

Vermijd je vroempoen, betaal je OV-taks; feitelijk inzicht in investeringsruimte stedelijke regio's

Jaap Groenendijk – Twynstra Gudde – jgn@tg.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2019, Leuven**

Samenvatting

Vroempoen. Door Arjen Lubach in zijn programma *Zondag met Lubach* geïntroduceerd om een kilometerheffing aantrekkelijker te maken, VVD-proof zeg maar. Vandaag de dag staat # vroempoen in de call for papers van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk voor de boze burger. En de burger die denkt vroempoen te kunnen vermijden door, al dan niet aangemoedigd door de overheid, te reizen met het openbaar vervoer komt bedrogen uit. 'Overheid zint op OV-taks voor woningbezitters en ondernemers', kopte *Het Financieele Dagblad* enkele weken voor het zomerreces. Het binnenkomende geld wordt dan gebruikt om diezelfde uitbreidingen van het openbaar mede te financieren. Want de noodzaak voor uitbreidingen van het openbaar vervoer in en tussen de stedelijke regio's is enorm, in ieder geval volgens vervoersbedrijven en de wethouders verkeer van steden in de Randstad. 'Investeer nu in lightrail om verkeersinfarct te voorkomen', schrijven ze dan ook in een opiniestuk in *NRC*. Maar ze hebben alleen het geld niet.

In dit paper presenteer ik de uitkomsten van een onderzoek naar de ruimte die twee stedelijke regio's in de Randstad hebben om te investeren in de mobiliteit van morgen. Samen met collega's heb ik deze *Gevoeligheidsanalyse investeringsruimte* mogen uitvoeren. Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam hebben, in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, ons gevraagd in beeld te brengen hoe de investeringsruimte zich verhoudt tot de investeringsambities tot 2040. Te midden van opinies geven de uitkomsten feitelijk inzicht. Niet alleen ontvangen de stedelijke regio's juist minder geld van de Rijksoverheid. Ook, en dat is interessant, gaat het geld dat ze wel krijgen in toenemende mate op aan de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van het bestaande openbaar vervoer. Dat knelt. Zelfs als de onzekere plannen worden weggelaten – in reactie op het genoemde opiniestuk wijst Alain Lemaire er bijvoorbeeld op dat het aantal concrete plannen in schril contrast staat met de oproep te investeren in lightrail – komen de stedelijke regio's zeker € 3 mld. tekort.

Natuurlijk moet nog eens goed naar de problemen en plannen om die op te lossen worden gekeken. Maar de spanning blijft. Door de groei van de bevolking (woningbouw) neemt de mobiliteitsbehoefte in de Randstad sterk toe. Ook met het oog op ambities voor duurzaamheid is meer openbaar vervoer nodig. De uitkomsten van het onderzoek roepen de vraag op naar meer grip op beheer, onderhoud en vervanging; uit het beheer van assets kan vaak meer worden gehaald. Net als naar alternatieve bekostiging en financiering. Een OV-taks is maar een van de denkbare alternatieven. Misschien moeten we social designers maar eens vragen om de kloof met de boze burgers te dichten en met hen, de gebruikers van het openbaar vervoer (!), te komen tot verrassende alternatieven.

1. # vroempen # OV-taks

Vroempen. Door Arjen Lubach in zijn programma *Zondag met Lubach* geïntroduceerd om een kilometerheffing aantrekkelijker te maken, VVD-proof zeg maar. Vandaag de dag staat # vroempen in de call for papers van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk voor de boze burger. En de burger die denkt vroempen te kunnen vermijden door, al dan niet aangemoedigd door de overheid, te reizen met het openbaar vervoer komt bedrogen uit. 'Overheid zint op OV-taks voor woningbezitters en ondernemers', kopte *Het Financieele Dagblad* enkele weken voor het zomerreces. De heffing geldt voor partijen die baat hebben bij uitbreidingen van het openbaar vervoer. Het binnenkomende geld wordt dan gebruikt om diezelfde uitbreidingen van het openbaar mede te financieren, schrijft journalist Arend Clahsen (2019). Want de noodzaak voor uitbreidingen van het openbaar vervoer in en tussen de stedelijke regio's is enorm, in ieder geval volgens vervoersbedrijven en de wethouders verkeer van steden in de Randstad. Files zwellen aan en ook het openbaar vervoer – dat een duurzaam alternatief voor de auto zou moeten zijn – zit vaak stampvol. 'Investeer nu in lightrail om verkeersinfarct te voorkomen', schrijven ze dan ook in een opiniestuk in *NRC* (Bierman & Van Boxtel, 2018). Maar ze hebben alleen het geld niet.

In dit paper presenteer ik de uitkomsten van een onderzoek naar de ruimte die twee stedelijke regio's in de Randstad hebben om te investeren in de mobiliteit van morgen. Samen met collega's heb ik deze *Gevoeligheidsanalyse investeringsruimte* mogen uitvoeren. Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam hebben, in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, ons gevraagd in beeld te brengen hoe de investeringsruimte zich verhoudt tot de investeringsambities tot 2040. Te midden van opinies geven de uitkomsten feitelijk inzicht. De uitkomsten zijn dit jaar openbaar gemaakt (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019a). Niet alleen ontvangen de stedelijke regio's juist minder geld van de Rijksoverheid. Ook, en dat is interessant, gaat het geld dat ze wel krijgen in toenemende mate op aan de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van het bestaande openbaar vervoer. Dat knelt. Zelfs als de onzekere plannen worden weggelaten – in reactie op het genoemde opiniestuk wijst Alain Lemaire (2018) er bijvoorbeeld op dat het aantal concrete plannen in schril contrast staat met de oproep te investeren in lightrail – komen de stedelijke regio's zeker € 3 mld. tekort (Twynstra Gudde, 2018). Natuurlijk moet nog eens goed naar de problemen en plannen om die op te lossen worden gekeken. Maar het roept ook de vraag op naar meer grip op beheer, onderhoud en vervanging, net als naar alternatieve bekostiging en financiering.

2. Beleidsvrije investeringsruimte stedelijke regio's

Hoeveel geld hebben de stedelijke regio's eigenlijk om bijvoorbeeld te investeren in uitbreidingen van het openbaar vervoer? Om die vraag te beantwoorden is de zogenoemde beleidsvrije investeringsruimte – in het onderzoek gedefinieerd als de Brede doeluitkering verkeer en vervoer minus de exploitatiebijdrage en de beheer-, onderhouds- en vervangingskosten voor het bestaande openbaar vervoer – tot 2040 in beeld gebracht.

2.1 Constante Brede doeluitkering verkeer en vervoer

Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam ontvangen van de Rijksoverheid een Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). In de Rijksbegroting 2018 zijn de uitgaven van de Rijksoverheid aan de Brede doeluitkering verkeer en vervoer tot en met 2022 opgenomen. De aanname is dat de ontvangen Brede doeluitkering verkeer en vervoer van € 870 mln. in 2022 constant is tot 2040.

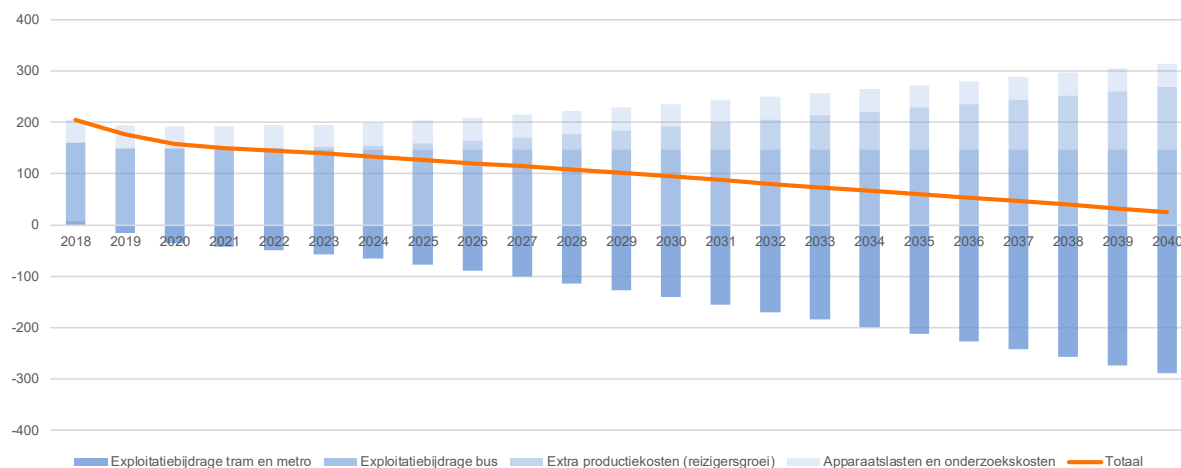
Kanttekening is dat de ervaring leert dat indexatie van de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (de zogenoemde *BDU-index*) soms lager is dan de indexatie van de exploitatiebijdrage (de zogenoemde *OV-index*). Het verschil tussen de BDU-index en de OV-index oude stijl varieert de afgelopen 10 jaar tussen 0,1% en 2,3% per jaar (gemiddeld 1,25%). Een dergelijk verschil kan een substantieel effect hebben op de beleidsvrije investeringsruimte in 2040.

2.2 Dalende exploitatiebijdrage openbaar vervoer

Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam financieren uit het geld dat ze van de Rijksoverheid ontvangen zowel de exploitatiebijdrage als de beheer-, onderhouds- en vervangingskosten voor het bestaande openbaar vervoer. Afspraken over de hoogte van de exploitatiebijdrage zijn gemaakt in de openbaar vervoerconcessies (looptijd varieert). De aanname is dat de uitgaven aan de exploitatiebijdrage bus, rekening houdend met investeringen in de afgesproken transitie naar zero emissie busvervoer, (vrijwel) constant zijn tot 2040.

Voor exploitatiebijdrage tram en metro is de aanname dat de uitgaven door een verwachte groei van het aantal reizigers tot 2040 jaarlijks met 2% afnemen. Om de groei van het aantal reizigers op te vangen, zijn wel investeringen nodig in inzet van materieel en personeel. De aanname is dat de uitgaven aan deze extra productiekosten de helft bedragen van de extra reizigersopbrengsten. Daarbovenop is de aanname dat de kapitaallasten voor de aanschaf van extra nieuwe voertuigen vanaf 2030 toenemen (zie paragraaf 2.3).

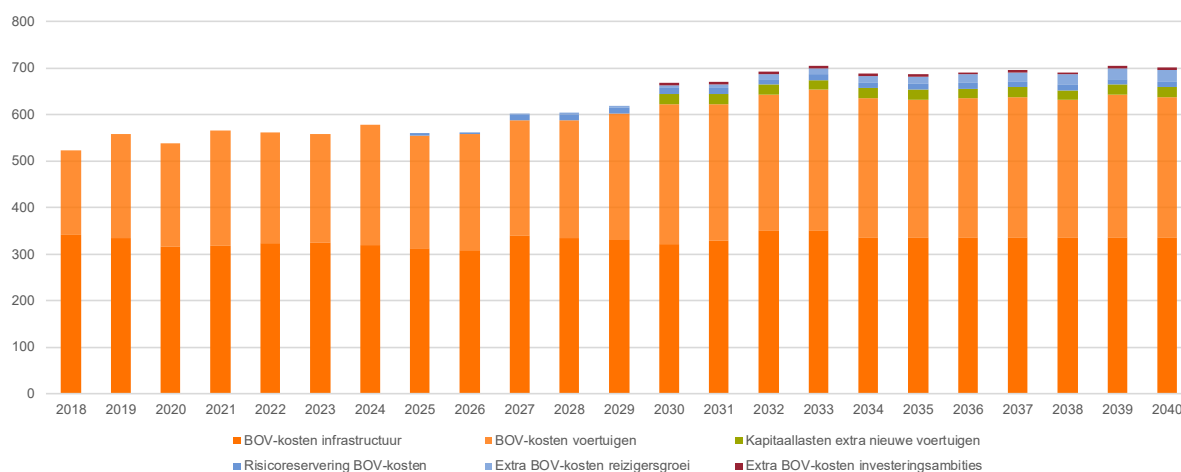
De exploitatiebijdrage is inclusief eventuele bonus-malusafspraken en sociale veiligheid. Daarnaast zijn er uitgaven aan apparaatslasten (inclusief landelijke bijdragen) en onderzoekskosten.



Figuur 1. Exploitatiebijdrage openbaar vervoer tot 2040 (€ mln., prijspeil 2017)

2.3 Stijgende beheer-, onderhouds- en vervangingskosten openbaar vervoer

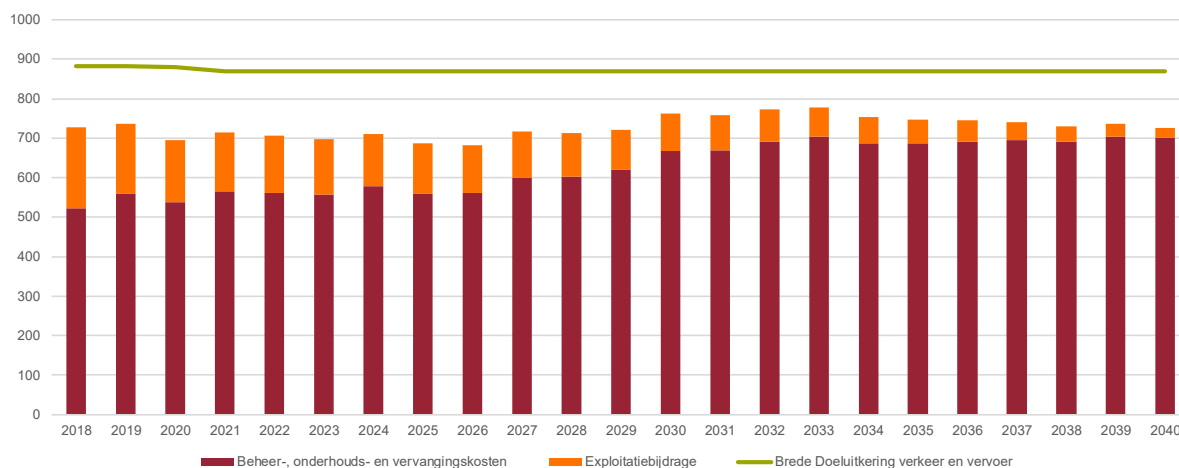
Voor de uitgaven aan beheer-, onderhouds- en vervangingskosten van voertuigen en (rail)infrastructuur is een update gemaakt van de data voor de *Audit BOV-kosten lokaalspoor vervoerregio's* (MottMacDonald, 2017). De aanname is dat dat de uitgaven door een verwachte groei van het aantal reizigers – voor elke 10% meer voertuigkilometers 3% meer beheer-, onderhouds- en vervangingskosten, plus een risicoreservering na eind looptijd concessie – en een uitbreiding van het tram- en metronetwerk tot 2040 stijgen. Daarbovenop is de aanname dat de kapitaallasten voor de aanschaf van extra nieuwe voertuigen vanaf 2030 toenemen (zie paragraaf 2.2).



Figuur 2. Beheer-, onderhouds- en vervangingskosten openbaar vervoer tot 2040 (€ mln., prijspeil 2017)

2.4 Per saldo minder geld om te investeren

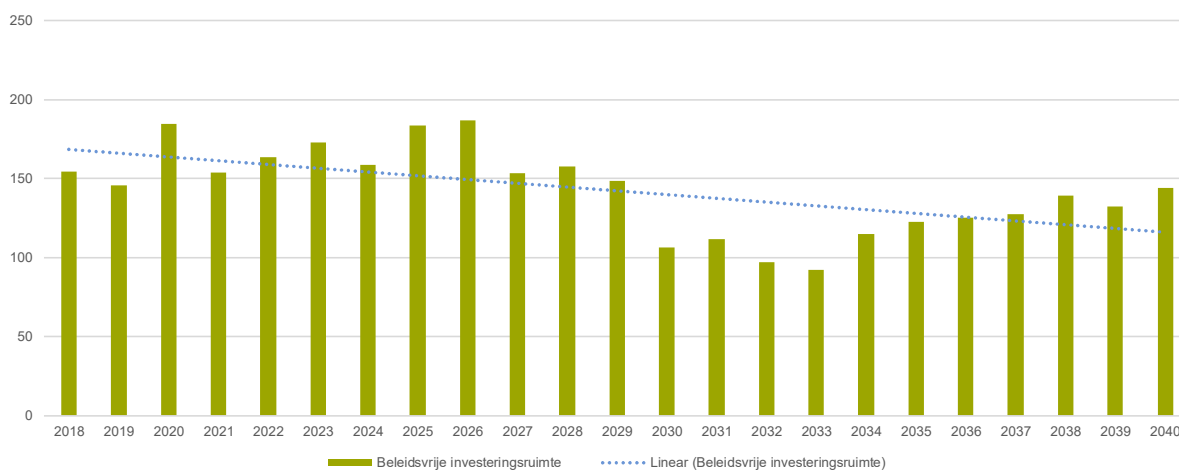
De beleidsvrije investeringsruimte neemt tot 2040 af. Met andere woorden: de stedelijke regio's hebben steeds minder geld om bijvoorbeeld te investeren in uitbreidingen van het openbaar vervoer. De afname van de beleidsvrije investeringsruimte wordt vooral verklaard door een stijging van de beheer-, onderhouds- en vervangingskosten bij een gelijkblijvende Brede doeluitkering verkeer en vervoer.



Figuur 3. Beleidsvrije investeringsruimte tot 2040 (€ mln., prijspeil 2017)

De omvang van de beleidsvrije investeringsruimte is ordegrrootte € 830 mln. (19%) in de periode 2020-2024 en 2025-2029, € 520 mln. (11%) in de periode 2030-2034 en € 650 mln. (15%) in de periode 2035-2039 (prijspeil 2017, uitgaande van een reële indexatie van de Brede doeluitkering verkeer en vervoer.

Deze afname komt bovenop de afgenomen beleidsvrij investeringsruimte in de afgelopen perioden door bezuinigingen op (de indexatie van) de Brede doeluitkering verkeer en vervoer. Ze was de ontvangen Brede doeluitkering verkeer en vervoer in de afgelopen 10 jaar gemiddeld nog € 940 mln. per jaar en in de periode 2008-2012 zelfs gemiddeld € 1.015 mln. per jaar (prijspeil 2017).



Figuur 4. Omvang beleidsvrije investeringsruimte tot 2040 (€ mln., prijspeil 2017)

3. Investeringsambities stedelijke regio's tot 2040

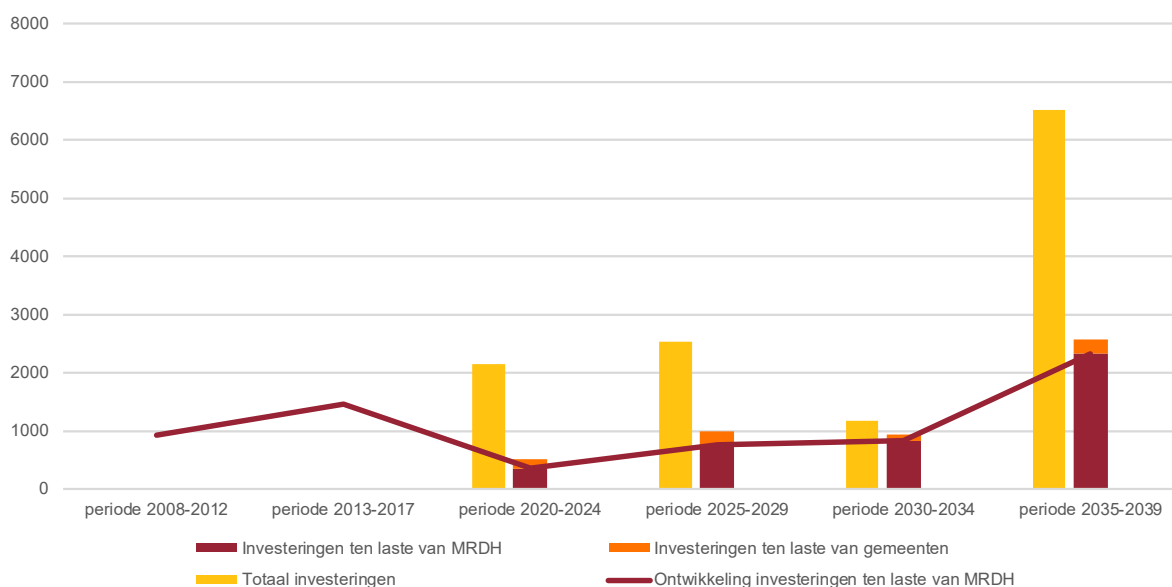
Is het geld dat de stedelijke regio's hebben om bijvoorbeeld te investeren in uitbreidingen van het openbaar vervoer voldoende om de plannen te realiseren? Om die vraag te beantwoorden zijn eerst de investeringsambities tot 2040 in beeld gebracht.

3.1 Investeringsambities fluctueren

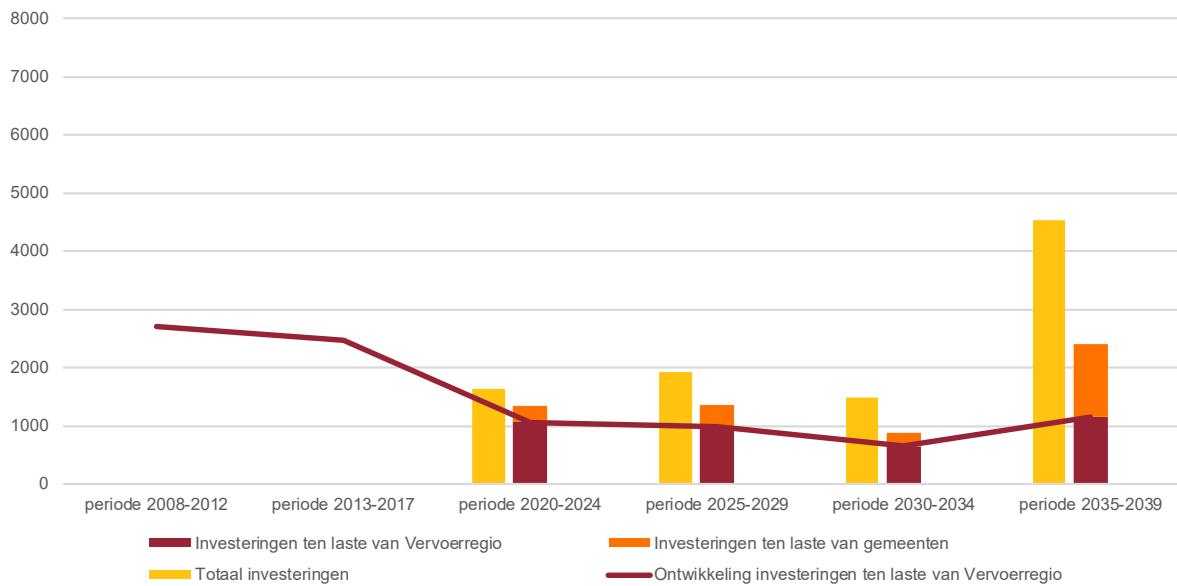
De investeringsambities met een regionale impact zijn geïnventariseerd via bureau-onderzoek naar bijvoorbeeld bereikbaarheidsagenda's en investeringsprogramma's. Omdat plannen inderdaad nog niet altijd concreet zijn, is de inventarisatie in een werksessie met Metropoolregio Rotterdam Den Haag en een werksessie met Vervoerregio Amsterdam aangevuld.

Omdat ook nationale, provinciale en gemeentelijke plannen zijn geïnventariseerd is geanalyseerd welk deel van de investeringsambities ten laste van Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam komen. Net als wat de bijdragen van gemeenten zijn op basis van de verdeelsleutels voor cofinanciering.

Uit de inventarisatie blijkt dat de investeringsambities in de stedelijke regio's de komende perioden enigszins fluctueren. De investeringsambities liggen niet zozeer hoger dan de daadwerkelijke investeringen in de afgelopen perioden, misschien met uitzondering van de investeringsambities in de periode 2035-2039. (In de afgelopen 10 jaar waren meer investeringen mogelijk dat de beleidsvrije investeringsruimte, omdat was gespaard – de 'spaarpot' is nu leeg – en de Rijksoverheid extra geld beschikbaar stelde via onder meer het BOR-fonds). Kanttekening daarbij is dat de praktijk zo kan zijn dan deze investeringen deels pas na 2040 worden gerealiseerd.



Figuur 5a. Investeringsambities Rotterdam Den Haag tot 2040

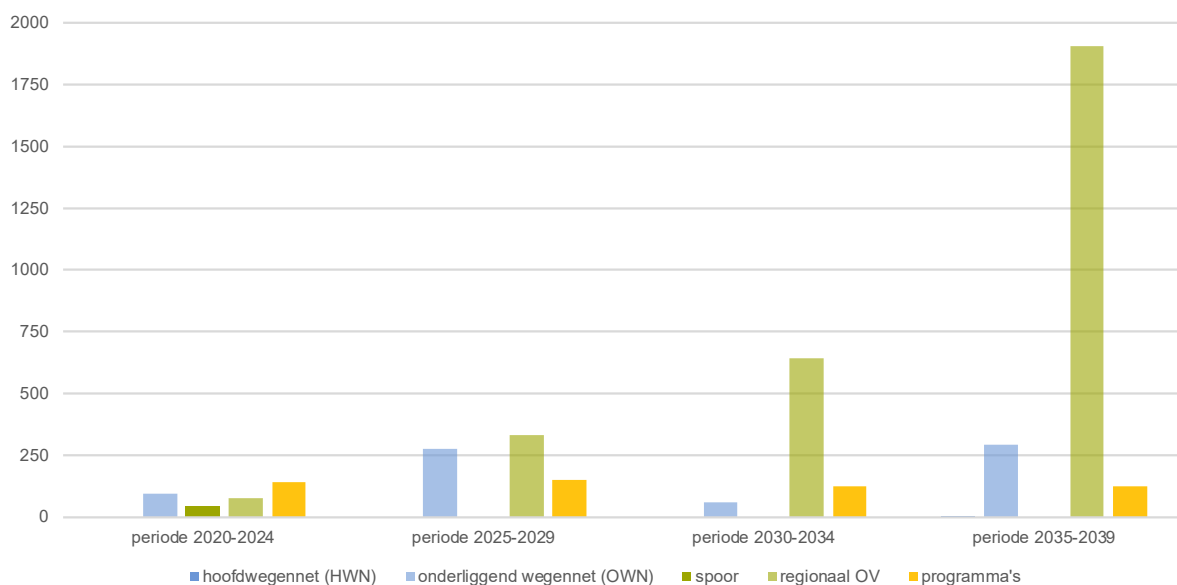


Figuur 5b. Investeringsambities Amsterdam tot 2040

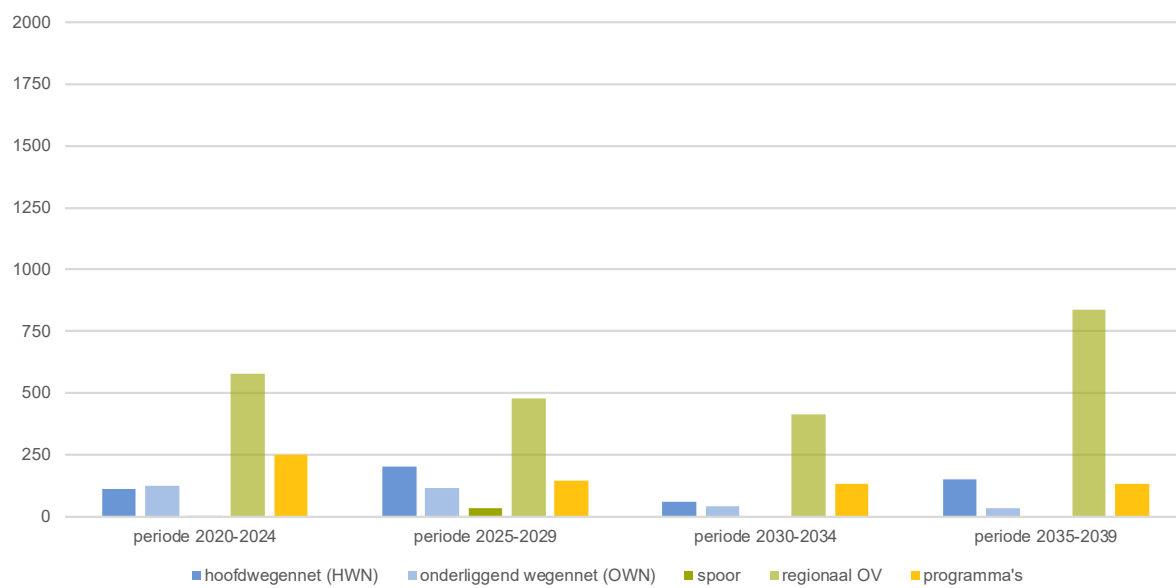
3.2 Geld gaat vooral naar uitbreidingen van het openbaar vervoer

Van de investeringsambities die ten laste komen van Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam is ook geanalyseerd of ze aan uitbreidingen van het openbaar vervoer worden besteed of aan het (onderliggend) wegennet of programma's zoals fiets, goederenvervoer of duurzame en slimme mobiliteit.

Uit de analyse blijkt dat de stedelijke regio's ongeveer twee derde van het geld willen investeren in uitbreidingen van het regionaal openbaar vervoer.



Figuur 6a. Investeringsambities Rotterdam Den Haag per categorie tot 2040



Figuur 6b. Investeringsambities Amsterdam per categorie tot 2040

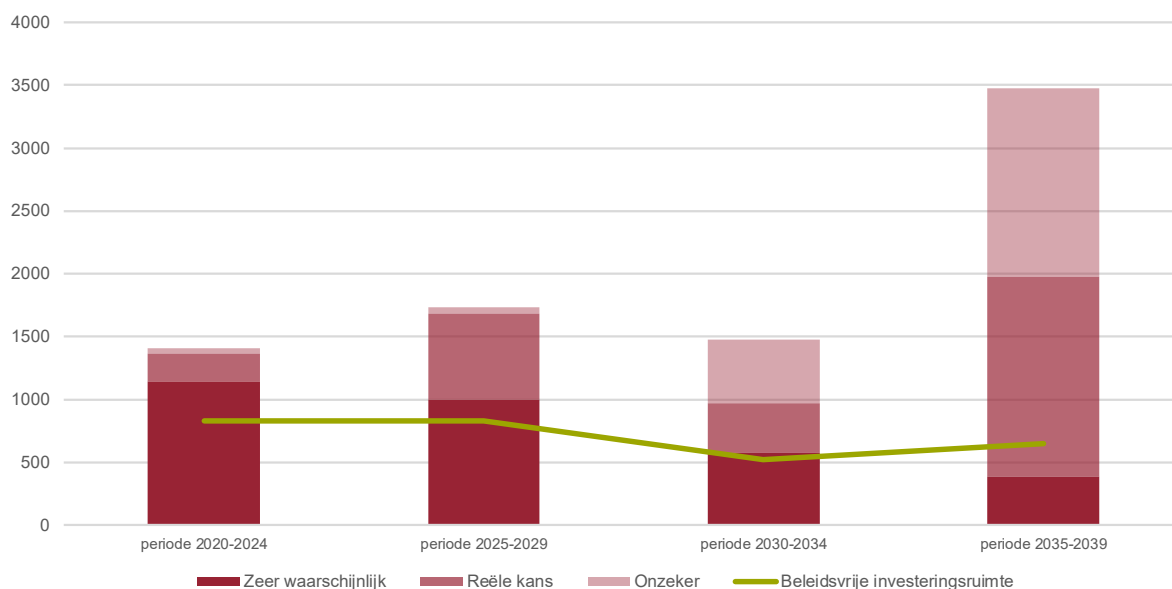
4. Spanning tussen investeringsruimte en investeringsambities

Het geldt dat de stedelijke regio's hebben om bijvoorbeeld te investeren in uitbreidingen van het openbaar vervoer is niet voldoende om de plannen te realiseren. Om wat meer gevoel te krijgen bij hoe erg het knelt, zijn de investeringsambities ook indicatief beoordeeld op kansrijkheid en kosteneffectiviteit.

4.1 Ook als onzekere plannen worden weggelaten, komen stedelijke regio's geld tekort

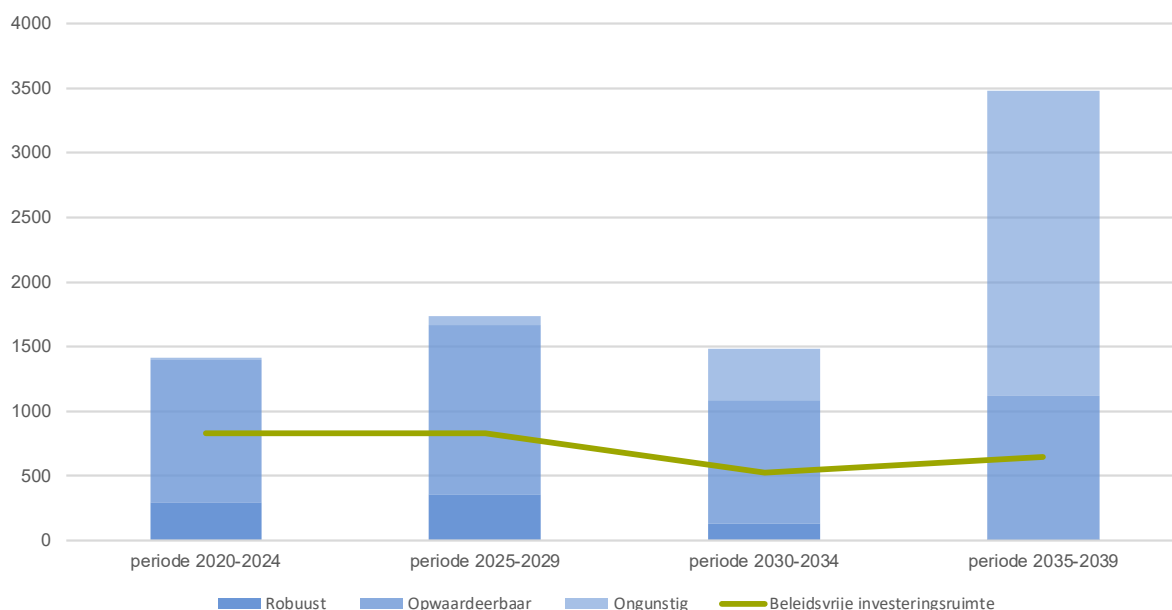
In de inventarisatie zijn alle plannen, rijp en groei, meegenomen. Dat betekent dat niet alle plannen, los van de kosteneffectiviteit, even kansrijk zijn. Daarom zijn de investeringsambities indicatief beoordeeld op hun kansrijkheid in een werksessie met Metropoolregio Rotterdam Den Haag en een werksessie met Vervoerregio Amsterdam.

Uit de indicatieve beoordeling blijkt dat (logischerwijs) vooral op de langere termijn de plannen minder zeker zijn. Maar ook als de onzekere plannen vervolgens in de confrontatie met de beleidsvrije investeringsruimte worden weggelaten, komen de stedelijke regio's tot 2040 zeker € 3 mld. tekort.



Figuur 7. Confrontatie beleidsvrije investeringsruimte met kansrijke investeringsambities tot 2040

Het beeld is bij een indicatieve beoordeling van de investeringsambities op hun kosteneffectiviteit min of meer vergelijkbaar. Voor de beoordeling is gebruik gemaakt van een update van een eerder door Twynstra Gudde (2004) ontwikkelde systematiek op basis van de methodiek van het Centraal Planbureau. Ook nu geldt dat als de 'ongunstige' plannen worden weggelaten de stedelijke regio's tot 2040 zo'n € 2,5 mld. tekort komen.



Figuur 8. Confrontatie beleidsvrije investeringsruimte met kosteneffectieve investeringsambities tot 2040

4.2 Hoe omgaan met de spanning?

Natuurlijk, er moet nog eens goed naar de problemen en de plannen om die op te lossen worden gekeken. En dan kan de oplossing ook prima wat anders zijn dan lightrail, zoals ook Alain Lemaire (2018) schrijft.

Maar de spanning blijft. Door de groei van de bevolking (woningbouw) neemt de mobiliteitsbehoefte in de Randstad sterk toe. Ook met het oog op ambities voor duurzaamheid is meer openbaar vervoer nodig.

Interessant is dat de uitkomsten van het onderzoek zien dat de ruimte die de stedelijke regio's hebben om te investeren in de mobiliteit van morgen vooral afneemt doordat het geld in toenemende mate opgaat aan de kosten van beheer, onderhoud en vervanging van het bestaande openbaar vervoer. Dat geldt ook voor de Rijksoverheid (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2019b). Het roept de vraag op naar meer grip op beheer-, onderhoud- en vervanging. Zonder daarmee te willen zeggen dat er maar op moet worden bezuinigd, want dan kun je ook de rekening een keer gepresenteerd krijgen (Algemene Rekenkamer, 2019). Maar uit het beheer en onderhoud van de assets kan vaak wel meer worden gehaald.

Daarnaast roepen de uitkomsten van het onderzoek de vraag op naar alternatieve bekostiging en financiering. Een OV-taks is maar een van de denkbare alternatieven. Zo lekten na het zomerreces plannen uit voor een speciaal fonds om de komende jaren grote investeringen te doen in onder meer de uitbreiding van het openbaar vervoer. Maar dezelfde dag al bleken de regeringspartijen het nog lang niet eens te zijn over zo'n fonds. Misschien moeten we social designers maar eens vragen om de kloof met de boze burgers te dichten en met hen, de gebruikers van het openbaar vervoer (!), te komen tot verrassende alternatieven.

Literatuur

- Bierman, Jaap & Roger van Boxtel (2018, 16 januari), 'Investeer nu in lightrail om verkeersinfarct te voorkomen', in: *NRC*, 18-19
- Clahsen, Arend (2019, 11 juni), 'Overheid zint op OV-taks voor woningbezitters en ondernemers', in: *Het Financieele Dagblad*, 1, 3
- Lemaire, Alain (2018, 23 januari), 'Lightrail: oplossing op zoek naar een probleem', *NRC*, 18-19
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019a), *Gevoeligheidsanalyse investeringsruimte Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019b), *Ontwikkelingen instandhouding Rijksinfrastructuur*
- Mott MacDonald (2017), *Audit BOV-kosten lokaalspoor vervoerregio's; beheer-, onderhouds- en vervangingskosten in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*
- Twynstra Gudde (2018), *Gevoeligheidsanalyse investeringsruimte*
- Twynstra Gudde (2018), *Doorkijk financieel kader regionale bereikbaarheid*