
Notitie	datum	3 juni 2009
	onderwerp	Commentaar op definitie exploitatiekosten
	aan	
	van	Jules Theeuwes, SEO Economisch Onderzoek

Inleiding

Deze notitie is gebaseerd op documentatiemateriaal van het ministerie van VenW betreffende het proces van definiëring en uitwerking van de 5%-norm. Geadviseerd wordt door V&W om de exploitatiekosten te definiëren als de operationele kosten van het Kilometerprijssysteem en om deze kosten inclusief en exclusief BTW te presenteren. SEO Economisch Onderzoek is gevraagd om de uitwerking en onderbouwing van deze definitie te beoordelen.

De doelstelling van het ministerie van VenW is om een concrete, meetbare invulling te geven aan de 5%-norm die in de motie Hofstra cs (dd 12 december 2005) is gesteld. Hieronder zal ik eerst een korte algemene beschouwing wijden aan de 5%-norm uit de motie Hofstra en vervolgens meer in detail ingaan op de uitwerking en onderbouwing van het begrip exploitatiekosten.

Algemene beschouwing

De norm die door de motie Hofstra wordt verwoord, luidt dat “de uitvoerings- en handhavingskosten in redelijke verhouding staan tot de opbrengsten; zo laag mogelijk met een maximum van 5%”.

Een cruciaal uitgangspunt bij de interpretatie van de term “uitvoerings- en handhavingskosten” is de doelstelling die wordt nagestreefd met de 5%-norm. Afhankelijk van de doelstelling van de norm kan de term “uitvoerings- en handhavingskosten” namelijk anders worden geïnterpreteerd. De definitie van de kosten en de nagestreefde doelstelling dienen op elkaar te zijn afgestemd.

Mogelijke interpretaties in dit verband zijn:

- a. Een eerste doelstelling zou kunnen zijn om een gegeven bedrag aan opbrengsten tegen minimale kosten binnen te halen. Het relevante kostenbegrip bij deze doelstelling betreffen de noodzakelijke kosten die gemaakt moeten worden om het gegeven bedrag aan opbrengsten te genereren. Deze benadering leidt niet altijd tot een optimale afruil tussen kosten en baten. Het is mogelijk dat er meer dan een euro aan kosten vereist is om de laatste euro aan opbrengsten binnen te halen. Het is dan eigenlijk niet efficiënt om deze marginale kosten nog te maken om de laatste euro aan opbrengsten binnen te halen. Deze efficiëntie overweging is echter niet relevant indien de beoogde opbrengst moet worden gerealiseerd.
- b. Een tweede mogelijke doelstelling is om de relatie tussen kosten en opbrengsten te optimaliseren. De focus ligt dan niet zozeer bij het binnen halen van een gegeven bedrag aan opbrengsten, maar bij het optimaliseren van het verschil tussen kosten en opbrengsten. Het streven is om het verschil tussen kosten en opbrengsten te maximaliseren. Het relevante kostenbegrip bij deze doelstelling zijn eerder de marginale

kosten, zodat afgewogen kan worden of de laatste euro die aan kosten wordt gespendeerd meer dan een euro aan opbrengsten oplevert.

- c. Een derde mogelijke doelstelling is om niet zozeer naar de financiële opbrengsten te kijken maar naar de totale maatschappelijke opbrengsten. Totale maatschappelijke opbrengsten bevatten alle baten (toename welvaart bevolking, vermindering milieubelasting, mogelijk toename arbeidsproductiviteit etc) die het kilometerprijssysteem oplevert. Bij deze doelstelling hoort een maatschappelijke kosten baten analyse waarbij alle kosten en alle baten met elkaar worden vergeleken. Niet alleen is de definitie van baten in deze benadering veel ruimer, ook de kosten worden veel breder gedefinieerd.

Een centraal uitgangspunt van Anders Betalen voor Mobiliteit is dat het volume van de huidige vaste belastingen op macroniveau lastenneutraal moet worden verwerkt in de nieuwe kilometerprijs. Dit houdt in dat de doelstelling is om in 2020 een bedrag van circa 9 mld. Euro te genereren. De benadering die daarmee wordt gekozen correspondeert met optie (a) hierboven. Het relevante kostenbegrip bij deze optie zijn de kosten die noodzakelijk zijn om het gegeven bedrag binnen te halen. Vervolgens is het streven om die noodzakelijke kosten zo laag mogelijk te houden. Dit is ook de benadering die terecht gekozen wordt door VenW.

Beschouwingen over definitie en uitwerking van het kostenbegrip

Definitievarianten

Drie definitievarianten staan centraal in de uitwerking van het kostenbegrip voor de “uitvoerings- en handavingskosten”: (1) operationele kosten; (2) alle kostensoorten en (3) kostendrager VenW.

- (1) Operationele kosten: deze worden gedefinieerd als de jaarlijks terugkerende uitgaven noodzakelijk om het bestaande kilometersysteem draaiende te houden.
- (2) Alle kostensoorten: in vergelijking met de operationele kosten wordt in deze variant ook rekening gehouden met de afschrijvingen en de financieringskosten
- (3) Kostendrager VenW: in deze variant wordt de systematiek van de Belastingdienst overgenomen en wordt alleen gekeken naar de kosten die VenW maakt voor de inning van de kilometer en niet naar de kosten voor de kentekenhouders.

Met de uitwerking en invulling van deze varianten worden de relevante en redelijke keuzemogelijkheden vrij compleet afgedekt. Er zijn geen essentiële afwegingen die hierbij over het hoofd worden gezien. Het lijkt mij inderdaad ook nuttig om de keuze tot deze drie varianten te beperken.

De voorkeur van het ministerie van VenW gaat uit naar de variant ‘operationele kosten’. Deze variant heeft als voordeel ten opzichte van de variant ‘kostendrager VenW’ dat terecht zowel kosten van het ministerie als voor kentekenhouders worden meegenomen.

De operationele kostenvariant verschilt van de variant ‘alle kostensoorten’ in die zin dat geen rekening wordt gehouden met de investeringskosten in de vorm van afschrijvingen en financieringskosten. Bedrijfseconomisch zijn inderdaad alle kosten relevant en vanuit die optiek

zou de variant “alle kostensoorten” de voorkeur moeten hebben. Echter, in de context van de 5%-norm en de motie Hofstra is het relevant om uitvoerings- en handhavingskosten en kosten van investering en herinvestering gescheiden te houden.

Hofstra maakt een onderscheid tussen invoeringskosten aan de ene kant (waarvoor het streven is dat ze moeten dalen ten opzichte van de raming van het platform Nouwen) en uitvoeringskosten aan de andere kant (waarvoor het streven is dat deze zo laag mogelijk moeten zijn en maximaal 5%).

VenW ziet, terecht de invoeringskosten als investeringen om het systeem in te voeren, en schaaft herinvesteringen (afschrijvingen en financieringskosten) onder deze categorie. Het streven om er voor te zorgen dat de invoeringskosten lager uitvallen dan geraamd door het Platform Nouwen is al in het beleid meegenomen. Daarmee zijn de invoeringskosten niet meer relevant voor het streven om de 5%-norm te halen en de uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden. De tweede definitievariant met “alle kostensoorten” klopt vanuit bedrijfseconomische standpunt, maar is vanuit het beleidsstandpunt ongeschikt als indicator voor de 5%-norm. Deze definitie waarin alle kosten zijn meegenomen is als het ware “dubbel op” vanuit het beleid bekeken. De operationele kosten die zich beperken tot jaarlijks terugkerende kosten noodzakelijk om het bestaande kilometersysteem draaiende te houden is bekeken vanuit het beleidspoor zoals bedoeld in de Hofstra motie correct.

Doorrekening van de exploitatiekosten

Bij de doorrekening van de exploitatiekosten wordt een reeks van aannames gemaakt. Voor zowel de opbrengstenkant als de kostenkant zijn uitgangspunten geformuleerd. Voor een deel berusten deze uitgangspunten op feitelijke afspraken en arrangementen die al eerder zijn overeengekomen. Voor een ander deel volgen ze uit beleidsoverwegingen of zijn ze gewoon praktisch. Ik heb slechts over een beperkt aantal punten commentaar.

Bij de uitgangspunten opbrengsten wordt gesteld dat de opslag van 5% op de kilometerprijs deel uitmaakt van de opbrengsten. Ik vind het verstandig om de norm die volgt uit de motie Hofstra c.s. op deze wijze min of meer dwingend op te leggen.

Er wordt bij de uitgangspunten kosten voor gekozen om de berekeningen uit te voeren voor het jaar 2020. De overweging daarbij is dat de Kilometerprijs dan al een aantal jaren is ingevoerd zodat in dat jaar gezegd kan worden dat het systeem een vorm van stabiliteit heeft bereikt en schommelingen in kosten en opbrengsten gerelateerd aan kinderziektes en aanpassingsschommelingen achter de rug zijn. Het jaar 2020 is echter nog meer dan een decennium van ons verwijderd. Dat betekent dat de berekeningen met grote onzekerheid zijn omgeven. Die onzekerheid krijgt vorm in de probabilistische kostenraming. Er wordt uitgegaan van een kans van 50% dat de geraamde kosten niet overschreden worden en dus van een vergelijkbare kans dat ze wel overschreden worden. Naar mijn oordeel is een dergelijke kansverdeling geschikt om deze onzekerheid te vangen.

Tenslotte

De berekeningen zijn gebaseerd op een jaar (2020). Op basis van de operationele kosten (variant 1) komt er als percentage 7,5 % (inclusief BTW) of 6,3% (excl. BTW) uit. Dit is een eenmalig gegeven vastgesteld volgens de huidige inzichten. De uitgangspunten die worden gehanteerd om

tot dit percentage te komen zijn redelijk, in de zin dat er bij de berekeningen en de onderbouwing geen nadruk is gelegd op veronderstellingen of uitgangspunten die onterecht dit percentage naar beneden zouden drukken. Het is mijn indruk inderdaad dat men de berekeningen eerder breed (conservatief) heeft ingestoken.

Er is terecht niet gekozen voor de variant “kostendrager VenW” (variant 3) omdat in deze variant alleen de kosten van het ministerie worden meegenomen en niet die van de kentekenhouder. Er is ook terecht niet gekozen voor de variant “alle kosten” (variant 2) omdat de investerings- en herinvesteringskosten al onderdeel vormen het beleid om de invoeringskosten lager dan de ramingen van de commissie Nouwen te laten uitkomen. De variant “operationele kosten” (variant 1) heeft van alle kostenvarianten de beste aansluiting met het beleid dat stoelt of de motie Hofstra en de 5%-norm.

De doelstelling is ook om de kosten die noodzakelijk zijn om het systeem draaiende te houden (en de opbrengst van 9 mld. te genereren) in de loop van de tijd te minimaliseren. Het zou mijn voorkeur hebben dat deze verwachting meer concreet ingevuld worden.

Tenslotte, terugverwijzend de algemene beschouwing eerder in deze notitie, de doelstelling om een gegeven bedrag aan opbrengsten (9 mld. Euro in 2020) tegen minimale kosten binnen te halen, spoort met de bedoeling van de motie Hofstra. Maar is tegelijk vanuit een breder economisch perspectief bekeken niet noodzakelijk een optimale doelstelling (omdat in sommige gevallen de marginale kosten van het ophalen groter kunnen zijn dan de marginale opbrengsten). Het is ook geen complete doelstelling in de zin dat daarmee de alle maatschappelijke kosten en vooral ook maatschappelijke baten van Anders Betalen voor Mobiliteit in kaart worden gebracht.