

Een prikkelend beleid naar een nieuw financieringssysteem voor het openbaar vervoer

DRS. H.R. BALK en DRS. A.TH. VAN DELDEN¹

Abstract

In this article, the authors develop a framework for analysis of allocating systems for governmental grants to public transport in the Netherlands. Following the policy statement of Dutch Government that the share of public transport in total passenger traffic should be substantially increased, it is argued that the allocating system for financial support should be focused on strong incentives for public transport companies to follow the preferences of individual travellers. In this respect, the recently introduced allocating mechanisms "Net- en Stadsnormering", systems with a one-year time horizon, prove to be of great importance. Further improvements are suggested by the authors, basically in the field of introducing dynamic competition in the development and operation of (regional) public transport systems, both for the bus sector as for railways. The best results in terms of integrated public transport are expected of a mechanism based upon "competition for the road" rather than "on the road". A key element in the roughly drawn system is that independent public transport companies are invited to design integrated network systems of public transport, within certain limits set by central or local governments.

Tijdschrift Vervoerswetenschap 1/93, p. 21 - 35.

1. Inleiding

Vanuit het streven naar een verantwoord beheer van het milieu en op grond van economische overwegingen, is een vergroting van het aandeel van het collectief personenvervoer in de totale mobiliteit noodzakelijk. In het door de Nederlandse regering uitgebrachte Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) is aangegeven dat dit een selectieve afremming van het gebruik van de particuliere auto en een betere aansluiting van het vervoeraanbod op de (potentiële) vraag van de reiziger vergt.

In de sector collectief personenvervoer is thans een discussie gaande over de met het oog hierop noodzakelijke aanpassingen in de structuur en het functioneren van deze sector, en wordt in de praktijk ook al gewerkt aan het totstandbrengen van wezenlijke veranderingen. Gelet op de substantiële financiële betrokkenheid van de overheid bij deze sector, kan (de aanpassing van) het financieringssysteem in dezen worden aangemerkt als een vitale hefboom voor verandering. Evenals in andere sectoren waarin sprake is van een substantiële financiële betrokkenheid van de overheid, geldt ook hier dat de prikkels die in het financieringssysteem besloten liggen (met inbegrip van de hiermee samenhangende ordening en regulering van de bedrijfstak door de overheid), de gedragingen van de betrokken vervoersondernemingen en overheden in betekenisvolle mate kunnen beïnvloeden, c.q. conditioneren.

Tegen deze achtergrond wordt in dit artikel gezien in hoeverre de huidige financieringsmethodiek van het openbaar vervoer (OV), alsmede een tweetal inmiddels gepresenteerde alternatieve systemen (zouden) kunnen bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen zoals neergelegd in het SVV II. Daartoe wordt om te beginnen in algemene zin een kader voor verandering geschetst, waarbinnen een vergroting van de rol van het collectief personenvervoer conform deze doelstellingen mogelijk is. Dit algemeen kader van veranderingsrichtingen wordt vervolgens vertaald in criteria aan de hand waarvan het huidige en alternatieve financieringssysteem kunnen worden getoetst. Na een korte beschrijving en toetsing van het huidige en een tweetal alternatieve financieringssystemen wordt dit artikel afgerond met een schets van de contouren van een

¹ Resp. projectleider en directeur van het Projectteam Openbaar Vervoer. Drs Van Delden is daarnaast secretaris van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer. Het artikel is onder persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken ing. H.E. de Vroome voor zijn inbreng bij de totstandkoming van dit artikel.

nieuw financieringssysteem dat, binnen de kaders van het budgettair beleid van de Rijksoverheid, meer dan de besproken systemen zou kunnen bijdragen tot het totstandbrengen van de noodzakelijke veranderingen.

2. Kader voor verandering: de reiziger centraal

De vraag wat er in de sector collectief personenvervoer moet veranderen (en hoe dat moet gebeuren) kan niet goed worden beantwoord, als daarbij niet mede de meer algemeen politiek-maatschappelijke context waarbinnen deze sector functioneert in de beschouwing wordt betrokken. Zo zal in de eerste plaats nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met de financieel-economische uitgangspunten ten aanzien van de staatsschuld, het financieringstekort en de collectieve lastendruk. Terwijl de beoogde vergroting van de rol van het collectief personenvervoer² een aanzienlijk grotere inzet van middelen zal vergen, lijkt de overheid niet langer bereid te zijn haar thans al omvangrijke aandeel in de exploitatie van de vervoersondernemingen te verhogen. Bij tegenvallende economische ontwikkelingen zal eerder zelfs een reductie van de exploitatiesubsidies aan de orde zijn. Hier staat tegenover dat de overheid inmiddels bereid lijkt te zijn haar investeringen in infrastructurele voorzieningen te intensiveren.

Daarnaast zij gewezen op de consequenties van en de beleidsfilosofie achter de EG-regelgeving ten aanzien van de structuur en werkwijze van de sector collectief personenvervoer³. Deze regelgeving is opgetrokken rond het uitgangspunt dat de marktwerking verbeterd en de concurrentie gestimuleerd moeten worden door het openen van markten en het reduceren van direct overheidsingrijpen. Dit komt mede tot uitdrukking in de verplichting tot openbare aanbesteding naar objectieve maatstaven bij het verstrekken van overheidsopdrachten tot het verrichten van diensten.

Mede tegen deze achtergrond wordt in toenemende mate onderkend dat een herstructurering van de sector collectief personenvervoer nodig is en dat de reiziger bij deze herstructurering centraal moet staan. Allereerst is het de reiziger die door zijn vrije keuze van vervoer uiteindelijk bepaalt of de beoogde vergroting van de rol van het collectief personenvervoer ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daarnaast zullen de benodigde middelen, voor zover de overheid niet bereid is deze te verschaffen, in toenemende mate door de reiziger zelf moeten worden opgebracht.

In een gemengde markteconomie als de onze zijn de vervoersondernemingen ten principale het best toegerust om vast te stellen wat de individuele reiziger verlangt en welke prijs hij daarvoor bereid is te betalen. De bedrijven staan in de dagelijkse praktijk dicht bij de reiziger dan de overheid. Bedrijven beschikken ook bij uitstek over de technieken en de expertise die nodig zijn om de gevraagde (vervoers-)produkten of combinaties van produkten te ontwikkelen en af te zetten. Voor een grotere rol van het collectief personenvervoer in Nederland is dan ook in de eerste plaats nodig dat de vervoersondernemingen zich maximaal richten op de (potentiële) vraag van de reiziger.

Om effectief en efficiënt op de (potentiële) reizigersvraag in te kunnen spelen, moeten de bedrijven over voldoende bewegingsvrijheid en instrumenten kunnen beschikken. Ook in dit tijdschrift is reeds geconstateerd dat dit in Nederland niet

² De term "collectief personenvervoer" is in dit verband te verkiezen boven het doorgaans minder ruim op te vatten begrip "openbaar vervoer", omdat daarmee meer expliciet rekening wordt gehouden met een toenemende variatie in het aanbod van personenvervoer.

³ Zie bijvoorbeeld Simons (1992) voor een actueel overzicht van ontwikkelingen in Europese regelgeving terzake van de sector vervoer.

het geval is, onder meer vanwege een sterke overheidsinmenging in de bedrijfsvoering en een verwevenheid van belangen⁴. Voor een vergroting van de rol van het collectief personenvervoer is derhalve in de tweede plaats nodig dat de diffuse relatie tussen overheid en vervoerders ontvocht en verzakelijkt wordt.

Vanwege de belangrijke samenhang tussen de vervoersvraag van de reiziger en het overheidsbeleid op tal van terreinen -ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, planning infrastructuur, milieu, recreatie, etc. - is er in de derde plaats behoefte aan een eenduidig, samenhangend overheidsbeleid en een slagvaardig bestuur, aangrijpend op een adequaat schaalniveau.

Samenvattend kunnen de volgende met elkaar samenhangende veranderingsrichtingen voor de sector collectief personenvervoer worden onderscheiden:

- * Een vergroting van de oriëntatie van de vervoersondernemingen op de (potentiële) vraag van de reiziger;
- * Een ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoersondernemingen en overheden;
- * Een vergroting van de eenduidigheid en samenhang van het overheidsbeleid, en van de slagkracht van het bestuur (o.m. door een verschuiving van overheidstaken, bevoegdheden, middelen en risico's naar "competente" regiobesturen).

3. Taakverdeling en toetsingscriteria

Met het vaststellen van de noodzakelijke veranderingsrichtingen zijn impliciet ook de contouren van een taakverdeling tussen vervoersondernemingen en overheden aangegeven. Een dergelijke taakverdeling is het fundament voor een ontvlechting en verzakelijking waarbij vervoersbedrijven zich metterdaad kunnen richten op de (potentiële) vraag van de reiziger. De taakverdeling is richtinggevend voor een adequate bestuurlijke heroriëntatie. Meer concreet kan deze taakverdeling als volgt worden omschreven.

Bedrijfstaken: het invullen van het ondernemerschap

- * De zorg voor een maximaal op de marktvraag georiënteerd vervoeraanbod;
- * Het tot stand brengen van een op de marktvraag georiënteerde tariefstructuur;
- * De zorg voor een bedrijfsmatig efficiënte exploitatie.

Overheidstaken: het creëren van condities

- * De aanleg en het beheer van infrastructuur;
- * De zorg voor een minimum voorzieningenniveau;
- * Het creëren van een stabiel, op vervoerprestatie gericht systeem van collectief personenvervoer waarin verantwoorde concurrentie mogelijk is, conform internationale afspraken en regelgeving (bijv. EG);
- * Het versterken van de positie van het collectief personenvervoer in de mobiliteitsmarkt, o.m. door het marktconform ter beschikking stellen van middelen, door adequaat flankerend beleid, en door het ter beschikking stellen van infrastructuur.

De uitgangspunten voor verandering en de daarbij behorende taakverdeling

⁴ Zie bijvoorbeeld Van Delden (1992).

tussen bedrijven en overheid laten zich vertalen in een zestiental toetsingscriteria. Deze zijn weergegeven in **Tabel 1**. Aan de hand van deze criteria, waaronder ook enkele algemene criteria die liggen op het vlak van uitvoerbaarheid en hanteerbaarheid, valt na te gaan in hoeverre het huidige financieringssysteem of enig ander financieringssysteem voor het openbaar vervoer bij kan dragen tot een substantiële vergroting van de rol van het collectief personenvervoer. Tegelijkertijd kunnen de criteria fungeren als raamwerk voor een desgewenst nieuw te ontwikkelen systeem.

4. Relevante financieringssystemen onder de loep

Als te toetsen financieringssysteem dient zich in de eerste plaats de huidige regeling aan zoals neergelegd in de Net- en Stadsnormering. Daarnaast zijn in dit verband relevant het advies van de commissie Wijffels aan de Minister van Verkeer en Waterstaat over de relatie Rijk/NS, en het advies van de firma McKinsey & Co aan de Raad van Directeuren van de Gemeentelijke

TABEL 1: TOETSINGSCRITEIA VOOR EEN FINANCIERINGSSYSTEEM:

Algemeen (veranderingsrichtingen):

1. Prikkelt het systeem tot een maximale oriëntatie van de vervoersondernemingen op de (potentiële) vraag van de reiziger?
2. Is er een helder onderscheid tussen de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en risico's van resp. de overheden en de bedrijven?
3. Zijn de afspraken tussen overheden en bedrijven zakelijk, d.w.z. op de zaak gericht (objectief)?
4. Draagt het systeem bij tot een eenduidig en samenhangend overheidsbeleid m.b.t. het collectief personenvervoer en het flankerend beleid?
5. Voorziet het systeem in een overdracht van overheidstaken, -bevoegdheden, -middelen en -risico's naar een slagvaardig bestuur op adequaat schaalniveau?

Specifiek (taakverdeling bedrijven/overheid):

6. Zullen bedrijven een vervoeraanbod verzorgen dat op de marktvraag georiënteerd is?
7. Zullen de bedrijven een tariefstructuur tot stand brengen die op de marktvraag georiënteerd is?
8. Zijn de bedrijven zelf verantwoordelijk voor hun exploitatie?
9. Kan de overheid invulling geven aan de taak zorg te dragen voor aanleg en het ter beschikking stellen van de infrastructuur?
10. Kan de overheid invulling geven aan de taak zorg te dragen voor het minimum voorzieningenniveau?
11. Is het systeem stabiel en gericht op maximale (vervoers)prestatie?
12. Is concurrentie tussen vervoersbedrijven mogelijk?
13. Stelt de overheid marktconform middelen ter beschikking, zodanig dat de rol van het collectief personenvervoer kan toenemen?

Aanvullend (beheersbaarheid):

14. Is de regellast voor de overheid beperkt?
15. Is het systeem uitvoerbaar, d.w.z. sluit het voldoende aan op het huidige beleid en op Europese regelgeving?
16. Past het systeem in het algemene begrotingsbeleid van het Rijk?

Vervoersbedrijven⁵. Hieronder volgt een kenschets van de genoemde systemen. Voor zover van toepassing is aangegeven hoe de relatie Rijk/lokale overheid en de relatie (lokale) overheid/bedrijf is vormgegeven, alsmede hoe de financiering van de infrastructuur is onderscheiden van de exploitatie.

4.1 Net- en Stadsnormering

Net- en Stadsnormering zijn met ingang van 1 januari 1993 van kracht geworden voor de toedeling van de rijksbijdrage bestemd voor respectievelijk het interlokaal openbaar vervoer, anders dan per trein en het stedelijk openbaar vervoer. De regeling ligt vast voor de periode van één jaar. Een evaluatie van de Netnormering zal medio 1993 plaatsvinden. Niet alleen de getalsmatige invulling van het systeem wordt aan evaluatie onderworpen, maar ook de effectiviteit van het systeem ten principale in relatie tot de doelstellingen. Tot deze doelstellingen behoren het neerleggen van meer verantwoordelijkheid en bedrijfsvrijheid bij de vervoersondernemingen, en het verminderen van de betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van het openbaar vervoer, overigens met behoud van de overheidsverantwoordelijkheid voor het minimum voorzieningenniveau. Net- en Stadsnormering moeten gezien worden als overgangssystemen met een tijdshorizon van één jaar.

Net- en Stadsnormering kennen dezelfde systematiek. Ter toelichting en illustratie zijn hieronder de saillante punten van de Netnormering op een rij gezet.

Netnormering:

- * De rijksbijdrage voor 1993 in de exploitatie is gelijk aan de "genormeerde" kosten minus de taakstellende opbrengsten. Deze rijksbijdrage wordt zonder tussenkomst van lokale overheden over de vervoersbedrijven verdeeld op grond van de per bedrijf gerealiseerde reizigerskilometers (rkm's) in het jaar 1991/1992 (juli t/m juni). Voor (snel-)tram en bus gelden verschillende rkm-vergoedingen vanwege de sterk verschillende kostenstructuur.
- * De rijksbijdrage is bedoeld voor de exploitatie, voor het instandhouden van (kleine) infrastructuur, en voor voorzieningen die de toegankelijkheid van het openbaar vervoer verbeteren. Daarnaast kunnen aanvullende bijdragen worden verstrekt voor specifieke doeleinden. De aanleg en financiering van nieuwe infrastructuur is, in afwachting van de definitieve vormgeving van het infrastructuurfonds per 1 januari 1994, in dit kader niet nader uitgewerkt.
- * Voor zover de nieuwe systematiek bij een individuele onderneming leidt tot een korting op de rijksbijdrage van 1992 op 1993, bedraagt deze korting maximaal circa 3%.
- * De vervoersondernemingen zijn verplicht een minimum voorzieningenniveau te bieden. Dit minimum niveau is omschreven als handhaving van (minimaal) openbaar vervoer voor alle "kernen" die thans over OV beschikken, tenzij het gebruik daarvan beneden centraal vastgestelde grenzen ligt.
- * "Parallelrijden" wordt niet toegestaan.
- * De vervoersondernemingen kunnen binnen de hierboven omschreven

⁵ De huidige systematiek t.a.v. de spoorwegen wordt hier niet in de beschouwing betrokken. Verwezen zij naar de uitvoerige analyse in het advies Wijffels (1992), die in het kader van dit artikel kan volstaan.

randvoorwaarden zelfstandig een dienstregeling samenstellen, die ter goedkeuring aan de Minister wordt voorgelegd.

Anders dan bij de Netnormering wordt het OV-budget voor het stedelijk openbaar vervoer uitgekeerd aan de desbetreffende gemeenten. Een deel van dit budget wordt toegekend op grond van het aantal inwoners per gemeente. In onderling overleg komen gemeente en vervoersbedrijf tot nadere afspraken over de precieze dienstregeling en de financiering daarvan. Daarbij gelden geen centraal vastgelegde normen voor het minimum voorzieningenniveau.

4.2 Advies commissie Wijffels

In juni 1992 heeft de commissie Wijffels mede op basis van een onderzoek van McKinsey advies uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat over de toekomstige (ook financiële) relatie tussen overheid en NS. In dit advies worden veranderingen bepleit, die het mogelijk moeten maken dat NS in de toekomst kan voldoen aan de "ambitieuze doelstellingen" van de overheid zoals neergelegd in het SVV II, en aan de gewijzigde Europese regelgeving terzake van het spoorwegaanbeleid. Het advies is gericht op de middellange termijn.

Wijffels adviseert:

- * Scheiding tussen infrastructuur en exploitatie. De overheidsbijdrage in de exploitatie wordt in een overgangperiode van 5 à 7 jaar tot nul teruggebracht. Het Rijk moet een leidende rol gaan spelen bij de planning van infrastructurele voorzieningen;
- * Scheiding tussen personen- en goederenvervoer;
- * Zakelijk "openbaar dienstcontract" tussen NS en het Rijk gedurende een overgangsfase, waarbij het Rijk minimumvoorwaarden stelt ten aanzien van voorzieningenniveau en richtlijnen voor de tarieven. Dergelijke minimumvoorwaarden en richtlijnen zullen vermoedelijk ook na de overgangsfase nodig zijn indien sprake is van onvoldoende concurrentie en van (verwachte) tegenstellingen tussen bedrijfs- en maatschappelijk belang;
- * Vrijheid voor NS bij essentiële bedrijfsbeslissingen, zoals investeringen, financiering, produktassortiment, differentiatie van tarieven en personeelsbeleid;
- * Niet-rendabele lijnen worden desgewenst door de centrale of regionale overheid separaat op contractbasis gefinancierd.
- * Derden worden op het spoornet toegelaten, onder supervisie van een onafhankelijke verkeersleiding (het "capaciteitsmanagement") die uit doelmatigheidsoverwegingen onder de hoofddirectie van NS ressorteert. Een Raad van Toezicht moet de objectiviteit van deze verkeersleiding waarborgen.

Voorwaarde voor succes is volgens de commissie Wijffels dat de overheid de beleidsvoornemens die zijn vastgelegd in het SVV II conform realiseert. In het bijzonder is van belang dat het prijsbeleid van de overheid een evenwichtige kostenontwikkeling tot stand brengt tussen vervoer per trein en vervoer per auto. Het advies voorziet niet expliciet in de voorgenomen regionalisering van het beleid voor verkeer en vervoer en de mogelijke afstemmingsproblematiek die dit met zich

kan brengen ten aanzien van de totstandkoming van een integraal aanbod van collectief vervoer. Ook de financiële relatie Rijk/lokale overheid, bijvoorbeeld voor aanvullende door de overheid te contracteren lijnen, is niet in beeld gebracht. Strikt genomen vallen deze punten dan ook buiten het bestek van het advies.

4.3 BOV (Raad van Directeuren)/McKinsey

In opdracht van de Raad van Directeuren van de negen gemeentelijke vervoersbedrijven, een adviesraad van het Beleidsorgaan Openbaar Vervoer, heeft McKinsey een financieringssysteem voor de korte termijn ontwikkeld. Centraal in dit systeem, neergelegd in een advies van september 1992, staat de visie dat de omvangrijke exploitatietekorten in het stedelijk openbaar vervoer gefinancierd moeten worden via een "doeltreffend stelsel van tekortafdekking". Anders dan bij het advies Wijffels worden geen principiële uitspraken gedaan over de op langere termijn gewenste relatie tussen overheid en bedrijf. McKinsey beperkt zich tot het ontwikkelen van een mechanisme waarbij de exploitatietekorten zoveel mogelijk op objectieve basis gefinancierd worden.

Hoofdpunten van het model BOV/McKinsey:

- * De exogeen (politiek) bepaalde rijksbijdrage in de exploitatie wordt verdeeld over opdrachtgevers (gemeente, RVA) naar rato van de verwachte reizigersopbrengsten. Deze verwachte opbrengsten zijn gebaseerd op begrotingen van de vervoersbedrijven, uitgaande van het voorzieningenniveau in het voorafgaande jaar;
- * Wetend hoe hoog de (absolute) rijksbijdrage is, sluiten opdrachtgever en vervoersbedrijf een contract voor het komend jaar. De lokale verhouding tussen prestatie en beloning (de "tekortfactor" genoemd) mag afwijken van de nationale verhouding. De aldus tot stand gekomen, herziene begroting hoeft niet overeen te komen met de begroting die geleid heeft tot de verdeling van de rijksbijdrage over de opdrachtgevers;
- * Het jaarcontract is integraal en gedetailleerd. Het betreft het gehele (stedelijke) net, de ritfrequenties, het verloop van de individuele lijnen, en de tariefstructuur;
- * Betaling volgens het "besteld en geleverd"-principe. Bij tegenvallende vervoersopbrengsten wordt minder uitgekeerd;
- * Investeringen in (nieuwe) infrastructuur worden separaat gefinancierd ten laste van het nationaal infrastructuurfonds. Bestaande infrastructuur blijft in handen van huidige eigenaar; separate financiering aan het bedrijf voor onderhoudskosten voor rail-infrastructuur;
- * Het advies bevat diverse (aanzetten tot) regelingen die de vervoersondernemingen beschermen voor het ondernemingsrisico over de middellange periode van 3 tot 5 jaar.

De "landelijke tekortfactor" is het quotiënt van de politiek vastgestelde rijksbijdrage en de aanvankelijk begrote reizigersopbrengsten. McKinsey verwacht dat dit kengetal een prikkel geeft tot efficiencyverbetering, al gaat het niet om een sturingsinstrument maar om een endogene begrotingsvariabele. Het advies laat de lezer in het ongewisse over de wijze waarop deze convergentie naar de

bedrijfstakgemiddelde efficiency plaatsvindt. Mocht de efficiencyverbetering achterblijven, bijvoorbeeld omdat van gemeente tot gemeente substantiële verschillen in de dekkingsgraad worden overeengekomen, dan kan in het BOV/McKinsey-model een exogeen vastgestelde toetsingsnorm voor produktiviteitsverbetering worden gehanteerd.

5. Toetsing van systemen

De toetsing van de systemen Net- en Stadsnormering, Wijffels en BOV/McKinsey aan de hiervoor ontwikkelde criteria levert het volgende beeld op.

Net- en Stadsnormering getuigen van veranderingszin bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de nauw bij de totstandkoming van de systematiek betrokken andere partijen. De overgang van een genormeerde aanbodfinanciering (subsidie per capaciteitseenheid) naar vraagafhankelijke prestatiefinanciering (subsidie per reizigerskilometer) en de eigen verantwoordelijkheid voor de exploitatie dwingen de vervoersbedrijven zich sterker te richten op de (potentiële) vraag van de reiziger. De concurrentie tussen vervoersondernemingen is sterker dan voorheen, omdat op prestatie wordt afgerekend. Vervoersondernemingen krijgen een grotere beleidsvrijheid om naar eigen inzicht aan de (commerciële) wensen van de reiziger te voldoen. In het kader van de doelstelling de rol van het collectief personenvervoer te vergroten zijn dit belangrijke stappen vooruit. In de praktijk is evenwel nog sprake van een aanzienlijke vertraging tussen prestatie en beloning, waardoor de financiële prikkel tot meer klantgerichtheid overeenkomstig zwakker is. Ook ontbreekt nog een meer dynamisch mechanisme dat toetreding kan bevorderen of overname en verbetering van het vervoersaanbod door een concurrent zou toelaten.

Het advies **Wijffels** biedt goede aangrijpingspunten voor een integraal financieringssysteem voor het collectief personenvervoer. De relatie overheid/NS wordt verzakelijkt en ontvlochten. De marktwerking staat centraal bij de totstandkoming van het vervoersaanbod, terwijl de overheid mogelijkheden behoudt tot het in stand houden en bewaken van een minimum voorzieningenniveau. Door de afsplitsing van het personenvervoer en het verminderen van de exploitatiesubsidie tot nihil (excl. aanvullingen) wordt een maximale oriëntatie op de (potentile) vraag gestimuleerd. NS kan daar in principe in voorzien omdat de verantwoordelijkheid voor strategisch vitale bedrijfsbeslissingen aan haar wordt overgedragen. Ook de scheiding tussen infrastructuur en exploitatie wordt in de eindsituatie maximaal gerealiseerd, conform de Europese regelgeving.

Een discutabel punt in het advies Wijffels - wellicht ook voor het Europees Gerechtshof - is of het binnen de onderneming houden van het "objectieve" capaciteitsmanagement bijdraagt tot een zuivere scheiding van taken en bevoegdheden. Voorts is de regellast voor de overheid enerzijds beperkt, omdat de systematiek van de financiering helder en zakelijk is, anderzijds gecompliceerd omdat de herstructurering van en het toezicht op het uiteindelijk toch complexe concern, waarbij alle onderdelen onder één koepel blijven opereren, niet eenvoudig zal zijn. De commissie Wijffels gaat niet in op eventuele keuze- en afstemmingsproblemen met andere vormen van openbaar vervoer. Niet los daarvan wordt voorbij gegaan aan de vraag of het bestuur op adequaat niveau mogelijkheden aangrijpt.

Het systeem **BOV/McKinsey** legt de exploitatieverantwoordelijkheid bij het bedrijf terwijl de (regionale) overheid een stevige greep houdt op, en een initiërende rol speelt bij de ontwikkeling van het totale aanbod van stedelijk openbaar vervoer. De overheid blijft volgens het principe "besteld en geleverd" voor de bedrijven de belangrijkste gesprekspartner. De aanzienlijke ruimte voor afwijkende regelingen van gemeente tot gemeente vergt subjectieve afwegingen. Deze subjectieve grondslag, de nauwe samenspraak tussen overheden en bedrijven gedurende alle fasen van het besluitvormingstraject en het feit dat frequentie, samenstelling en dichtheid van het vervoeraanbod tot op lijnniveau eerder gebaseerd zijn op de wensen van de (lokale) overheid dan op die van de reiziger, roept de vraag op of voldoende ontvlechting en verzakelijking tot stand wordt gebracht en een redelijke mate van concurrentie wordt bevorderd. De regellast voor de lokale overheid blijft relatief hoog.

Samenvattend: de systemen Net- en Stadsnormering en het advies Wijffels kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot een grotere klantgerichtheid van de vervoersondernemingen. Beide systemen voorzien evenwel niet expliciet in de totstandkoming van een integraal aanbod van collectief personenvervoer. Het systeem Net- en Stadsnormering bevat voorts een aantal statische elementen die langdurige toepassing in een dynamische omgeving verhinderen. Het systeem van tekortafdekking van McKinsey tenslotte lijkt te zeer gebaseerd te zijn op de huidige vervlochten relatie tussen gemeentelijk vervoersbedrijf en gemeentebeheer, om ook op langere termijn aan de beoogde herstructurering van het openbaar vervoer te kunnen bijdragen. Een en ander leidt tot de conclusie dat het financieringssysteem voor het openbaar vervoer verdere aanpassing behoeft teneinde de rol van het collectief personenvervoer te kunnen vergroten.

6. Contouren van een nieuw financieringssysteem

6.1 Rol van de overheid

Bij de verdere ontwikkeling van het financieringssysteem voor het openbaar vervoer moet een onderscheid gemaakt worden tussen de relatie overheid/bedrijf enerzijds, en de relatie rijksoverheid/regionaal bestuur anderzijds. Vanuit de SVV-doelstellingen voor het collectief personenvervoer is beredeneerd dat een nieuw financieringssysteem primair moet bijdragen tot een vergroting van de orintatie van de vervoersondernemingen op de reiziger. De prioriteit ligt bij het incorporeren van (financiële) prikkels die dat teweeg kunnen brengen. Dit biedt de rechtvaardiging om in eerste instantie in te gaan op de relatie overheid/bedrijf. Een volgende stap is om de relatie Rijk/regio zodanig vorm te geven dat het systeem functioneert binnen de beheerstechnische en beleidsmatige grenzen van het budgettaire stelsel, zonder dat de prikkels tot maximale oriëntatie van vervoersondernemingen op de wensen van de reiziger worden verminderd.

Startpunt voor de relatie overheid/bedrijf - het kan niet vaak genoeg in herinnering worden gebracht - is dat de reiziger bepaalt wat wenselijk is. Dat betekent dat het systeem zodanig moet worden ingericht dat de vervoersondernemingen gedwongen worden te dingen naar de gunst van de reiziger. Daar waar dit, op straffe van uitsluiting, het geval is, is sprake van 'concurrentie'. Belangrijk is

op deze plaats te constateren dat concurrentie aldus gedefinieerd geen doel is, maar een middel om een grotere reizigers-gerichtheid bij de vervoersondernemingen tot stand te brengen. Het streven moet niet gericht zijn op maximalisatie van de concurrentie als zodanig.

Evenmin is een maximale marktwerking binnen de mobiliteitssector een doel op zichzelf. De doelstelling een verschuiving teweeg te brengen van automobilititeit naar collectief (openbaar) vervoer impliceert al dat doelbewust wordt ingegrepen in de "vrije" markt. Sommige markteconomen zullen dat een 'distorsie' noemen (en per definitie ongewenst), anderen zullen stellen dat het gaat om het corrigeren van marktfalen: de automobilititeit genereert 'externalities' (belasting van milieu, verkeersoverlast, congestie, onveiligheid) die correctie van de kant van de overheid vergen en rechtvaardigen.

De overheid kan de markt corrigeren en beïnvloeden met klassieke instrumenten zoals aanleg van infrastructuur en specifieke regelgeving (bijvoorbeeld het parkeerbeleid). Infrastructurele investeringen en flankerend beleid zijn sterk bepalend, vaak zelfs doorslaggevend voor de exploitatiemogelijkheden die aan vervoersondernemingen geboden worden. Een verbetering van de infrastructuur in met name de verstedelijkte gebieden biedt in veel gevallen de beste kansen om de snelheid en kwaliteit van het collectief vervoer in relatief korte tijd zodanig te verhogen dat de beoogde verschuiving van automobilititeit naar collectief vervoer tot stand gebracht kan worden. De samenhang tussen planning en financiering van infrastructuur, flankerend beleid, de exploitatie en het gebruik van collectief personenvervoer mag bij het ontwikkelen en uitwerken van een financieringssysteem niet uit het oog worden verloren. Waar het gaat om de inzet van algemene middelen moet naar een integrale afweging worden gestreefd.

Gezien de ambitieuze groeidoelestellingen uit het SVV II en de doorgaans lage kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer in Nederland, maar ook in andere Westeuropese landen, is het te verwachten effect van de klassieke overheidsinstrumenten evenwel onvoldoende. Daarom zal in aanvulling hierop een bijdrage in de exploitatie van het openbaar vervoer vooralsnog noodzakelijk blijven. De opgave is nu om de gewenste ondersteuning zo vorm te geven dat deze slechts effect heeft op de samenstelling van de totale mobiliteitsmarkt (de 'modal split' tussen automobilititeit en collectief vervoer) terwijl voorkomen wordt dat distorsies optreden binnen de sector collectief personenvervoer zelve. De overheidsbijdrage in de exploitatie mag er bovendien niet toe leiden dat de vervoersondernemingen worden 'afgeleid' van hun gerichtheid op de reiziger. Dit kan vermeden worden door de bijdrage te relateren aan de vervoersprestatie, uitgedrukt in reizigerskilometers (rkm's), waarmee aansluiting wordt gevonden bij de huidige Net- en Stadsnormering. Door een stringente toepassing van de vergoeding naar prestatie (rkm's) wordt bovendien een einde gemaakt aan het principe van saldo-financiering waardoor een belangrijke prikkel gegeven wordt tot efficiënt en effectief ondernemersgedrag.

6.2 "Competition for the road"

Met de vaststelling dat concurrentie in de sector collectief personenvervoer geen doel is maar een middel, dat niet per definitie op gespannen voet hoeft te

staan met een kostprijsverlagende, generieke subsidie, is nog niet de vraag beantwoord welke vorm van concurrentie het meest waarschijnlijk tot optimale resultaten leidt.

In de eerste plaats is het in het belang van de reiziger dat een integraal en samenhangend netwerk van collectief vervoer tot stand komt, waarbij relatief sterke en zwakke lijnen en adequaat functionerende transferia elkaar versterken en aanvullen. Dat betekent dat het accent moet liggen op de totstandkoming van een op de wensen van de reizigers afgestemd netwerk, minder dan op de exploitatie van een afzonderlijke lijn.

Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen zogenaamde "competition on the road" en "competition for the road". Deze termen zijn ontleend aan de gedachtenvorming in het Verenigd Koninkrijk (VK), waar verregaande maatregelen op het vlak van concurrentie zijn doorgevoerd⁶. Bij "competition on the road" wordt de totstandkoming van het openbaar vervoer-aanbod in alle facetten overgelaten aan de markt. Vervoersondernemingen zijn geheel vrij om hun produkt te ontwikkelen en op de openbare weg aan te bieden in hun poging om klanten (reizigers) voor zich te winnen. Dit kan merkwaardige effecten genereren "op de weg", zoals bussen van verschillende maatschappijen die elkaar op aantrekkelijke lijnen trachten in te halen om als eerste op de halte te arriveren. Dit soort effecten stellen grenzen aan de mate waarin volledig vrije concurrentie in de sector collectief personenvervoer doelmatig en mogelijk is. Bovendien is een alternatief voorhanden in de vorm van openbare aanbesteding, waarbij de overheid op grond van duidelijke criteria kiest uit verschillende aanbiedingen en aan het beste bedrijf (tijdelijk) een exclusieve vergunning verleent om zijn diensten op de weg (of op de rails) aan de man te brengen.

Een dergelijke "competition for the road" levert samen met een kostprijsverlagende output-financiering een interessante combinatie op, vooral wanneer het accent gelegd wordt op de totstandkoming van een integraal netwerk van collectief vervoer. Zo kan binnen een vervoergebied een openbare aanbesteding plaatsvinden van gehele netwerken van collectief vervoer, bij een gegeven rkm-vergoeding van de overheid en binnen door de overheid gestelde condities. Bedrijven concurreren dan niet alleen op efficiency in de uitvoering van afzonderlijke lijnen, maar vooral ook op het ontwikkelen van een samenhangend netwerk dat voldoet aan de wensen van de reiziger. De (regionale) overheid speelt een belangrijke regisserende rol door het meest complete netwerk te selecteren dat door de bedrijven in concurrentie wordt aangeboden. De subsidie naar rkm's maakt het daarbij mogelijk dat relatief "zwakke" lijnen mede gefinancierd worden uit de opbrengsten van de "sterke" lijnen. Hoe hoger de vergoeding per rkm, des te completer wordt het door de marktpartijen in concurrentie aangeboden netwerk. In dit systeem is de marktwerking minder stringent toegepast dan in het VK, en komen elementen uit de regelgeving in Frankrijk nader in beeld⁷.

6.3 Minimum voorzieningenniveau

De combinatie van openbare aanbesteding op netniveau en een generieke outputfinanciering bevordert de totstandkoming van een samenhangend netwerk van collectief vervoer, bestaande uit relatief sterke en zwakke lijnen, conform de wensen van de reiziger. Daarmee is echter nog niet expliciet recht gedaan aan de

⁶ Zie bijvoorbeeld Gwilliam (1992) en Van de Velde (1992 a) voor een uitvoerige beschrijving van de deregulering van het openbaar vervoer in het VK.

⁷ Zie Van de Velde (1992b) voor een schets van het in Frankrijk toegepaste systeem.

sociale functie die het openbaar vervoer is toegedacht. Het generiek en in aanbesteding subsidiëren van netwerken zal niet in alle gevallen een netwerk opleveren dat geheel voldoet aan datgene wat de politieke autoriteiten sociaal wenselijk achten. Dit is een niet te verwaarlozen aspect bij het toetsen van een financieringssysteem, waar het maatschappelijk nut van aan de sector collectief personenvervoer overgedragen algemene middelen moet worden afgewogen.

In dit verband is allereerst belangrijk te constateren dat het realiseren van een minimum voorzieningenniveau niet hetzelfde is als het (laten) exploiteren van onrendabele lijnen. Zo zal bijvoorbeeld een "sterke" lijn als Amsterdam/Utrecht, die vermoedelijk zonder enige overheidssteun kan worden geëxploiteerd, stellig deel uit maken van wat men politiek en sociaal onmisbaar acht. In het VK heeft men wel uitgelegd dat lagere inkomensgroepen in meerderheid wonen en werken in dichtbevolkte, stedelijk gebieden, terwijl de rijkere beschikken over cottages en landhuizen "in the country". Het instandhouden van OV-voorzieningen in dunbevolkte gebieden zou daarom neerkomen op het subsidiëren van rijkere bevolkingsgroepen ten koste van de minder bedeelden.

Hoe het ook moge zijn, het valt niet uit te sluiten dat er sociaal onaanvaardbare 'witte plekken' kunnen ontstaan wanneer volstaan wordt met gesubsidieerde aanbesteding van netwerken. De oplossing hiervoor is om daar waar een gewenste voorziening ontbreekt, conform het advies Wijffels, aanvullende aanbestedingen plaats te laten vinden op lijnniveau, die ter suppletie op de reizigersopbrengsten door de overheid op lumpsum-basis gefinancierd worden. Deze aanvullende aanbestedingen dienen zorgvuldig door de (regionale) overheid gepland te worden nadat het marktaanbod is geselecteerd, opdat het integrale karakter van het netwerk gehandhaafd en waar mogelijk versterkt wordt.

Juist ook het integrale karakter van het netwerk, en de bepalende rol van de overheid bij de totstandkoming van aanvullende lijnen, maken het wenselijk dat het aanvullende deel verhoudingsgewijs beperkt blijft. Bij een verhouding marktnet/aanvullende lijnen van bijvoorbeeld 50/50 zou de helft van het aanbod op de tekentafel van de overheid tot stand komen. Dit staat op gespannen voet met de visie dat het in eerste aanleg een taak is voor bedrijven om vraag en aanbod in de markt voor collectief vervoer tot elkaar te brengen. Daarom zou het bij een dergelijke verhouding aanbeveling verdienen de rkm-bijdrage te verhogen ten laste van het aanvullend budget. Een groter deel van het netwerk wordt dan ontwikkeld door het bedrijf, waardoor schaalvoordelen in netwerkoptimalisatie kunnen worden bereikt. Dit levert de interessante paradox op waarbij een *vergroting* van de overheidsbijdrage in de (commerciële) exploitatie leidt tot een *vermindering* van de overheidsinmenging bij de totstandkoming van het vervoeraanbod. Daarmee zijn twee voorheen schijnbaar tegengestelde doelen verenigd, namelijk het substantieel vergroten van de marktwerking binnen de sector collectief vervoer, en het verbeteren van de concurrentiepositie van het collectief vervoer in de totale mobiliteitsmarkt.

6.4 Exploitatierisico's binnen randvoorwaarden bij bedrijven

In het hiervoor in ruwe trekken geschetste financieringssysteem is sprake van een substantiële verschuiving van exploitatierisico's van de betrokken overheden naar de vervoersondernemingen. Waar in meer algemene zin voor ondernemingen

geldt dat zij - in samenhang met een door hen te incasseren risicopremie - slechts die risico's accepteren waarvan zij de gevolgen kunnen inschatten, beïnvloeden en dragen, zal de beoogde verschuiving van exploitatierisico's slechts kunnen worden geëffectueerd als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Allereerst worden, zoals hiervoor in ander verband al is opgemerkt, de exploitatie en de hiermee verbonden risico's sterk beïnvloed door de beschikbaarstelling door de overheid van infrastructuur en door (de effectiviteit van) het door de overheid gevoerde flankerend beleid. Naarmate de ondernemingen beter weten waar ze op deze punten met de betrokken overheden aan toe zijn, zullen zij ook beter in staat zijn hun strategische en bedrijfsmatige planning op de veranderende omgeving af te stemmen. Denkbaar is dat de vervoersondernemingen duidelijkheid terzake wordt geboden in (regionale) verkeer- en vervoerplannen, waarin voor een bepaalde periode de voor hun exploitatie relevante beleidsvoornemens van de betrokken overheden expliciet en niet-vrijblijvend zijn vastgelegd. Deze verkeer- en vervoerplannen kunnen de basis zijn voor de door de vervoersondernemingen in concurrentie te ontwikkelen netwerken van collectief personenvervoer.

Voorts wordt de exploitatie van de onderscheiden vervoersondernemingen vanzelfsprekend sterk beïnvloed door de hoogte van de rkm-subsidies. Het ligt in de rede, mede gelet op de in deze sector gebruikelijke afschrijvingstermijnen, dat de vervoersondernemingen bij de aanbesteding van vervoernetwerken duidelijkheid wordt verschaft over de hoogte en looptijd van de rkm-subsidie(s). Dit impliceert overigens nog niet dat deze looptijden precies zouden moeten samenvallen met de door de vervoersondernemingen gehanteerde afschrijvingstermijnen. Als er sprake is van een goede, ook binnenlandse tweedehands materieelmarkt, al dan niet in combinatie met gevarieerde mogelijkheden tot leasing van materieel, kunnen inefficiënties op dit punt sterk worden gereduceerd.

Voor een effectieve en efficiënte beïnvloeding van de exploitatierisico's zullen de vervoersondernemingen tenslotte, zoals ook in het advies Wijffels is opgemerkt, moeten beschikken over de mogelijkheden en de ruimte om een zelfstandig beleid te voeren op het gebied van personeel, organisatie, financiering van bedrijfsinvesteringen en marketing. Dit betekent onder meer dat vervoersondernemingen de ruimte moeten krijgen hun eigen produkt/markt-combinaties te ontwikkelen en af te zetten en in samenhang daarmee tot op zekere hoogte zelf de hierbij passende tarieven vast te stellen.

7. Conclusies en vervolgstappen

Hierboven zijn de contouren geschetst voor een herziene financieel relatie tussen overheid en vervoersondernemingen. Het primaat van de reiziger wordt hersteld, als uitvloeisel van de beleidsdoelstellingen van de Nederlandse overheid ten aanzien van de mobiliteit. De wens om te komen tot een samenhangend netwerk van collectief personenvervoer leidt tot een voorkeur voor een vorm van "competition for the road", waarbij het beoogde netwerk tot stand komt door middel van openbare aanbesteding, in de geest van Europese regelgeving. De (regionale) overheid beschikt daarbij over een gevarieerd beleidsinstrumentarium waarmee invulling gegeven wordt aan de besturende rol van "regisseur op afstand".

Een aantal belangrijke vragen is echter nog niet aan de orde gesteld, zowel ten aanzien van de relatie overheid/bedrijven, als ook in ruimer verband. Zo is van vitaal belang hoe de markt voor collectief personenvervoer in de praktijk wordt vormgegeven teneinde de gewenste concurrentie in aanbesteding blijvend te realiseren. Dit houdt verband met het beleidsterrein van de economische mededinging en de beheersmatige instrumenten die de overheid daarbij ten dienste staan. Een meer technisch, maar prangend probleem voor de Nederlandse situatie is de vormgeving van het betaal- en registratiesysteem. Het recentelijk ontwikkelde WROOV+ systeem voor de verdeling van opbrengsten en het vaststellen van rkm-prestaties werkt vermoedelijk te traag en ondoorzichtig, en levert onvoldoende specifieke informatie op over de herkomst van opbrengsten om adequate bedrijfseconomische prikkels te genereren. Een waterdichte meting van opbrengsten en volledige opbrengstverantwoordelijkheid voor het bedrijf zijn een *conditio sine qua non* voor markt- en klantgericht opereren van de onderneming.

Een belangrijk aspect waaraan in het voorgaande ook voorbij is gegaan betreft de (integrale) afweging tussen verschillende vervoertechnieken. Daar waar een scheiding wordt aangebracht tussen infrastructuur (overheidstaak) en exploitatie (een taak van bedrijven), moet gewaakt worden voor onbedoelde afwenteling van mobiliteitskosten van bedrijf naar regio en/of van regio naar Rijk bij een overgang naar meer kapitaalintensieve technieken. Een infraheffing, waardoor de overheid de investeringskosten geheel of gedeeltelijk zou kunnen "terugverdienen", zou in de oplossing van dit afwegingsprobleem kunnen bijdragen. De afweging die bij de keuze van technieken centraal staat bevestigt overigens eens te meer dat een integrale benadering bij de herstructurering van de sector collectief personenvervoer nodig is.

In ruimer verband staat tenslotte de vraag welke financiële prikkels en beheersmatige 'checks & balances' moeten worden aangebracht in de toekomstige financiële verhouding Rijk/lokale overheid. Dit is cruciaal voor de acceptatie van een nieuw financieringssysteem in macro-budgettair kader. Verschillende oplossingen zijn denkbaar, variërend van een doeluitkering voor het openbaar vervoer via een Gemeentefonds-achtige constructie (waarbij een toedeling van middelen plaats vindt op basis van generieke criteria) tot een volledig vraagafhankelijke verdeelsleutel. De uitwerking van deze vraagpunten is een volgende stap in de ontwikkeling van een nieuw financieringssysteem voor het openbaar vervoer, evenals de ontwikkeling van een realistisch invoeringstraject. Ook bij deze vervolgstappen is de finale toets of het systeem bijdraagt tot een maximale en blijvende prikkel aan bedrijven om zich te richten op de wensen van de reiziger. Het is de reiziger die uiteindelijk "stemt met de voeten" en de effectiviteit van het vervoeraanbod bepaalt.

Referenties

Commissie Brokx Openbaar Vervoer: 'Openbaar vervoer in beweging', Projectteam Openbaar Vervoer, Utrecht, februari 1992.

Commissie Brokx Openbaar Vervoer: 'Openbaar vervoer en regionaal bestuur' advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, Utrecht, mei 1992.

Delden, A.Th. van: 'Tussen Plan en Markt', Tijdschrift voor Vervoerwetenschap nr 3/92, Rijswijk 1992.

Gwillam, K.M.: 'Deregulering van de bussector in het Verenigd Koninkrijk: lessen voor Nederland', Tijdschrift voor Vervoerwetenschap nr 3/92, Rijswijk 1992.

McKinsey & Company: 'Grondslag en opzet van een vraagafhankelijk stelsel van exploitatievergoeding', advies aan de Raad van Directeuren, Amsterdam, september 1992.

Ministeriële regeling Netnormering, Den Haag, januari 1993.

Ministeriële regeling Stadsnormering, Den Haag, januari 1993.

Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Regeringsbeslissing, aangepast deel d, Den Haag, november 1991.

Simons, J.G.W.: 'De Europese vervoerintegratie, in het bijzonder: actualiteiten medio 1992', Tijdschrift voor Vervoerwetenschap nr 3/92, Rijswijk, 1992.

Velde, D.M. van de: 'De deregulering van het openbaar vervoer in het Verenigd Koninkrijk' *Nouvelles Spatiales*, jaargang 4, nrs 2 en 3, Rotterdam 1992a.

Velde, D.M. van de: 'Naar een betere organisatie van het openbaar vervoer in Nederland: wat kunnen we leren van het buitenland?' Tijdschrift voor Vervoerwetenschap nr 3/92, Rijswijk, 1992b.

Wijffels, H.H.F., R.J. in't Veld en J.A. de Soet: 'Sporen voor straks', advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, juni 1992
