

Vergaderjaar 2008–2009

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 146

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2009

Hierbij informeer ik uw Kamer zoals toegezegd over de definitie van de exploitatiekosten van de kilometerprijs. In de Nota Mobiliteit zijn deze exploitatiekosten gebonden aan een maximum van 5% van de opbrengsten.

De bedoeling van de 5%-norm is om markt en overheid uit te dagen om het kilometerprijsstelsel zo kosteneffectief mogelijk uit te voeren, zodat de exploitatiekosten zullen dalen. ABvM stelt de norm centraal in de gesprekken met marktpartijen, maakt sobere ontwerp-keuzes en bevordert de marktwerking maximaal. De definitieve afweging vindt plaats bij het Implementatiebesluit.

Achtergrond 5%-norm

De 5%-norm stamt uit de motie Hofstra cs (dd 12 december 2005), waarin is gesteld: «*Voorwaarden hierbij zijn dat de invoeringskosten aanzienlijk lager uitvallen dan geraamd in het advies van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit en dat de uitvoerings- en handhavingskosten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten; zo laag mogelijk met een maximum van 5%.*»

In de Nota Mobiliteit is deze passage een op een overgenomen en later herbevestigd in het coalitieakkoord. Sindsdien is en blijft de 5%-norm een belangrijk criterium bij de politieke wegging van het project Anders Betalen voor Mobiliteit bij de verschillende go-no go momenten.

Sinds het kabinetsbesluit «Starten met de kilometerprijs» van 30 november 2007 worden de «uitvoerings- en handhavingskosten» waarvan in de motie Hofstra cs sprake is aangeduid met «exploitatiekosten». In de loop van verschillende debatten met uw Kamer en audits van de DAD is gebleken dat niet helder was wat precies verstaan moet worden onder exploitatiekosten. Ik heb uw Kamer daarop toegezegd een precieze en geprononceerde definitie van de exploitatiekosten te formuleren.

Aanpak definitie

Gezien het belang van de 5%-norm heb ik deze definiëring grondig aangepakt. De exploitatiekosten als percentage van de opbrengsten worden berekend door de op te nemen kostenposten (teller) te delen door de opbrengsten (noemer) en te vermenigvuldigen met 100.

Ik heb een aantal uitgangspunten vastgesteld die het kader vormen voor de teller en de noemer. Vervolgens heb ik in kaart gebracht op welke manier de kosten in te delen zijn en welke selecties van kosten een berekende definitie van exploitatiekosten opleveren. Het is misschien goed om te benadrukken dat de betekenis van de term «exploitatiekosten» niet eenduidig is, en op verschillende manieren ingevuld kan worden.

De noemer houd ik omwille van de vergelijkbaarheid van de verschillende definities constant en wordt gevormd door de opbrengst van de kilometerprijs in 2020, bij 100% afbouw van de BPM en MRB. Opbrengst uit andere belastingen zoals het verplichte Europese minimum voor de BZM voor zware vracht of MRB voor motoren tellen dus niet meer. De opbrengsten uit de handhaving zal ik verrekenen met de kosten van de handhaving. Deze berekening kan ik nu nog niet uitvoeren omdat nog onvoldoende zicht bestaat op de inkomsten uit de handhaving.

Ook voor de kosten wordt het zichtjaar 2020 gehanteerd, omdat het systeem dan in zijn geheel is ingevoerd en alle investeringen zijn gedaan. Daarnaast wordt 2020 in de Nota Mobiliteit als zichtjaar gebruikt. Verder is van belang te kijken naar kosten in plaats van uitgaven: uitgaven fluctueren per jaar, terwijl kosten de uitgaven weergeven uitgesmeerd over meerdere jaren. De gebruikte kostenraming is probabilistisch, waarbij gerekend wordt met de verwachtingswaarde (P50) van de kosten. Deze methode geeft de beste inschatting van de verwachte kosten van de kilometerprijs.

De kosten kunnen berekend worden inclusief of exclusief BTW. Gezien vanuit het Infraconds is de BTW inbegrepen: het BTW-deel van de kosten wordt immers gewoon betaald en komt ten laste van de VenW-begroting. Vanuit het perspectief van het emu-saldo is de BTW evenwel per saldo niet van invloed: tegenover de uitgaven aan BTW staan immers even grote inkomsten voor de schatkist.

In de Basisrapportage en de Voortgangsrapportages zijn tot nu toe voor de exploitatiekosten de operationele kosten inclusief BTW berekend. Ik zal in de toekomst rapporteren over de exploitatiekosten zowel inclusief als exclusief BTW.

Afbakening van de (exploitatie)kosten

Ik heb de kosten langs drie dimensies opgesplitst:

- **kostensoorten:** operationele kosten, afschrijvingen en financieringskosten;
- **kostencategorieën:** dit zijn de verschillende systeemonderdelen;
- en **kostendragers:** Staat en kentekenhouder (de kosten voor andere partijen (bv. service providers) worden aan een van beide doorberekend).

Om de financieringskosten en de uitsplitsing naar kostendragers in kaart te brengen, was meer inzicht nodig in de businesscase die wordt opgesteld ten bate van de gesprekken met marktpartijen in het kader van certificering en aanbesteding. De businesscase maakt de financiële stromen tussen de verschillende spelers in het kilometerprijsstelsel inzichtelijk.

Het ontwikkelen van de businesscase heeft enige extra tijd in beslag genomen.

Er zijn verschillende definitievarianten onder de loep genomen, maar uiteindelijk slechts drie hoofdredeneringen houdbaar en verdedigbaar geacht. Dat zijn een strikte interpretatie van de motie Hofstra cs, de systematiek die wordt gehanteerd in fiscale wetgeving, en de definitie die gangbaar is in de bedrijfseconomische praktijk. Ik licht deze varianten hieronder toe. Afgevalen varianten zijn onder meer varianten waarin niet alle kostencategorieën werden meegenomen (bijvoorbeeld het secundair systeem of de handhaving).

Exploitatiekosten zijn operationele kosten

De motie Hofstra cs maakt onderscheid tussen invoeringskosten en uitvoerings- en handhavingskosten. Vertaald naar kostensoorten ligt het voor de hand onder invoeringskosten de afschrijvingen en financieringskosten te verstaan (investerings in het systeem) en onder uitvoerings- en handhavingskosten de operationele kosten (om het systeem draaiende te houden). Geredeneerd naar de motie Hofstra cs zijn de exploitatiekosten dan ook gedefinieerd als de operationele kosten (voor *alle kostencategorieën* en *alle kostendragers*).

Exploitatiekosten betreffen alle kostensoorten

In de bedrijfseconomische praktijk is het gebruikelijk om alle kostensoorten mee te nemen onder de noemer van exploitatiekosten, zowel operationele kosten, als afschrijvingen en financieringskosten (voor *alle kostencategorieën* en *alle kostendragers*). De afschrijvingen zijn in letterlijke zin de waardevermindering van de systeemonderdelen. Anders gesteld zijn dit de herinvesterings in het systeem. Financieringskosten zijn de kosten die verbonden zijn aan het betalings- en kredietverkeer, bijvoorbeeld om leningen af te kunnen sluiten. Inbegrepen zijn de financieringskosten van de service providers en van publieke partijen buiten VenW. De financieringskosten die leveranciers van de diverse systeemonderdelen maken, worden verondersteld in de prijs van het product (bijvoorbeeld de OBE) verwerkt te zijn.

Exploitatiekosten zijn de kosten van kostendrager VenW

Gezien de analogie met de activiteiten van de Belastingdienst, valt er wat voor te zeggen om aan te sluiten bij de berekeningswijze van de kosten die met belastinginning gemoeid zijn. Daarbij worden de uitvoeringskosten voor de innende instantie, en de administratieve lasten en nalevingskosten voor externen afzonderlijk in beeld gebracht. De exploitatiekosten zijn in deze benadering dus gelijk aan de kosten die voor rekening komen van de kostendrager VenW. Afschrijvingen op OBE (de «kastjes») worden beschouwd als nalevingskosten voor de burger (en het bedrijfsleven) omdat de OBE – los van het eerste kastje – in de eindsituatie niet voor rekening van de staat komt.

Actuele inzichten hoogte exploitatiekosten

Op basis van de kostenraming die ten grondslag ligt aan VGR2, zijn de exploitatiekosten in de genoemde varianten op dit moment als volgt¹:

¹ Door afronding van de cijfers voor staat en KTH wijkt de optelsom bij Totaal soms af.

Percentage exploitatiekosten per variant	incl. BTW			excl. BTW		
	staat	KTH	Totaal	staat	KTH	Totaal
1 - Operationale kosten	6,5%	0,9%	7,5%	5,5%	0,8%	6,3%
2 - Alle kostensoorten	6,9%	6,4%	13,2%	5,8%	5,4%	11,1%
3 Kostendrager V&W	6,9%		6,9%	5,8%		5,8%

(KTH staat voor kentekenhouders)

Ik kan uw Kamer inzicht geven in de percentages van alle kostenposten bij volledige uitsplitsing. Met het oog op de aanbesteding acht ik dit inzicht marktgevoelig. Mocht uw Kamer kennis willen nemen van deze cijfers, ben ik bereid deze vertrouwelijk ter inzage te geven.

Keuze voor een definitie

Het is mij duidelijk geworden dat de term exploitatiekosten geen eenduidig begrip is. Daarom ben ik teruggegaan naar de bron en de bedoeling van de 5%-norm.

De bron van de norm is de motie Hofstra cs. De bedoeling daarvan is in mijn ogen om de kosten voor uitvoering en handhaving van het systeem in de exploitatiefase laag te houden in verhouding tot de opbrengsten.

Daarom kies ik voor de definitie die teruggaat naar deze bron en die onderscheid maakt tussen invoeringskosten en uitvoeringskosten. Ik definieer de exploitatiekosten derhalve als zijnde **operationele kosten** die nodig zijn om het systeem in de exploitatiefase draaiende te houden. Het betreft dus zowel kosten die neerslaan bij de staat als bij burger en bedrijfsleven. Investeringskosten vallen hiermee buiten de definitie.

Met deze keuze sluit ik aan bij de definitie die tot dusverre in de Basisrapportage en Voortgangsrapportage is gehanteerd (inclusief BTW). Ik heb professor Theeuwes gevraagd een review te doen op de aanpak en uitkomst van de definiëring van de 5%-norm en die komt tot de conclusie dat VenW terecht kiest voor de variant «operationele kosten». Uw Kamer treft deze review als bijlage aan.¹

Ik beseft dat de afschrijvingen op de OBE niet onder deze definitie vallen, hoewel enkele leden van uw Kamer daartoe wel de wens hebben uitgesproken. De heer Koopmans, en in navolging van hem de rest van uw Kamer, heeft in het AO medio november in bredere zin opgeroepen om *alle* kosten in beeld te houden. Kortom, de keuze voor de definitie «operationele kosten» mag niet betekenen dat de markt niet maximaal onder druk staat om de OBE tegen een scherpe prijs aan te bieden; de motie Hofstra cs geeft mij immers ook de opdracht de «invoeringskosten lager te laten uitvallen». Daarom herhaal ik mijn toezegging – in antwoord op de heer Koopmans – om de prijsontwikkelingen van de OBE strikt te monitoren en uw Kamer daarvan op de hoogte te houden. De uitkomst van de aanbesteding en de Grote Praktijk Test zullen markante momenten zijn die ons meer inzicht geven in de prijs die leveranciers kunnen en zullen bieden.

Zoals in VGR2 is gemeld, komen de exploitatiekosten naar huidige inzichten uit op 7,5% (dit zijn de operationele kosten, incl. BTW). Tot nu toe vertonen de exploitatiekosten een dalende trend. Ik verwacht dat marktwerking de kosten nog verder doet dalen: markteffecten zijn nog niet meegenomen in de huidige (conservatieve) inschattingen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vervolg

De inzichten rond de hoogte van de exploitatiekosten zijn een momentopname. Bij elke rapportage informeer ik uw Kamer over de actuele cijfers. Stap voor stap moeten we komende jaren steeds dichterbij de 5% komen. De norm prikkelt markt en overheid om de kosten laag te houden en is een politiek hulpmiddel bij de ultieme go-no go beslissing bij het Implementatiebesluit. De politiek weegt dan het totale project op zijn merites, waaronder de hoogte van de exploitatiekosten.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings