebieden voor nieuwe woningen of extra inwoners dezelfde bijdrage ontvangen als voor bestaande woningen en inwoners. Een belangrijke vraag in dat verband is of het beschikbare groeibudget (2% van de rijksbijdrage = 🏠 21 miljoen per jaar) toereikend zal zijn om de komende jaren de financiële gevolgen van een toename van het aantal woningen of inwoners te kunnen dekken.

Tabel 4.2 toont dat dit het geval is. Uitgaande van verwachte ontwikkelingen in het aantal woningen en het aantal inwoners (zie tabel 3.1) blijkt de totale benodigde rijksbijdrage in 2008 respectievelijk 🏠 56,5 miljoen of 🏠 12,6 miljoen hoger te liggen dan de rijksbijdrage in 2002. Dit is minder dan het groeibudget waarvan in dit project wordt uitgegaan (🏠 126,0 miljoen =  $6 \times \text{🏠 } 21,0$  miljoen). Hierbij dient nog te worden aangetekend dat in de berekeningen geen rekening is gehouden met loon- en prijscompensatie noch met eventuele bezuinigingen. En ook de taakstelling van 🏠 15,9 miljoen die tot 2005 van kracht is in deze cijfers niet meegenomen.

Tabel 4.2: Rijksbijdrage in het basisjaar 2002 en in 2008 (in miljoenen 🏠)<sup>1</sup>

Gebied	Basisjaar 2002		2008 op basis van Aantal woningen		2008 op basis van Aantal inwoners	
	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel	Absoluut	Aandeel
Groningen	33,7	3,2%	34,7	3,1%	33,5	3,2%
Friesland	29,6	2,8%	30,9	2,8%	30,2	2,8%
Drenthe	17,5	1,7%	18,2	1,6%	17,9	1,7%
Overijssel	19,0	1,8%	19,8	1,8%	17,1	1,6%
Flevoland	20,0	1,9%	23,2	2,1%	22,7	2,1%
Gelderland	36,1	3,4%	38,5	3,5%	36,8	3,5%
Utrecht	8,8	0,8%	9,6	0,9%	9,2	0,9%
Noord-Holland	42,9	4,1%	44,1	4,0%	42,5	4,0%
Zuid-Holland	56,2	5,3%	58,0	5,2%	56,9	5,4%
Zeeland	15,0	1,4%	15,4	1,4%	15,3	1,4%
Noord-Brabant	52,0	5,0%	56,3	5,1%	54,0	5,1%
Limburg	36,2	3,4%	38,4	3,5%	37,1	3,5%
BRU	63,1	6,0%	69,0	6,2%	61,6	5,8%
SRR	156,8	14,9%	162,1	14,6%	157,7	14,8%
ROA	259,9	24,7%	274,8	24,8%	265,3	24,9%
Haaglanden	116,6	11,1%	120,1	10,8%	118,6	11,1%
KAN	46,6	4,4%	49,7	4,5%	47,0	4,4%
SRE	24,5	2,3%	25,7	2,3%	24,8	2,3%
Twente	16,5	1,6%	17,2	1,6%	16,0	1,5%
Totaal	1050,9	100%	1107,4	100%	1063,5	100%

<sup>1</sup> Voor de gemiddelde verandering in het aantal inwoners en de netto woningbouw per jaar verwijzen we naar tabel 3.1.

In vergelijking met tabel 3.2 zijn de verschuivingen in het aandeel van de afzonderlijke provincies en kaderwetgebieden in de totale rijksbijdrage bij deze benadering kleiner. Dit geldt met name wanneer het aantal woningen in een provincie of kaderwetgebied maatstaf voor de hoogte van de rijksbijdrage is. Gebruik van het aantal inwoners als maatstaf leidt in

enkele gevallen (provincie Groningen, provincie Overijssel, provincie Noord-Holland, BRU en Regio Twente) tot een daling van de rijksbijdrage omdat in deze gebieden het aantal inwoners naar verwachting afneemt.

## Opmerkingen

Gelet op gemaakte afspraken ten aanzien van handhaving van een historische nullijn lijkt het aantal inwoners als structuurkenmerk minder geschikt. Hantering van dit structuurkenmerk zal in enkele gevallen tot een daling van de rijksbijdrage leiden waarvoor de betreffende provincies en kaderwetgebieden gecompenseerd zouden moeten worden. Bij de derde benadering zal om die reden de rijksbijdrage per inwoner niet worden meegenomen.

Verder leert een vergelijking van tabellen 3.1 en 4.1 dat de gemiddelde bijdrage die provincies en kaderwetgebieden per extra woning ontvangen enkele malen lager is dan de bijdrage die zij ontvangen wanneer het volledige groeibudget over provincies en kaderwetgebieden wordt verdeeld. Betrokkenen voeren de volgende redenen aan waarom de bijdrage voor nieuwe woningen (in ieder geval tijdelijk) hoger zou moeten zijn dan de bijdrage voor bestaande woningen:

1. Voor openbaar vervoervoorzieningen naar nieuwe woon- en werklocaties is met name tijdens de eerste jaren na ingebruikname een extra bijdrage noodzakelijk om aanloopverliezen op te vangen
2. Nieuwe woon- en werklocaties liggen veelal excentrisch ten opzichte van het centrum van een gemeente, waardoor de exploitatiekosten van het openbaar vervoer naar deze locaties relatief hoog zijn.

De eerste reden is tijdelijk van aard en zou pleiten voor een afbouw van het verschil in bijdragen per nieuwe en bestaande woning. Eén van de vragen daarbij is in hoeveel jaar dit verschil kan of moet worden afgebouwd; met andere woorden, mag verwacht worden dat het rendement van nieuwe openbaar vervoervoorzieningen op termijn vergelijkbaar is met dat van bestaande openbaar vervoervoorzieningen. Een andere vraag is welke bestemming het bedrag krijgt dat door de afbouw van de bijdrage per nieuwe woning vrijvalt. Wordt dit bedrag bestemd voor openbaar vervoervoorzieningen naar nieuwe woon- en werklocaties waardoor het beschikbare groeibudget in latere jaren toeneemt, of wordt dit bedrag toegevoegd aan de totale rijksbijdrage waardoor de gemiddelde bijdrage per bestaande woning (of inwoner) stijgt.

De tweede reden om voor nieuwe woningen een hogere bijdrage te verstrekken dan voor bestaande woningen heeft een blijvend karakter, hetgeen ervoor pleit dit verschil niet volledig af te bouwen. De vraag daarbij is of de hogere exploitatiekosten als gevolg van de excentrische ligging van nieuwe woon- en werklocaties gecompenseerd kunnen of moeten worden door een hogere ritprijs, of dat (daarnaast) een hogere bijdrage per nieuwe woning noodzakelijk is.

In beide gevallen is de vraag welke criteria of structuurkenmerken als basis kunnen dienen voor de verdeling van het restbudget (= het groeibudget – de berekende toename van de rijksbijdrage) over provincies en kaderwetgebieden. Zijn deze structuurkenmerken eenmaal geselecteerd dan is de vervolgvraag welke gewichten aan deze structuurkenmerken moeten worden toegekend. In de structuurkenmerken en hun gewichten dient tot uitdrukking te komen of de hogere rijksbijdrage per woning vooral verstrekt wordt vanwege de aanloopverliezen die in de eerste jaren na ingebruikname van nieuwe openbaar

vervoervoorzieningen gemaakt worden of vanwege de hogere exploitatiekosten als gevolg van de excentrische ligging van de nieuwe woon- en werklocaties.

Tenslotte handhaaft deze tweede benadering bestaande verschillen tussen provincies en kaderwetgebieden wat betreft de hoogte van de rijksbijdrage per woning. Het is de vraag in hoeverre deze bestaande verschillen ook voor nieuwe woonlocaties zouden moeten gelden. Een nieuwe woning in een stad (inbreiding) zal naar verwachting niet of nauwelijks gevolgen hebben voor de te bieden openbaar vervoervoorzieningen aldaar, terwijl de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk aan de rand van een stad uitbreiding van het OV-netwerk noodzakelijk zal maken. Dit zou ervoor pleiten ruimtelijk te differentiëren bij de toekenning van extra bijdragen op grond van de toename van het aantal woningen. Om dit te kunnen realiseren is inzicht nodig in de relatie tussen ruimtelijke kenmerken van provincies en kaderwetgebieden en de rijksbijdrage die zij per woning ontvangen. Alleen in dat geval kan ook bij de toekenning van een bijdrage in de exploitatiekosten voor openbaar vervoer naar nieuwe woon- en werklocaties rekening worden gehouden met de ruimtelijke kenmerken die van invloed zijn op de wijze waarop openbaar vervoervoorzieningen naar deze locaties moeten worden vormgegeven.



## 5. Variabele bijdrage per woning (benadering 3)

### Gedachte

De derde benadering differentieert de bijdrage die per woning aan provincies en kaderwetgebieden wordt verstrekt naar gebiedsonderscheidende structuurkenmerken die van invloed zijn op de eisen aan en exploitatie van het openbaar vervoer in een gebied. De aanname daarbij is dat wanneer deze structuurkenmerken de huidige verschillen tussen regio's goed weerspiegelen zij in de komende jaren ook gebruikt kunnen worden om de extra bijdrage te bepalen die nodig is om te voorzien in nieuwe behoeften aan openbaar vervoer als gevolg van geografische, demografische, sociaal-economische en vervoerkundige ontwikkelingen

### Systematiek

De insteek bij deze benadering is de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden per woning ontvangen met behulp van een beperkt aantal structuurkenmerken zo goed mogelijk te reproduceren. Deze structuurkenmerken zijn op beleidsmatige en statistische gronden geselecteerd. Daarbij zijn de gewichten van deze structuurkenmerken zodanig gekozen dat de bekostigingssystematiek de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden in 2002 per woning ontvangen zo goed mogelijk reproduceert.

Uit de analyses komt naar voren dat de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden in 2002 per woning ontvangen grotendeels te verklaren zijn op basis van de volgende vier structuurkenmerken:

- ▢ Het aantal inwoners per hectare (Inwpha)
- ▢ Het percentage bebouwd oppervlak (Bebopp)
- ▢ De centrumfunctie van een gebied (Centrum)
- ▢ Het aantal OV-captives van 18 jaar en ouder, studenten in het bezit van een SOV-kaart niet meegerekend (OVcapt)

Tabel 5.1 bevat per provincie en kaderwetgebied de waarde voor deze structuurkenmerken. Daaraan is het aantal woningen toegevoegd, het vijfde structuurkenmerk dat nodig is om de totale rijksbijdrage per provincie en kaderwetgebied te kunnen bepalen.

### *Interpretatie systematiek*

In deze bekostigingssystematiek starten alle provincies en kaderwetgebieden met een vaste bijdrage van 🏠 148,51 per woning. Deze constante bijdrage wordt gecorrigeerd voor een tweetal gebiedskenmerken, dichtheid en dunheid. Daarnaast ontvangen de provincies en kaderwetgebieden toeslagen voor de centrumfunctie van en het aantal OV-captives in een provincie of kaderwetgebied.

### Correctie o.b.v. gebiedskenmerken

De correctie voor dichtheid van het gebied komt tot uitdrukking in het feit dat de hoogte van de bijdrage per woning toeneemt met de inwonerdichtheid (🏠 33,54 per extra inwoner per hectare). Daar staat een correctie voor het percentage bebouwd oppervlak tegenover (-🏠 89,80 per extra procent bebouwd oppervlak). Met andere woorden, deze correctie is groter voor dichtbebouwde gebieden dan voor minder dichtbebouwde gebieden. In de toekomst betekent dit dat provincies en kaderwetgebieden die in staat zijn compact te bouwen hiervoor een hogere extra bijdrage ontvangen dan provincies en kaderwetgebieden waar vooral sprake is van gespreide bebouwing.

*Tabel 5.1: Structuurkenmerken per provincie en kaderwetgebieden*

Gebied	Aantal woningen	Percentage bebouwd opp.	Inwoner- dichtheid	Centrum- functie	OV-captives
Groningen	244.205	1,62	2,44	103.970	80.275
Friesland	264.115	1,35	1,90	-74.454	61.250
Drenthe	193.292	1,28	1,81	-74.299	35.765
Overijssel	187.055	1,80	2,62	42.525	50.262
Flevoland	126.542	1,19	2,41	-25.991	30.276
Gelderland	469.205	2,21	3,11	-326.429	89.493
Utrecht	141.474	4,32	9,24	-2.673	34.711
Noord-Holland	511.874	3,22	6,64	-371.645	144.833
Zuid-Holland	504.047	3,27	7,02	-584.611	136.246
Zeeland	164.459	1,57	2,11	-89.995	33.200
Noord-Brabant	660.444	3,18	4,80	-170.315	154.890
Limburg	472.615	3,37	5,30	-72.409	113.887
BRU	319.136	3,68	7,83	-80.072	105.759
SRR	530.057	7,39	19,70	541.711	214.859
ROA	613.867	6,18	16,34	663.128	299.866
Haaglanden	431.001	9,38	24,45	179.800	177.738
KAN	283.030	3,69	7,56	111.610	92.829
SRE	288.594	3,36	4,99	78.352	67.434
Twente	245.899	2,64	4,04	33.602	49.862

#### Centrumfunctie

De bekostigingssystematiek kent gebieden met een grotere centrumfunctie (= regionaal klantenpotentieel – aantal inwoners), en daarmee grotere (potentiële) bereikbaarheidsproblemen, een hogere bijdrage per woning toe. Deze hogere bijdrage is te herleiden tot het feit dat deze gebieden veel bezoekers ontvangen waarvoor aanvullende openbaar vervoervoorzieningen getroffen moeten worden. De extra bijdrage per woning die een provincie of kaderwetgebied ontvangt bedraagt 🏠 0,12 per 1000 extra bezoekers.

#### OV-captives

In de bekostigingssystematiek is de hoogte van de bijdrage per woning tenslotte afhankelijk van het aantal OV-captives (= mensen die niet over een rijbewijs beschikken en niet in het bezit van een SOV-kaart zijn). Per 1000 OV-captives van 18 jaar en ouder bedraagt de extra bijdrage 🏠 0,60 per woning.

#### Formule

In formulevorm ziet de opbouw van de bijdrage per woning er als volgt uit:

$$\text{Bijdrage per woning} = \text{🏠 } 148,51 + \text{🏠 } 33,54 \times \text{Inwpha} - \text{🏠 } 89,80 \times \text{Bebopp} + \text{🏠 } 0,12 \times \text{Centrum} + \text{🏠 } 0,60 \times \text{OVcapt}$$

Bij de bedragen zoals opgenomen in de formule moet worden aangetekend dat het hier om afrondingen gaat. Daarbij gelden deze bedragen voor het basisjaar. In latere jaren kan het noodzakelijk zijn de uitkomsten van de bekostigingssystematiek te herschalen. Vermenigvuldiging van de bijdrage per woning met het aantal woningen in een provincie of kaderwetgebied kan namelijk tot een hogere totale rijksbijdrage leiden dan in een bepaald jaar beschikbaar is. Om in dat geval toch binnen de beschikbare rijksmiddelen voor de exploitatie van stads- en streekvervoer te blijven, is verlaging van één of meerdere gewichten noodzakelijk.

### *Stabiliteit*

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven is de stabiliteit van de bekostigingssystematiek een belangrijk aandachtspunt. Om de stabiliteit in de tijd vast te kunnen stellen zijn de stabiliteit van de gewichten van structuurkenmerken en de 'voorspellende' kracht van de systematiek onderzocht. De stabiliteit van de gewichten is vastgesteld door de gewichten van de structuurkenmerken voor zes jaren (1997 – 2002) te vergelijken. Met betrekking tot de 'voorspellende' kracht is nagegaan in welke mate de systematiek in staat is om met terugwerkende kracht de rijksbijdrage die provincies en kaderwet-gebieden tussen 1997 en 2001 ontvingen te voorspellen. Beide analyses tonen aan dat de systematiek de toets der tijd kan doorstaan.





Daarnaast zou het wenselijk zijn geweest om, analoog aan de procedure die bij andere benaderingen is gevolgd, ook de ontwikkeling in de rijksbijdrage per provincie en kaderwetgebied tot en met 2008 te voorspellen. Door het ontbreken van informatie met betrekking tot twee van de vier structuurkenmerken, namelijk 'Percentage bebouwd oppervlak' en 'Centrumfunctie', bleek dit echter niet uitvoerbaar te zijn.

Naast de stabiliteit in de tijd is ook de stabiliteit van de systematiek voor alternatieve gebiedsindelingen onderzocht. Gekeken is wat de gevolgen van de samenvoeging van gebieden zijn voor de bijdrage per woning waar de nieuwe, grotere gebieden volgens de bekostigingssystematiek voor in aanmerking komen. Op dit punt blijkt de systematiek minder goed te scoren. Het feit dat de structuurkenmerken 'Inwonerdichtheid' en 'Percentage bebouwd oppervlak' in feite quotiënten van andere structuurkenmerken zijn, maakt dat binnen de systematiek gebieden niet zonder meer samengevoegd of gesplitst kunnen worden. Door de herindeling wijzigen de waarden voor de nieuwe gebieden (de oude waarden kunnen niet simpelweg worden opgeteld of gesplitst) hetgeen gevolgen heeft voor de hoogte van de bijdrage per woning. Deze gewijzigde bijdrage per woning in combinatie met het aantal woningen in de nieuwe gebieden leidt er toe dat de rijksbijdrage waarvoor de nieuwe gebieden in aanmerking komen niet gelijk is aan de rijksbijdrage die de oude gebieden ontvangen. Gegeven het feit dat de totale rijksbijdrage ongewijzigd blijft leidt tot een herverdeling van de totale rijksbijdrage over alle provincies en kaderwetgebieden. Dit probleem treedt vanzelfsprekend niet op wanneer na de herindeling de oude gebiedsindeling gehanteerd blijft worden om de rijksbijdrage per provincie en kaderwetgebied te bepalen en de uitkomsten hiervan vervolgens worden samengevoegd of verder verdeeld.

### **Gevolgen**



Zoals eerder aangegeven leidt de toepassing van deze bekostigingssystematiek, wanneer hier niet voor wordt gecorrigeerd, tot herverdeeleffecten tussen provincies en kaderwetgebieden. Gelet op het feit dat de garantie van een historische nullijn één van de uitgangspunten bij dit project was, zal voor deze herverdeeleffecten moeten worden gecorrigeerd. Tabel 5.2 toont de omvang van de herverdeeleffecten in het basisjaar alsmede de totale correctie die noodzakelijk is om deze herverdeeleffecten teniet te doen.

Tabel 5.2: Noodzakelijke correcties om historische nullijn te garanderen

Gebied	Rijksbijdrage per woning (  )		Verschuivingen		Correctie	
	Huidige	Volgens systematiek	Absoluut (in  )	Perc	Per woning (  )	Totaal (mln  )
Groningen	137,96	145,43	7,47	5,4%		
Friesland	111,91	118,86	6,94	6,2%		
Drenthe	90,61	106,44	15,84	17,5%		
Overijssel	101,69	109,87	8,19	8,1%		
Flevoland	158,41	137,24	-21,17	-13,4%	21,17	2,7
Gelderland	76,92	68,25	-8,67	-11,3%	8,67	4,1
Utrecht	62,09	91,34	29,24	47,1%		
Noord-Holland	83,72	123,15	39,43	47,1%		
Zuid-Holland	111,46	100,67	-10,79	-9,7%	10,79	5,4
Zeeland	91,08	87,25	-3,83	-4,2%	3,83	0,6
Noord-Brabant	78,76	96,11	17,35	22,0%		
Limburg	76,49	82,80	6,31	8,2%		
BRU	197,82	134,64	-63,18	-31,9%	63,18	20,2
SRR	295,83	340,76	44,93	15,2%		
ROA	423,38	402,25	-21,13	-5,0%	21,13	13,0
Haaglanden	270,45	254,87	-15,58	-5,8%	15,58	6,7
KAN	164,50	139,89	-24,61	-15,0%	24,61	7,0
SRE	85,02	64,10	-20,93	-24,6%	20,93	6,0
Twente	67,02	81,20	14,18	21,2%		
Totaal	158,00	159,30 <sup>1</sup>				65,7

<sup>1</sup> Betreft een gewogen gemiddelde, waarbij de bijdrage per woning per provincie en kaderwetgebied is gewogen met het aantal woningen in die provincie of dat kaderwetgebied.

Uit tabel 5.2 komt naar voren dat met name de bijdrage per woning die het kaderwetgebied BRU in 2002 ontvangt door de bekostigingssystematiek wordt onderschat. Maar ook vier van de zes overige kaderwetgebieden en vier van de twaalf provincies komen volgens de systematiek voor een lagere bijdrage per woning in aanmerking dan zij in werkelijkheid ontvangen. Het zijn met name het kaderwetgebied SRR en de provincies Noord-Holland, Utrecht, Noord-Brabant en Drenthe die volgens de systematiek voor een hogere bijdrage per woning in aanmerking komen.

In tabel 5.3 is de correctie per woning die noodzakelijk is om de historische nullijn te garanderen in de gebiedsspecifieke constante verwerkt. Hiertoe zijn de bedragen uit de één na laatste kolom van tabel 5.2 opgeteld bij de constante bijdrage van  148,51 die provincies en kaderwetgebied volgens de bekostigingssystematiek ontvangen. Er vanuit gaande dat voor deze correctie geen extra middelen beschikbaar zijn – in totaal gaat het om  65,7 miljoen – is de gebiedsspecifieke constante van de overige provincies en kaderwetgebieden aangepast zodanig dat ook voor hen geldt dat de bijdrage per woning volgens de bekostigingssystematiek overeenstemt met de bijdrage die zij in 2002 ontvangen.

Tabel 5.3 toont dat, naast de gebiedsspecifieke constante die nog moet worden gecorrigeerd voor de dichtheid en dunheid van het gebied, het aantal OV-captives een belangrijke rol in de bekostigingssystematiek vervult. De bijdrage per woning bestaat voor een belangrijk deel uit een toeslag op basis van het aantal OV-captives per provincie en kaderwetgebied.

Met betrekking tot de centrumfunctie van provincies en kaderwetgebieden kan tenslotte nog

worden opgemerkt dat dit structuurkenmerk vooral tot een verschuiving van gelden tussen provincies en kaderwetgebieden leidt. Met name de grote kaderwetgebieden ROA, SRR en in mindere mate Haaglanden ontvangen een extra bijdrage op grond van de centrumfunctie die de grote steden in deze gebieden vervullen. Deze extra bijdrage gaat ten koste van de bijdrage die de provincies Noord- en Zuid-Holland waarbinnen deze kaderwetgebieden liggen, ontvangen. Een zelfde redenering geldt voor de provincies Noord-Brabant (SRE) en Gelderland (KAN). Daarentegen ontvangt de provincie Groningen op grond van de centrumfunctie die de stad Groningen vervult juist een extra bijdrage.

*Tabel 5.3: Opbouw van de rijksbijdrage in de uitgangssituatie*

Gebied	Gebieds-specifieke constante	Gebieds-kenmerken	Centrum-functie	OV-captives	Som (= huidige Rijksbijdrage)
Groningen	141,04	-64,01	12,73	48,21	137,96
Friesland	141,56	-57,32	-9,12	36,78	111,91
Drenthe	132,67	-54,45	-9,10	21,48	90,61
Overijssel	140,32	-74,02	5,21	30,18	101,69
Flevoland	169,67	-26,26	-3,18	18,18	158,41
Gelderland	157,18	-94,04	-39,96	53,74	76,92
Utrecht	119,26	-77,69	-0,33	20,85	62,09
Noord-Holland	109,08	-66,83	-45,50	86,98	83,72
Zuid-Holland	159,29	-58,09	-71,57	81,82	111,46
Zeeland	152,34	-70,18	-11,02	19,94	91,08
Noord-Brabant	131,16	-124,56	-20,85	93,02	78,76
Limburg	142,20	-125,24	-8,86	68,39	76,49
BRU	211,69	-67,58	-9,80	63,51	197,82
SRR	103,57	-3,10	66,32	129,03	295,83
ROA	169,63	-7,52	81,18	180,08	423,38
Haaglanden	164,09	-22,39	22,01	106,74	270,45
KAN	173,12	-78,03	13,66	55,75	164,50
SRE	169,43	-134,50	9,59	40,50	85,02
Twente	134,32	-101,37	4,11	29,94	67,02
Totaal <sup>1</sup>	147,21	-68,17	0,09	78,88	158,00

<sup>1</sup> Betreft een gewogen gemiddelde, waarbij de bijdrage per woning per provincie en kaderwetgebied is gewogen met het aantal woningen in die provincie of dat kaderwetgebied.

## Opmerkingen

De bekostigingssystematiek die in dit hoofdstuk is beschreven is geselecteerd uit een aantal alternatieve bekostigingssystematieken voor de verdeling van de totale rijksbijdrage over provincies en kaderwetgebieden die gedurende dit project zijn ontwikkeld. Deze alternatieve bekostigingssystematieken verschilden zowel wat betreft de te reproduceren reeks (de rijksbijdrage per woning of de totale rijksbijdrage) als wat betreft de structuurkenmerken die in de systematiek zijn opgenomen en hun gewichten. Het technische rapport dat als bijlage bij dit hoofdrapport verschijnt, gaat dieper op de resultaten van deze analyses in.

Het tram- en trolleyforfait is conform de uitgangspunten van het project in de bekostigingssystematiek verwerkt. Het tram- en trolleyforfait is daarbij niet afzonderlijk behandeld, maar in de totale rijksbijdrage geïntegreerd, maar de structuurkenmerken zijn zodanig gekozen dat de huidige rijksbijdrage inclusief het tram- en trolleyforfait zo goed mogelijk wordt gereproduceerd.

Bij de beoordeling van een bekostigingssystematiek speelde de mate waarin de systematiek in staat was de bijdrage per woning die provincies en kaderwetgebieden in 2002 ontvangen te reproduceren, een belangrijke rol. Niettemin blijft sprake van herverdeeffecten die

inherent zijn aan een overstap van een gebruiksgerichte naar een gebiedsgerichte bekostigingssystematiek. In de systematiek zijn deze herverdeeffecten in de gebiedsspecifieke constante verwerkt. Het is daarbij de vraag of deze gebieds-specifieke constante alleen tijdens het eerste jaar of tijdens een langere periode gehanteerd wordt.

Tenslotte kan met betrekking tot de in dit hoofdstuk gepresenteerde systematiek worden opgemerkt dat deze de toets der tijd kan doorstaan. Zowel de stabiliteit van gewichten als de 'voorspellende' kracht van de systematiek kunnen als goed worden beoordeeld. De systematiek is minder stabiel waar het gaat om herindelingen van gebieden. Om nieuwe herverdeeffecten van dergelijke herindelingen te voorkomen verdient het de voorkeur om bij de doorrekening van de systematiek van de huidige 12 provincies en 7 kaderwetgebieden uit te blijven gaan en vervolgens de uitkomsten van de systematiek samen te voegen dan wel verder te verdelen.

## 6. Slotbeschouwing

In dit rapport zijn drie benaderingen uitgewerkt die gevolgd kunnen worden bij de bekostiging van het stads- en streekvervoer, te weten:

1. Verdeling van het groeibudget op basis van het aantal nieuwe (Vinex-)woningen of extra inwoners (daarnaast blijven provincies en kaderwetgebieden na 2003 in aanmerking komen voor de rijksbijdrage die zij in 2003 ontvangen).
2. Een vaste bijdrage per woning of inwoner.
3. Een variabele bijdrage per woning die afhankelijk is van een beperkt aantal structuurkenmerken.

Eén van de overwegingen bij de keuze tussen deze drie benaderingen betreft het doel waarvoor het groeibudget is ingesteld. De vraag is of dit groeibudget bedoeld is voor generieke (alle nieuwe woningen zoals in de tweede benadering) of specifieke ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. Vinex-woningen zoals in de eerste benadering) in provincies en kaderwetgebieden (de derde benadering houdt middels de structuurkenmerken expliciet rekening met de ruimtelijke effecten van nieuwbouw). Een vervolgvraag daarbij betreft de periode dat het groeibudget voor dit doel gehandhaafd moet blijven. Immers, wanneer het groeibudget deels bedoeld is om aanloopverliezen op nieuwe openbaar vervoervoorzieningen te compenseren dan zou de extra bijdrage die provincies en kaderwetgebieden voor nieuwe (Vinex-)woningen of extra inwoners ontvangen op termijn toe moeten groeien naar de bijdrage die zij voor bestaande woningen of inwoners ontvangen.

Is eenmaal een beslissing genomen ten aanzien van de benadering die wordt gevolgd dan zal in een aantal gevallen nog een keuze moeten worden gemaakt uit de structuurkenmerken die bij de toekomstige verdeling van rijks gelden voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer een rol gaan spelen. Dit geldt met name voor de eerste twee benaderingen waarbinnen een aantal varianten is uitgewerkt. Voor de derde benadering geldt dat op dit moment die structuurkenmerken zijn geselecteerd die de bijdrage die provincies en kaderwetgebieden in 2002 per woning ontvangen goed weten te reproduceren. Door met deze structuurkenmerken rekening te houden wordt het mogelijk om bij toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen expliciet rekening te houden met de exploitatieve gevolgen van deze ontwikkelingen voor het openbaar vervoer. De vraag is echter in hoeverre deze structuurkenmerken ook de doelen van het huidige en toekomstige OV-beleid afdoende representeren.

Tenslotte geldt ook met betrekking tot de gewichten die aan de structuurkenmerken zijn toegekend dat dit met name op statistische gronden heeft plaatsgevonden. Van belang daarbij is te realiseren dat deze gewichten in feite het (gewenste) relatieve belang van de structuurkenmerken in de verdeling van het groeibudget of de totale rijksbijdrage representeren. De vraag is dan ook of de gewichten die uit de analyses volgen ook het belang dat aan de doelen van het OV-beleid wordt toegekend, goed weerspiegelen of dat aanpassing van de gewichten gewenst is. Daarbij dient men zich te realiseren dat een hoger gewicht voor één structuurkenmerk automatisch zal moeten leiden tot lagere gewichten voor één of meer andere structuurkenmerken.

Een mogelijkheid is de doelen van het OV-beleid een meer dominante rol in de bekostigingssystematiek te laten spelen. Dit kan worden gerealiseerd door aan specifieke structuurkenmerken een hoger gewicht toe te kennen of door extra structuurkenmerken aan de bekostigingssystematiek toe te voegen. Overwogen kan worden alternatieve scenario's te ontwikkelen die in ieder geval van elkaar verschillen wat betreft de gewichten die aan de

afzonderlijke doelen van het OV-beleid worden toegekend en wellicht ook wat betreft de wijze waarop deze doelen worden geoperationaliseerd. Door deze scenario's door te rekenen wordt extra inzicht verkregen in de consequenties van beleidsmatige keuzen voor de exploitatie van stads- en streekvervoer. Het verdient daarbij de voorkeur de doelen van het OV-beleid te operationaliseren in termen van eisen die deze doelen aan het OV-netwerk stellen, zodat vervolgens de exploitatieve gevolgen (= kosten versus opbrengsten) van deze doelen kunnen worden doorgerekend.



## Bijlage: Basisgegevens voor verdeling groeibudget

*Tabel B1: Basisgegevens voor verdeling groeibudget*

	Vinex- woningen	Bruto woningbouw	Netto woningbouw	Ontwikkeling inwonersaantal	Toename inwonersaantal
Groningen	500	2.650	1.212	-410	0
Friesland	540	3.010	2.016	2.127	2.127
Drenthe	300	1.811	1.251	1.788	1.788
Overijssel	1.675	2.025	1.320	-8.254	0
Flevoland	2.700	3.321	3.270	7.460	7.460
Gelderland	965	6.085	5.300	3.849	3.849
Utrecht	1.240	2.434	2.146	3.072	3.072
Noord-Holland	2.469	3.732	2.467	-1.543	0
Zuid-Holland	2.554	4.001	2.782	2.855	2.855
Zeeland	295	1.135	688	1.308	1.308
Noord-Brabant	4.310	10.471	9.062	10.354	10.354
Limburg	1.731	5.888	4.802	5.194	5.194
BRU	3.160	5.741	4.985	-3.113	0
SRR	5.300	6.674	2.998	1.098	1.098
ROA	7.310	9.781	5.848	4.546	4.546
Haaglanden	4.250	5.169	2.157	2.738	2.738
KAN	2.412	4.130	3.176	1.081	1.081
SRE	2.840	3.164	2.278	1.243	1.243
Twente	1.550	2.663	1.884	-3.152	0
Totaal	46.101	83.886	59.641	32.239	48.712

Bron: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en CBS-Statline