Vervoerregio Amsterdam

MEMO

Aan Regioraad

Datum 5 juni 2023

Betreft Grip op de begroting.

Deze memo is een eerste beantwoording op de motie en toezegging uit de Regioraad van 9 mei 2023. De motie en toezegging zijn aan elkaar gerelateerd en worden daarom in deze memo beide behandeld.

Motie 1 - Kleinere financiële programma's
- De begroting (2022-2025) in kleinere financiële programma's op te splitsen. - Voorafgaand aan de komende begroting met een voorstel voor deze opsplitsing te komen en deze voor te leggen aan de regioraad.
Ingediend door: Moeskops, Schmit, Smand, Hoedemaeker, Ben Idder, Asruf

Toezegging bij Motie 3 - Onderzoek om budgettair te schuiven tussen programma's voor de exploitatie van het OV in 2024
- Om te onderzoeken in hoeverre er tussen programma's binnen de begroting budgettair geschoven kan worden zodat er meer geld vrijkomt voor de exploitatie van het OV in 2024 - En hierover te rapporteren aan de Regioraad bij de eerstvolgende vergadering van 6 juni 2023
Ingediend door: Asruf, Moeskops, Koyuncu, Van den Bosch, Ernsting

Allereerst lijkt het ons goed om als eerste beantwoording van zowel de motie als de toezegging, u een overzicht te geven welke instrumenten de regioraad heeft om het budgetrecht uit te oefenen.

1. Welke instrumenten heeft de regioraad?

De regelgeving en huidige praktijk:

- De regioraad heeft het budgetrecht, en heeft daarmee:
    - het recht om de begroting of begrotingswijziging op onderdelen te amenderen;
    - aan te geven op welk niveau de raad wenst te sturen, door de programma-indeling vast te stellen.
- Volgens de BBV stuurt de regioraad op programmaniveau. In onze handelwijze gaan wij uit van sturing op subprogrammaniveau, waarmee de regioraad op 7 inhoudelijke onderdelen (Investeringsagenda, Amsteltram, grote projecten schaalsprong OV, concessies, AMRI, activa GVB en OSS) en 3 meer 'technische' begrotingsonderdelen (apparaatskosten Verkeer & Vervoer, Overhead en Dekkingsmiddelen) stuurt.
- Daarmee geeft de begroting de rolverdeling aan, waar de regioraad sturing op geeft en waar het dagelijks bestuur opereert. Het dagelijks bestuur is bevoegd binnen de subprogramma's. Het DB doet wel verslag van relevante besluiten binnen deze bevoegdheid.

- Alle begrotingswijzigingen worden ter vaststelling aan de regioraad voorgelegd via hetzij de initiële begroting, hetzij via begrotingswijzigingen. Er worden geen begrotingswijzigingen buiten de regioraad doorgevoerd.

Voorts hanteren directie en dagelijks bestuur de volgende spelregels:

- Alle afspraken die met partijen worden gemaakt, worden gemaakt onder voorbehoud van begrotingsgoedkeuring door de regioraad.
- Daar waar volgens bovenstaande regelgeving het DB binnen de door de regioraad vastgestelde (sub-) programma's wijzigingen aanbrengt, worden deze toegelicht, zodat de regioraad hierop kan amenderen.
- De begroting zelf en majeure begrotingswijzigingen, zoals onlangs bij verwerken van het bestuursakkoord en de afspraken uit BO MIRT, worden vooraf via een zienswijzeprocedure aan alle gemeenten aangeboden.
- De begroting, bestuursrapportages en jaarstukken worden in de rekeningcommissie besproken.
- Het Uitvoeringsprogramma Mobiliteit, dat als bijlage bij de begroting wordt gevoegd een ook aan de regioraad ter vaststelling wordt voorgelegd, bevat een gedetailleerde uitwerking van alle projecten en programma's, en loopt via het portefeuillehoudersoverleg voor advies.

In eerste reactie op motie 1:

Motie 1 geeft aan dat het DB eigenstandig grote financiële verschuivingen binnen programma's doorvoert. Waar de indiener van motie 1 vermoedelijk op doelt, gelet op de mondelinge toelichting op 9 mei, is de dalende lijn in de bijdrage van de Vervoerregio aan GVB voor de concessie Amsterdam. Daarom een korte toelichting op dit onderdeel:

- Deze dalende lijn was onderdeel van de lopende concessie en was bij de start van de concessie overeen gekomen. Deze heeft niet te maken met een lagere productie van het GVB, integendeel, door 1% productietoename te koppelen aan 2% toename van de reizigersopbrengsten, werd en wordt juist meer gedaan. En daarvoor hoeft de Vervoerregio minder bij te dragen, omdat meer reizigers voor meer opbrengsten zorgen. In die dalende lijn van de bijdrage van de Vervoerregio is nooit een wijziging gekomen. Tot en met 2023 is dat ook nimmer een knelpunt geweest – tot 2019 was er zelfs meer dan 2% opbrengstengroei, van 2020 tot en met 2023 vond compensatie via BVOV en TVOV plaats. Om grote afwijkingen te voorkomen, worden deze afspraken ook elke 3 – 4 jaar herijkt.
- In de nieuwe concessie wordt wederom een dergelijke afspraak gemaakt.
- Omdat dit staand beleid was, is dit nooit als begrotingswijziging aan de regioraad voorgelegd.
- De opmerking van de indieners van de motie is daarom begrijpelijk, gezien de dalende lijn in het concessiebudget die ook na de coronacrisis wordt doorgezet.

Het dagelijks bestuur gaat graag met de rekeningcommissie, commissie werkwijze en de indieners van de moties in gesprek om tot goede afspraken te komen zodat de regioraad haar budgetrecht goed kan uitoefenen zonder dat dit ten koste van de noodzakelijke slagkracht van het dagelijks bestuur hoeft te gaan. Met als borging de verantwoordingsverplichting die het dagelijks bestuur aan de regioraad heeft.

Daarbij willen we de volgende onderwerpen bespreken die duiding moeten geven aan de overwegingen voor de motie:

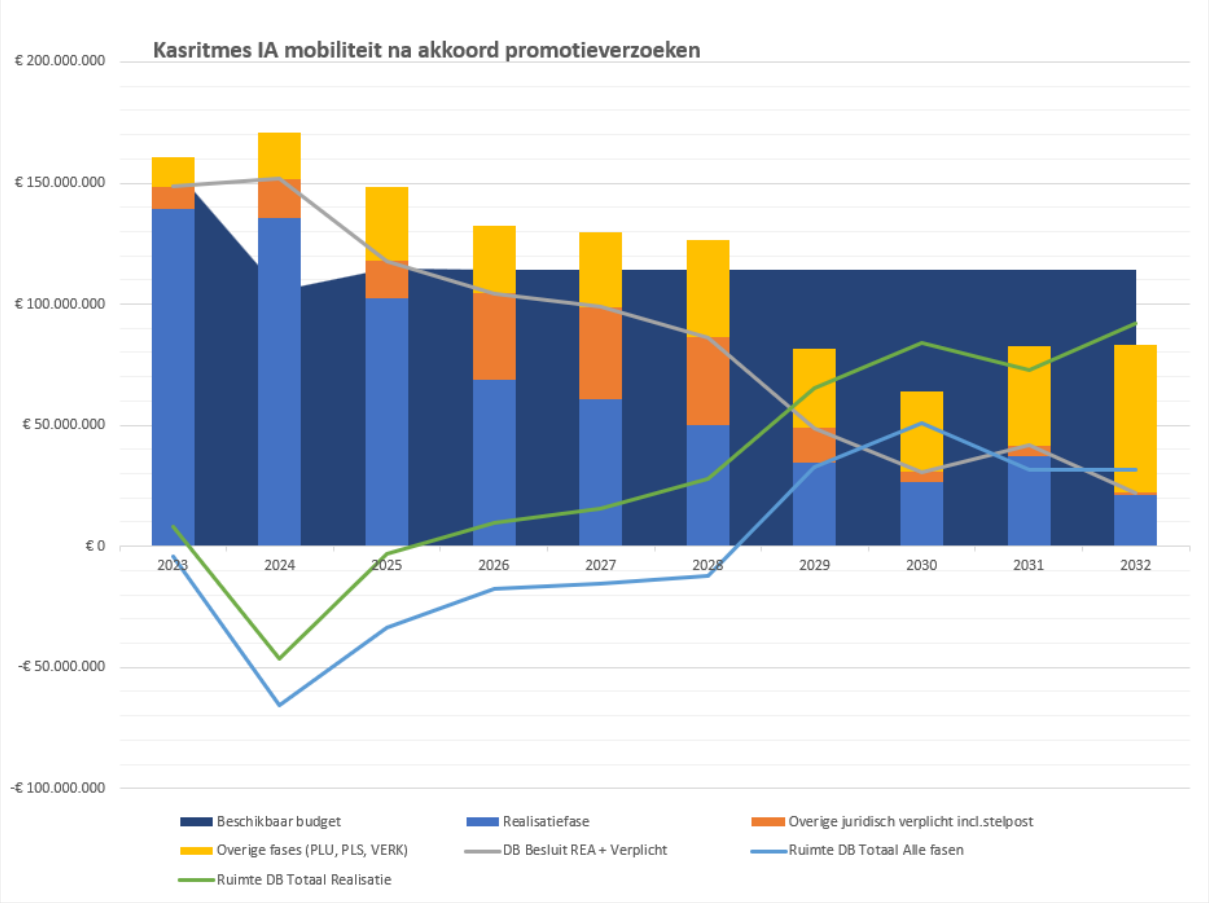
- Waar komt het gevoel van gebrek aan grip vandaan en hoe kan het instrumentarium daar bij helpen?
- Is een meer gedetailleerde begroting een oplossing? Dat betekent ook dat de regioraad vaker de financiële gevolgen van een voorstel moet goedkeuren. Dat kan ten koste gaan van de slagkracht van de Vervoerregio.
- Continuïteit: als er op ander of gedetailleerder niveau wordt begroot en gestuurd, dan moet dit een indeling zijn de komende jaren gehanteerd blijft worden, mede om cijfers van jaar op jaar, maar ook tijdens de P&C cyclus van één jaar, te kunnen volgen.

Met deze gedachtewisseling kunnen we met elkaar bespreken welke indeling wenselijk is. Daarbij ondersteunt de ambtelijke organisatie door voor- en nadelen van een gewenste indeling aan te geven. De indeling die zo tot stand komt, kan ofwel bij het vaststellen van de definitieve Begroting 2024-2027 in oktober 2023 worden opgenomen, dan wel bij de Kadernota 2025 en Begroting 2025-2028.

Wat is de dynamiek van de huidige begrotingsposten en welke schuifmogelijkheden bieden deze?

De 'dynamiek' per onderdeel, m.a.w. hoe de begroting per onderdeel tot stand komt, verschilt per subprogramma:

- Investeringsagenda → dit is een jaarlijks gelijkblijvend budget van structureel € 119 mln (die wel jaarlijks wordt geïndexeerd). Binnen die jaarlijkse budgetten moeten uitgaven van dat jaar voor de lopende projecten passen;
    - Onderstaande grafiek illustreert de druk op de Investeringsagenda:



    - De staven geven de lopende verplichtingen (blauw en oranje) en de aanvragen (geel) aan; het blauwe vlak geeft het beschikbare budget aan.
    - Daaruit blijkt dat er enige overprogrammering in de komende jaren is;
    - Dat is oplosbaar en beheersbaar omdat er altijd vertraging in de uitvoering optreedt, waardoor benodigd geld naar latere jaren verschuift.
    - Maar onttrekken van geld is niet mogelijk zonder bestaande afspraken open te breken.

- Grote projecten → de begrote bedragen zijn de verwachte uitgaven dan wel meerjarige toezeggingen;
    - Hierbij is het hooguit mogelijk om kasritmes over de jaren heen te schuiven, de totale toezegging van € 370 mln t/m 2034 wijzigt daarmee niet. Dat levert geen structureel geld op.

- Concessies → volgens jaarlijkse concessieverplichting en landelijke indexatieafspraken naar vervoerders, ongeveer € 125 mln in 2024 (inclusief herstelbudget van € 15 mln), aflopend naar circa € 90 mln in 2028;
    - Deze worden van jaar op jaar vastgelegd, passend binnen de concessieafspraken die na aanbesteding of inbesteding meerjarig is vastgelegd.
    - Korten betekent minder vervoersaanbod, wat niet de bedoeling lijkt van de indieners van de motie.
- AMRI → op basis van jaarlijkse opdracht aan GVB Infra BV; totaalbudget periode 2022-2034 is contractueel vastgelegd, gemiddeld ongeveer € 130 mln per jaar;
    - Net als bij de grote projecten is het mogelijk om kasritmes over de jaren heen te schuiven. Naar achteren schuiven van beheer en onderhoud – of korten op dat budget – kan betekenen dat de railinfrastructuur in kwaliteit afneemt, wat toename van vertraging of storingen betekent. Dat lijkt ons niet wenselijk. Bovendien vereist dat het openbreken van afspraken in het AMRI-contract die afgelopen jaren met de nodige moeite en inzet tot stand zijn gekomen.
    - In 2023 is vanuit de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur als systeemverantwoordelijke volgens de Wet Lokaalspoor ook het systeem Signalling & Control aan de scope van het AMRI-contract toegevoegd.
    - Er is geen rekening gehouden met areaaluitbreiding. De voor AMRI benodigde beheer- en onderhoudsbudgetten voor areaaluitbreiding worden bij besluitvorming van de investering meegewogen en meegenomen.
- GVB Activa → op basis van behoefte aan strategische activa (met name rollend materieel) worden jaarlijkse kapitaalslasten gesubsidieerd die volgen uit de toegestane investeringen in tram- en metrostellen en overige activa, gemiddeld circa € 40 mln jaarlijks;
    - In dit programma liggen de toekomstige lasten (de jaarlijkse afschrijvings- en rentelasten van de investering) vast, zeker nadat trams en metro's zijn besteld. De aantallen trams en metro's waarop de investeringen en begrotingscijfers zijn gebaseerd, zijn een afgeleide van inzet die wordt verwacht. Korten betekent daarom minder groeipotentieel voor het ov.
- OSS → jaarlijks vast budget van € 7 mln;
    - Dit is onze 'research and development', die voor ongeveer de helft van de totale € 7 mln per jaar vast ligt in meerjarenafspraken met samenwerkingspartners voor projecten als het verkeersmodel VENOM, Sbab en ook voor belangenbehartiging binnen DOVA. Een vermindering van dit budget zou betekenen dat er minder vervoersonderzoek mogelijk is. Juist in deze periode lijkt dat onderzoek onmisbaar voor goede besluitvorming.
- Apparaatskosten → op basis van vastgestelde formatie en benodigde inhuur circa € 13 mln per jaar;
    - Op korte termijn korten betekent dat contracten open gebroken moeten worden en daarmee capaciteit voor uitvoering van de Vervoerregiotaken vermindert.
- Overhead → op basis van lopende contracten en budgetten voor personele formatie, inhuur, huisvesting, ICT, communicatie en bestuurskosten circa € 12 mln per jaar.
    - Op korte termijn korten betekent dat contracten open gebroken moeten worden en daarmee capaciteit voor uitvoering van de Vervoerregiotaken vermindert.