
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 28

Deelrapport 23

Openbaar vervoer

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
Ten geleide	3
Hoofdstuk A. Doelstellingen, instrumenten en ontwikkeling tot 1985	3
§ 1 Doelstellingen van het openbaar vervoer	3
§ 2 Instrumenten van het beleid	4
§ 3 Achtergronden stijgende tekorten	6
§ 4 Ontwikkeling tot 1985 bij voortzetting van het beleid	8
Tabel A-1 Aandeel openbaar vervoer in woonverkeer	
Tabel A-2 Kosten, opbrengsten, produktie 1975–1980	
Tabel A-3 Ontwikkeling tekorten 1981–1985	
Hoofdstuk B. Evaluatie doelstellingen en instrumenten	15
Hoofdstuk C. Beleidsalternatieven	25
§ 1 Inleiding	25
§ 2 Soorten van beleidsmaatregelen	27
§ 3 Beleidsalternatieven	34
§ 4 Vergelijking van beleidsalternatieven	39
Bijlagen:	
Bijlage: Doelstellingen	
Bijlage: Elasticiteiten	

TEN GELEIDE

Dit rapport «Heroverweging tekorten Openbaar Vervoer» is een resultaat van de begin 1981 gestarte heroverweging van de overheidsuitgaven op een groot aantal terreinen van overheidszorg. Te zamen met de over deze andere beleidsterreinen opgestelde rapporten dient het tot beleidsinformatie ten behoeve van het na de verkiezingen eind mei te vormen nieuwe kabinet.

De eerste twee hoofdstukken behandelen de doelstellingen en de instrumenten van het beleid met betrekking tot het verkeer en openbaar vervoer, en geven een schets van de ontwikkeling van het openbaar vervoer bij ongewijzigde voortzetting van het beleid.

In hoofdstuk C worden beleidsalternatieven geschetst, die ertoe zouden kunnen leiden dat de bijdrage van de overheid aan het openbaar vervoer vermindert. Deze rapportage is uitdrukkelijk niet bedoeld als een aanbeveling voor het te kiezen beleid. Het is bedoeld als informatie ten aanzien van de mogelijkheden en de gevolgen van een beleidsombuiging die leidt tot vermindering van de overheidsbijdrage. De gepresenteerde beleidsalternatieven geven een zekere specificatie van de te treffen beleidsmaatregelen, maar deze specificatie kan niet worden gezien als een uitgewerkt beleidsplan. Nadat een politieke keuze over de te volgen beleidskoers is gedaan zullen de eventueel noodzakelijke maatregelen zorgvuldig moeten worden uitgewerkt en gedetailleerd naar intensiteit, naar plaats en naar tijdstip.

De geschetste beleidsalternatieven B, C en D grijpen diep in in het tot nu toe gevoerde beleid. Zij hebben een overeenkomstig effect op het vervoer en de mobiliteitsmogelijkheden voor de meerderheid van de bevolking die niet permanent of in het geheel niet over een auto beschikt. Omdat het openbaar vervoer een zeer arbeidsintensieve bedrijfstak is hebben deze beleidsalternatieven ook belangrijke gevolgen voor de werkgelegenheid.

De beleidsalternatieven zijn geschetst ten opzichte van de voor 1985 geraamde trendsituatie bij een ongewijzigde voortzetting van het beleid. Om redenen die in het rapport worden beschreven is als trend aangenomen een gemiddelde groei bij het openbaar vervoer van tussen de 2% en 4% per jaar.

Bij het beschouwen en vergelijken van de effecten van de beleidsalternatieven moet men zich realiseren dat de maatschappelijke gevolgen grotendeels niet kunnen worden gemeten of op geld kunnen worden gewaardeerd.

Bij de vergelijking van de beleidsalternatieven in hoofdstuk C zijn wel alle maatschappelijke gevolgen kwalitatief vermeld. Het saldo van de in geld gemeten effecten moet aan deze maatschappelijke gevolgen worden gerelateerd.

HOOFDSTUK A. DOELSTELLINGEN, INSTRUMENTEN, KOSTEN EN ONTWIKKELING TOT 1985

§ 1. Doelstelling van het openbaar vervoer

Als doelstellingen op het beleidsterrein van het openbaar vervoer gelden de doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid. In de hoofddoelstelling van het structuurschema Verkeer en Vervoer wordt bepaald dat het verkeer- en vervoerbeleid is: tegemoet komen aan de vraag naar vervoer van personen, uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is. Deze hoofddoelstelling wordt uitgewerkt in een aantal richtlijnen. In de bijlage «Doelstellingen» bij dit hoofdstuk zijn de hoofddoelstelling en de richtlijnen en beleidsuitspraken uit het SVV en MPP¹, die van belang zijn met betrekking tot de tekorten van het openbaar vervoer, opgenomen. Centraal staat hierin de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer voor het functioneren van de steden en stadsgewesten als centra van economische, sociale en culturele activiteiten, en als mogelijkheid tot

¹ Meerjarenplan Personenvervoer.

mobiliteit voor de velen die niet over een auto beschikken. Bevordering van het openbaar vervoer is voorts gewenst in verband met de gunstige milieuaspecten ten opzichte van de auto, met name:

- zuinig ruimtegebruik;
- zuinig energieverbruik;
- minder geluidhinder en luchtvervuiling

Met betrekking tot het bestaande openbaar vervoernet worden als hoofdpunten van beleid vermeld:

- het voorzieningenniveau *grosso modo* handhaven;
- verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit (doorstroming, regelmaat en integratie van diensten);
- waar nodig bijzondere vormen van openbaar vervoer proberen toe te passen (buurthuis, bustaxi);
- gebruik maken van het bestaande net voor nieuwe verstedelijking.

Nieuwe openbaar vervoervoorzieningen worden tot stand gebracht:

- indien de vervoeromvang daartoe noodzaakt;
- waar nieuwe woongebieden worden aangelegd.

Met betrekking tot de tarieven is het beleid:

- tariefintegratie voortzetten;
- tariefniveau in principe aanpassen overeenkomstig de index van kosten van levensonderhoud (KVL).

§ 2. Instrumenten van het verkeer- en vervoerbeleid, in het bijzonder met betrekking tot het openbaar vervoer

De instrumenten die ten dienste staan voor het realiseren van de in het eerste hoofdstuk genoemde beleidsdoelstellingen zijn te onderscheiden in de volgende groepen:

1. de aanleg van infrastructuur;
2. het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer;
3. de absolute en relatieve prijs van het openbaar vervoer;
4. de coördinatie van de ruimtelijke ordening met de infrastructuur ten behoeve van verkeer en vervoer en de afstemming van de stedenbouwkundige ontwikkeling op de exploitatiemogelijkheden van het openbaar vervoer;
5. beheersmaatregelen ten aanzien van het verkeer en parkeren (o.a. vrije banen en prioriteit bij verkeerslichten voor openbaar vervoer).

Verbijzonderd naar het openbaar vervoer behelzen bovengenoemde instrumenten de volgende elementen:

Ad 1

Aanleg van nieuwe railverbindingen tussen belangrijke woon- en werkgebieden en aanleg van vrije openbaar vervoerbanen in de steden;

De bouw van vrije kruisingen in het bestaande spoorwegnet en vergroting van de stations (meer of langere perrons) ter vergroting van de vervoercapaciteit en ter verbetering van de beheersbaarheid van de dienstregeling;

De aanleg van nieuwe halten aan bestaande spoorlijnen ten behoeve van de aansluiting van nieuwe woon- en werkgebieden op het spoorwegnet;

De aanleg van parkeer- en reisfaciliteiten.

Ad 2

De elementen die het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer bepalen zijn het lijnennet (de dichtheid, de verbindingen); de frequenties; de kwaliteit (comfort) van de vervoermiddelen, waaronder de aangeboden zitplaatscapaciteit; de regelmaat en betrouwbaarheid van de dienstregeling; de snelheid, de aansluitingen. Wijzigingen in het lijnennet kunnen behalve uitbreiding en inkrimping ook betreffen substitutie van bus door rail of van rail door bus, dat wil zeggen het buiten gebruik stellen van railinfrastructuur.

Bij de exploitatie van openbaar vervoer trekken twee begrippen de aandacht: de effectiviteit van de aangeboden vervoerdiensten en de efficiency waarmee deze vervoerdiensten worden geproduceerd. Het begrip effectiviteit slaat op de mate waarin de aangeboden diensten zijn afgestemd op de vervoerbehoefden; het begrip efficiency slaat op de vraag of de diensten worden geproduceerd tegen de geringst mogelijke kosten in personeel, materieel, energie en overige middelen. In het kader van het streven naar optimale effectiviteit en efficiency speelt een belangrijke rol de integratie van de verschillende vervoersectoren (trein, stad, streek) en de samenwerking tussen de verschillende vervoerbedrijven. Tevens speelt een belangrijke rol de doorstroming van het openbaar vervoer in het verkeer; deze is bepalend voor de snelheid, de regelmaat en de betrouwbaarheid (zie ad 5).

Ten aanzien van de vervoerbehoefden moet een onderscheid gemaakt worden in het voorzien in een mobiliteitsbehoefte, bij voorbeeld in de landelijke gebieden, en het voorzien in voldoende vervoercapaciteit naar en van centra van stedelijke activiteiten.

Ad 3

De absolute en relatieve prijs van het openbaar vervoer

Het gebruik dat van voorzieningen wordt gemaakt hangt af van enerzijds het nut en anderzijds de kosten van het gebruik door de gebruiker. Dit betekent dat zowel de tarieven van het openbaar vervoer als de heffingen op het gebruik van de auto (incl. parkeerheffingen) een instrument zijn voor de beïnvloeding van de vervoerwijzekeuze. Dit instrument kan in principe genuanceerd worden toegepast, gedifferentieerd naar plaats en tijd.

Ten aanzien van het openbaar vervoertarief zijn van belang de relatieve hoogte ten opzichte van de variabele kosten van het autogebruik en de tariefstructuur binnen het kaartassortiment van het openbaar vervoer: abonnementen, enkele reizen en retours, de strippenkaart, de kortingskaart en de reductietarieven, en het verschil in tarief tussen spits- en daluren.

Ten aanzien van de heffingen op het gebruik van de auto zijn van belang de mate waarin de kosten variabel zijn met de gereden kilometers, en voorts de hoogte van de parkeertarieven. Bij de variabele gebruikskosten speelt bovendien de fiscale behandeling een rol. De 20%-regeling voor auto's van zelfstandigen en auto's op naam van de werkgever, gepaard aan de aftrekbaarheid van alle kosten samenhangend met het gebruik van de auto, betekent een aanzienlijke verlaging van de gebruikskosten van de auto, niet alleen voor zakelijk maar ook voor privégebruik. Reiskostenvergoedingen van werkgevers uitgaande boven de variabele autokosten hebben het karakter van een belastingvrij inkomen op autokilometers en stimuleren dus het gebruik van de auto.

Het reiskostenforfait voor woon-werkverkeer is een vorm van subsidie voor zowel auto als openbaar vervoer; het is weliswaar een vast bedrag en daarom niet van invloed op de variabele gebruikskosten, maar het bedrag is wel hoger naargelang de verplaatsingsafstand.

Ad 4

De coördinatie van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer is om twee redenen van belang.

Ten eerste heeft de afstemming van de ruimtelijke ordening op de verkeer- en vervoervoorzieningen veel invloed op de vervoerwijzekeuze. Zo is voor het reizen per trein de belangrijkste determinant de nabijheid van een station bij het woon-, c.q. het werkadres. De relatie tussen ruimtelijke ordening en verkeer- en vervoervoorzieningen bepaalt de verhouding tussen de reistijden van de verschillende vervoerwijzen en daardoor bepaalt zij mede het aandeel van fiets, openbaar vervoer en auto ten opzichte van elkaar.

Ten tweede heeft de ruimtelijke ordening, en meer in het bijzonder de stedelijke structuur en de ruimtelijke verdeling van activiteiten, veel invloed op de exploitatiekosten van het openbaar vervoer.

Bundeling en concentratie van vervoer genererende objecten rond hoofdassen van openbaar vervoer, en een ruimtelijke evenwichtige verdeling van woon- en werkgebieden zijn gunstig, spreiding en onevenwichtige verdeling maken de exploitatie kostbaar.

Ad 5

Beheersmaatregelen ten aanzien van het verkeer en parkeren

In de stedelijke gebieden, en vooral in de centra daarvan, is ruimte schaars en intensief benut. De ruimtelijke efficiency van het verkeer- en vervoersysteem is voor het functioneren van deze gebieden van belang. De fiets en het openbaar vervoer bieden in dit opzicht voordelen ten opzichte van de auto. Het gebruik van de fiets en de exploitatie van het openbaar vervoer kunnen echter gefrustreerd worden door congestie en onveiligheid ten gevolge van het stilstaand en rijdend autoverkeer. In die omstandigheden is het van belang binnen de beschikbare verkeersruimte voldoende ruimte te reserveren voor de fiets en het openbaar vervoer. Instrumenten voor het effectueren hiervan zijn de realisatie en handhaving van vrije banen en een zodanige verkeerslichtenregeling dat het oponthoud voor het openbaar vervoer wordt geminimaliseerd. Prioriteit voor het openbaar vervoer bij verkeerslichten hoeft bij «intelligente» regelingen niet ten koste te gaan van het overige verkeer. Verkeer- en parkeercongesties op openbaar vervoerroutes moeten worden vermeden. Dit kan bij voorbeeld door het doseren van het autoverkeer zodat het verkeersaanbod niet groter wordt dan de verkeerscapaciteit van de betrokken wegvakken.

Ook beheersmaatregelen ten aanzien van het openbaar vervoer zelf kunnen de snelheid en regelmaat verbeteren, zoals verminderen van de kaartverkoop door de bestuurders, (toezicht op) tijdig vertrek van de beginhalte en beperken van het aantal halten per lijn. Deze maatregelen verhogen de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer en verminderen de exploitatiekosten omdat een hogere gemiddelde snelheid kan worden gehaald en de regelmaat en betrouwbaarheid erdoor verbetert.

Gegeven de beperkte capaciteit van het wegensysteem en van de parkeer ruimte in de steden is het nauwelijks mogelijk meer auto- bestemmingsverkeer te verwerken.

Uit het aandeel van het openbaar vervoer in het woon- en werkverkeer in en rond de grote steden blijkt dat voor de bereikbaarheid van de arbeidsplaatsen aldaar het openbaar vervoer essentieel is (zie tabel A-1). Dit onderstreept het belang van het reserveren van voldoende verkeersruimte voor het openbaar vervoer, zodat de bereikbaarheid niet verslechtert.

§ 3. Achtergronden stijgende kosten en tekorten openbaar vervoer

Uit de overzichtstabel A-2 blijkt dat de ontwikkeling van de tekorten wordt bepaald door de uiteenlopende ontwikkeling van kosten en opbrengsten. De opbrengsten zijn bepaald door de omvang van het vervoer en de tarieven. Het vervoer is in de zestiger en zeventiger jaren min of meer stabiel gebleven, en vertoont vanaf 1978 een stijging van ca. 4% per jaar. Het tariefbeleid is geweest gelijke tred te houden met de «kosten van levensonderhoud» (KVL), doch in de praktijk zijn de tarieven daar toch iets bovenuit gekomen. Daartegenover staat dat in de grote steden de opbrengst per reizigerskilometer is achtergebleven als gevolg van het in het verleden bestaande eenheidstarief gepaard aan groter wordende reisafstand. Onduidelijk is in hoeverre ook een eventuele toeneming van het «zwart rijden» hierbij een rol speelt. Bij de NS is de opbrengst per reizigerskilometer achtergebleven bij de gemiddelde tariefstijging doordat het langere afstandvervoer en het spitsvervoer (op abonnementen) is toegenomen ten opzichte van het vervoer op korte afstand, resp. op «losse kaartjes». De vervoeromvang op duurdere kaartsoorten is derhalve minder gestegen dan de vervoeromvang op goedkopere kaartsoorten. Het tariefbeleid is een resultante geweest van verschillende belangenafwegingen door verschillende beleidsbepalende instanties:

Tweede Kamer, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Het is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- de kosten voor de gebruiker mogen niet ongunstig afsteken ten opzichte van de variabele autokosten in verband met de beïnvloeding van de vervoerwijzekeuze (verkeer- en vervoerbeleid);
- de mobiliteit moet betaalbaar blijven, ook voor economisch zwakkeren (inkomensbeleid);
- de vaste gebruiker (woon-werkverkeer) dient meer te worden ontzien dan de incidentele gebruiker, en de inningskosten moeten zo laag mogelijk blijven; daarom relatief voordelige abonnementen (openbaar vervoerbeleid en inkomensbeleid);
- de kaartverkoop door de bestuurder moet worden ontmoedigd, daarom een relatief duur tarief bij wagenverkoop (openbaar vervoerbeleid);
- de openbaar vervoertarieven zijn een element in de index voor de kosten van levensonderhoud (prijsbeleid);
- kinderen en ouderen komen in aanmerking voor een extra subsidie op de mobiliteit (openbaar vervoerbeleid, inkomensbeleid en bejaardenbeleid).

Het tariefbeleid heeft mede geleid tot een vergroting van het beslag op de algemene middelen. Het tarief als instrument voor de beïnvloeding van de vervoerwijzekeuze, als instrument voor inkomenshervreiding en als element in het prijsbeleid staat op gespannen voet met het tarief als financieringsinstrument voor het openbaar vervoer. De ontwikkeling van de kosten is voor het grootste deel bepaald door de ontwikkeling van het nominale loonpeil. Dit is bij het openbaar vervoer iets sterker gestegen dan de gemiddelde loonstijging in de overheidssector (index 1979 (1975 = 100) voor het overheidspersoneel is 127, voor het openbaar vervoer 132). Daarnaast zijn bij stad- en streekvervoer extra kostenstijgingen opgetreden ten gevolge van:

- a. een verminderde arbeidsproductiviteit van het rijdend personeel als gevolg van:
 - een stijgend ziekteverzuim;
 - extra roosterverlies ten gevolge van een steeds ongunstiger verhouding tussen spits en dal en een vermindering van het aandeel «gebroken diensten»;
 - verbetering secundaire arbeidsvoorwaarden (verlof, werkoverleg, rijtijdenbesluit);
- b. vermindering van de vervoerprestatie per tijdseenheid, c.q. toename van het aantal voertuigen en personeelsuren bij gelijke productie, ten gevolge van de voortdurende daling van de gemiddelde snelheid samenhangend met de toenemende verkeersdrukte, het groeiende aantal verkeerslichten en verschijnselen als foutparkeren en laden en lossen op de rijbaan;
- c. stijging van de energieprijzen (vooral sedert 1979);
- d. het doorberekenen van de kapitaallasten van grote infrastructuurprojecten in de exploitatierekening van de vervoerbedrijven (met name de metro's in Amsterdam en Rotterdam); deze post telt nu en voor de afzienbare toekomst extra zwaar als gevolg van de gestegen rentevoet;
- e. uitbreiding van het voorzieningenniveau, dat wil zeggen toename van de geproduceerde voertuigkilometers, samenhangend met de verstedelijking; deze verstedelijking gaat gepaard met stedelijke verdunning en gaat daarom niet gepaard met een evenredige stijging van de vervoeropbrengst;
- f. toeneming van de vraag, met name in de spits, die conform o.a. het bestaande normeringssysteem voor het streekvervoer heeft geleid tot een stijging van het aanbod.

Bij de NS heeft de bovengeschetste kostenontwikkeling zich in mindere mate voorgedaan, o.a. omdat de vaste kosten daar een groter aandeel hebben, maar de laatste jaren spelen ook de NS de energieprijzen en de interestvoet parten.

Bij de ontwikkeling van de kosten heeft zeker ook de bestuurlijke en financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten een rol gespeeld, alsmede de versnipperde bevoegdheid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. De bestaande financiële verhouding behelst dat Verkeer en Waterstaat voor 100% verantwoordelijk is voor de afdekking van de tekorten van alle openbaar vervoerbedrijven. In de negen gemeenten met een eigen vervoerbedrijf is de bestuurlijke bevoegdheid evenwel in handen van de gemeente, en is het management alleen aan de gemeente verantwoording schuldig. De bepalende instantie is dus niet steeds dezelfde als de betalende.

Het ligt voor de hand dat deze verdeling van verantwoordelijkheden niet het optimale kader biedt voor een goede afweging van kosten en baten bij het stedelijk openbaar vervoer. Daarnaast speelt een rol dat andere instanties dan Verkeer en Waterstaat, met name Binnenlandse Zaken en de gemeenten, bevoegdheden hebben ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Dit leidt ertoe dat niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met de budgettaire consequenties van bepaalde maatregelen en besluiten. De Minister van Sociale Zaken heeft recentelijk voorstellen gedaan die behelzen dat het hele openbaar vervoer voortaan als trendvolger zal worden beschouwd.

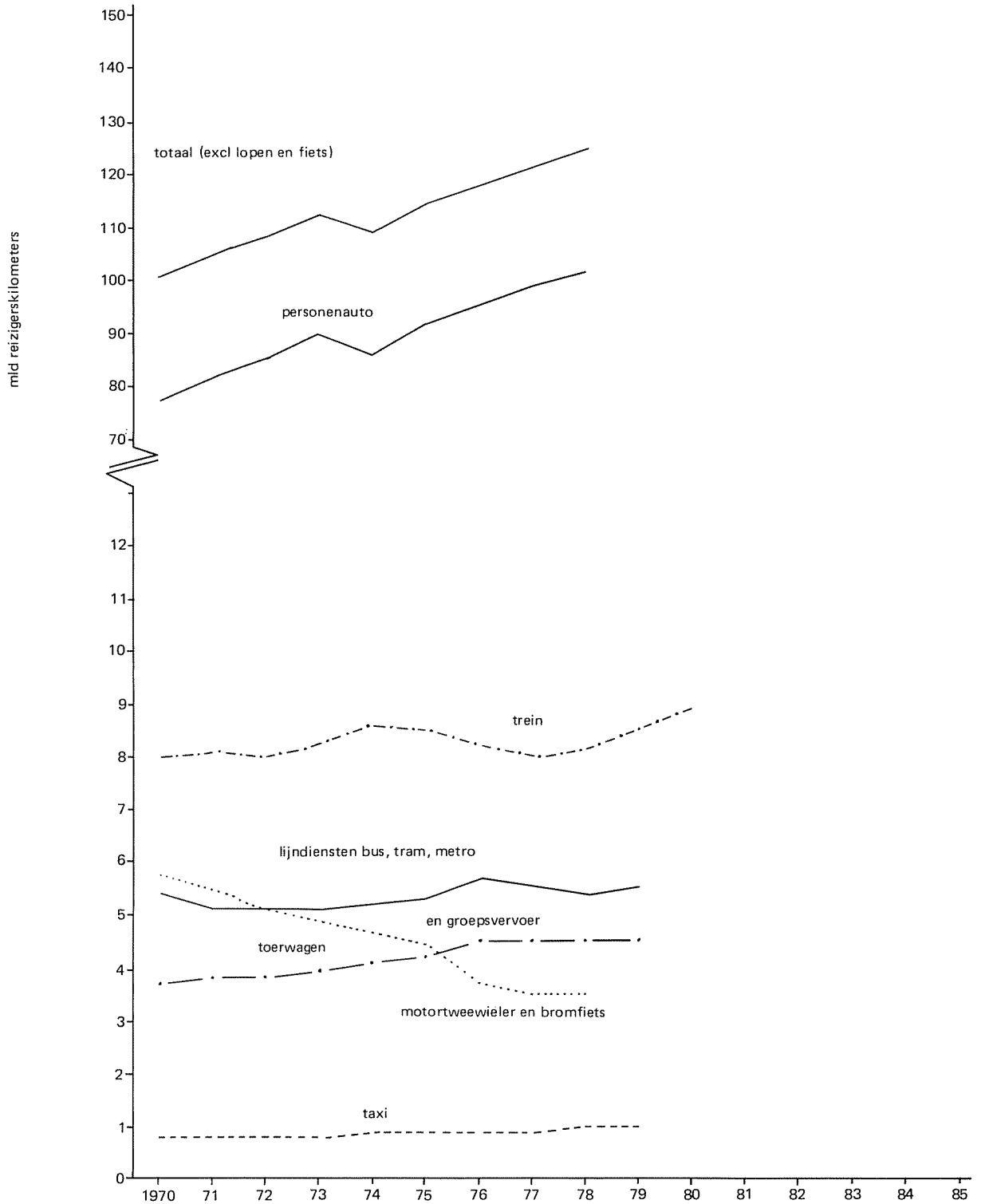
§ 4. Ontwikkeling van het vervoer en van de tekorten tot 1985 bij voortzetting van het gevoerde beleid

De omvang van het reizigersvervoer wordt door een groot aantal factoren beïnvloed. Factoren, waarop vanuit het verkeers- en vervoerbeleid geen invloed kan worden uitgeoefend, zijn: de omvang en samenstelling van de bevolking, de werkgelegenheid, de ruimtelijke structuur en de inkomensontwikkeling. Het beleid met betrekking tot de ruimtelijke structuur echter wordt thans gevoerd in een met het verkeers- en vervoerbeleid geïntegreerd kader, zodat een wederzijdse beïnvloeding mogelijk is. Factoren waarop het verkeers- en vervoerbeleid zelf een zekere invloed kan uitoefenen zijn: het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer, de voorzieningen voor het particuliere wegverkeer, en regulerende maatregelen (zoals parkeer- en verkeerscirculatiebeleid in de steden). Daarnaast zijn er twee factoren waarop invloed vanuit het verkeers- en vervoerbeleid in principe denkbaar is: autobezit en brandstofprijzen. In het gevoerde verkeers- en vervoerbeleid zijn beide factoren niet meegenomen. Daarbij is overwogen dat het niet aan de overheid is het bezit van een personenauto direct te beïnvloeden. De brandstofprijzen zijn tot stand gekomen op grond van de marktontwikkeling en het daarbij door de overheid gevoerde prijsbeleid, alsmede op grond van het beleid met betrekking tot accijnzen.

In de zeventiger jaren groeide de mobiliteit uitgedrukt in reizigerskilometers aanzienlijk, welke groei voornamelijk voor rekening kwam van het toenomen gebruik van de personenauto. De omvang van het openbaar vervoer bleef daarbij met enige schommelingen ongeveer op hetzelfde peil (zie grafiek 1).

Grafiek I

Prestatie in het beroeps- en eigen personenvervoer in Nederland
1970 t/m 1979: Bron: o.a. maandstatistiek verkeer en vervoer 80/8 CBS



In deze periode werden de tarieven van het openbaar vervoer overeenkomstig de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud verhoogd, zodat ze in reële termen ongeveer gelijk bleven. Terwijl de reële inkomens voortdurend stegen, daalden de reële kosten van het autorijden tot 1978, met uitzondering van een kleine stijging in 1973–1974. In 1978 is een stijging van de reële kosten van autorijden ingetreden, welke nog steeds voortduurt. Terwijl de tarieven reëel constant bleven, begon het gebruik van het openbaar vervoer vanaf 1978 duidelijk te stijgen. Een waarneembare invloed op de omvang van het autoverkeer kan echter op dit moment niet worden onderscheiden. Op het hoofdwegennet wordt nog geen afname van het autoverkeer geconstateerd. In de periode tot 1985 kunnen ten aanzien van de mobiliteit de volgende tendensen worden onderscheiden. Op grond van de demografische factoren kan nog een zekere stijging van de mobiliteit worden verwacht. Het effect van de toenemende werkloosheid is kwantitatief onbetekenend voor de totale mobiliteit. De vermindering van de werkgelegenheid tekent zich vooral in de industriële sector. Daarom zal het openbaar vervoer hierdoor waarschijnlijk minder worden getroffen dan het woon-werkverkeer per auto. Van ruimtelijke ontwikkelingen mag een verdere stijging van het openbaar vervoer en het autoverkeer worden verwacht, vooral in verband met de overloopgebieden in de grote stadsgewesten.

De reële beschikbare inkomens van gezinshuishoudens hebben thans een daling ingezet, welke zich gedurende de periode tot 1985 naar verwachting zal voortzetten. Voor een aantal van de voor vele huishoudens onvermijdbare vaste lasten zijn echter sterke prijsverhogingen te voorzien (energie, huisvesting). Daardoor wordt de bestedingsruimte voor meer elastische uitgaven, waaronder die voor mobiliteit, nog meer beperkt.

Hoewel de auto thans voor velen tot een eerste levensbehoefte is geworden zal de groei van het autopark door de ingetreden economische achteruitgang aanzienlijk minder snel verlopen dan tot voor kort werd voorzien. Of en ik welke mate dit ook op de langere duur het geval zal zijn valt nu nog niet te voorzien. De effecten van een inkomensdaling op het autobezit zullen met een zekere vertraging optreden, omdat de mogelijkheid bestaat nog enige tijd te blijven profiteren van in het verleden gedane uitgaven; de effecten van de economische ontwikkeling op het autopark zullen zich daarom pas in de loop der jaren en in ieder geval niet volledig voor het einde van de periode tot 1985 laten gelden. De stijgende brandstofkosten zullen een negatieve invloed hebben op het autogebruik. In het SVV is al rekening gehouden met een minder snelle groei van het autogebruik in de tachtiger en negentiger jaren. Door de toename van de brandstofkosten in combinaties met de stagnerende economische situatie zal deze ontwikkeling nog in versterkte mate optreden. Bij het woon – werkverkeer ligt een overgang naar andere vervoerwijzen voor de hand, bij overige reismotieven veeleer een vermindering van aantal of lengte van de ritten. De beperkte bestedingsmogelijkheden zullen ook van invloed zijn op het reizen per openbaar vervoer. Als bovengrens voor de vervoeromvang in 1985 is daarom voor het openbaar vervoer aangenomen dat de huidige groeitendensen zich tot dat jaar zullen voortzetten, dat wil zeggen met gemiddeld 4% per jaar. Als benedengrens geldt een groei van gemiddeld 2% per jaar voor het openbaar vervoer. Bij de uitwerking is er rekening mee gehouden dat (bij ongewijzigde tariefstructuur) de groei gedurende de spitsen wellicht sterker zal zijn dan in de daluren.

In bijgevoegde tabel A-3 is opgenomen de ontwikkelingen van de tekorten bij een ongewijzigd beleid en uitgaande van een reizigersgroei van gem. 4% resp. 2% per jaar. Tevens is een confrontatie gegeven met de thans vigerende meerjarencijfers. Beide cijferreeksen zijn op constant prijspeil van het jaar 1980 gebracht; er is met andere woorden geen rekening gehouden met loon- en prijsstijgingen en tariefsverhogingen. Verondersteld is derhalve dat de ontwikkelingen van de lonen en andere kosten bij het openbaar vervoer gelijke tred zullen houden met de algemene loon- en prijsstijgingen en dat de loon- en prijscompensaties op de meerjarencijfers daarmee zullen corresponderen. Verder zijn aan de kostenkant per vervoerstak de thans voorzienbare onvermijdelijke kostenstijgingen als exogene factor opgenomen. Hierbij moet gedacht worden aan reeds goedgekeurde uitbreidingen c.q. investe-

ringen die in de beschouwde periode tot hogere uitgaven zullen leiden, zoals de instroming van nieuw materieel en de in gebruikname van nieuwe infrastructuur, zoals de sneltram in Rotterdam, de Schiphollijn, de Veenendaallijn, de Nieuwegeinlijn en de Hemspoortunnel.

Ten slotte is rekening gehouden met een aanzienlijke stijging van rentelasten bij NS als gevolg van voorgenomen investeringen in het bestaande net, zoals neergelegd in het investeringsplan lange termijn 1980–1988. De aanpak van de knelpunten in de spoorweginfrastructuur is buiten beschouwing gebleven. Voorgesteld is deze à fonds perdu te doen financieren uit een extra tariefsverhoging van 4% per 1 oktober 1981. De aangenomen vervoersgroei leidt in het stads- en streekvervoer tot extra kosten. Bij een aangenomen verdeling van deze groei over spits en dal, werkdagen en weekend blijkt uit de gehanteerde kostenmodellen dat 1% reizigersgroei ca. 0,6% extra kosten geeft (personeel, materieel, km's, investeringen). Bij NS leidt de vervoersgroei tot minder extra kosten dan de extra opbrengsten, gerekend is met f 0,08 extra kosten en f 0,10 extra opbrengsten per extra reiziger.

Bij de opbrengstontwikkeling van het stad- en streekvervoer is uitgegaan van de recente verwachtingen voor 1981 op basis van de gerealiseerde opbrengsten 1980. Bij de kosten is nog geen rekening gehouden met de tegenvallers waarover eerst na het uitvoeren van de berekeningen informatie binnen kwam. Evenmin is bij de meerjarencijfers rekening gehouden met de huidige bezuinigingsoperatie voor 1982.

Tabel A-1 bij hoofdstuk A, § 2

1.1. Woon-werkverkeer naar afstand van woon- tot werkadres, voornaamste vervoermiddel en gemeentegrootte

Gemeenten met inwoners:	5–14 km				15 km en meer			
	openbaar vervoer	auto, motor, scooter	(brom)-fiets	ander en geen	openbaar vervoer	auto, motor, scooter	(brom)-fiets	ander en geen
Meer dan 250 000	34,0	41,6	22,4	1,6	38,0	52,2	4,8	4,4
100 000–250 000	11,6	48,7	38,0	1,0	38,2	56,3	2,6	1,1
Minder dan 100 000	14,3	56,0	28,5	0,9	29,5	65,5	2,9	1,8
Totaal	19,0	51,4	28,1	1,1	31,1	63,2	3,1	0,8

Bron: Arbeidskrachtentelling 1975. Volgens meer recent onderzoek van de gemeentelijke vervoerbedrijven van de vier grote gemeenten blijft het aandeel van het openbaar vervoer stabiel op ca. 35%.

1.2. Vergelijking vervoerprestatie weg- en spoorlijn op werkdagen

Wegvak	Autoverkeer ¹		Parallel baanvak NS	
	aantal auto's	aantal personen	Aantal reizigers	Treinreiz. in % van totaal aantal personen
Amsterdam–Laren	36 800	64 500	36 600	36
Gouda–Utrecht	39 300	68 800	34 500	33
's-Gravenhage–Rotterdam	52 900	92 600	45 300	33
Rotterdam–Dordrecht	61 000	106 800	32 700	23
Nijkerk–Harderwijk	17 400	30 400	18 600	38
Arnhem–Elden (Ri. Elst)	20 900	36 600	16 500	31
Breda–Tilburg	17 500	30 700	15 100	33
Maastricht–Beek	12 300	21 500	6 400	23
Best–Eindhoven	23 600	41 400	22 400	35
Gennep–Well (ri. Venlo)	5 300	9 200	5 700	38
Flevopolders–Amsterdam ²	–	–	–	50

¹ Verkeerstelling RWS in 1973 verminderd met aandeel vrachtwagens en autobussen; bezetting per auto 1,75 (CBS-gemiddelde; in woon-werkverkeer is dit in feite slechts 1,2).

² Woon- en werkverkeer; busreizigers (1980).

Tabel A-2 bij hoofdstuk A, § 3

1. Kosten, opbrengsten + productie

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<i>1. Investerings o.v. infrastructuur</i>							
NS totaal	..	234	248	324	322	334	466 mln.
steden totaal	36	176	176	169	122	220	91 mln.
waarvan ten laste van begroting V en W	20	97	97	93	67	124	50 mln.
waarvan ten laste van bedrijven	16	79	79	76	55	96	41 mln.
<i>2a. Exploitatiekosten o.v. (inclusief kap. lasten infrastructuur)</i>							
stad	311	725	791	883	993	1 088	mln.
streek	213	510	553	576	625	717	842 mln.
NS	565	1 177	1 307	1 394	1 455	1 482	1 630 mln.
Totaal	1 098	2 412	2 651	2 853	3 073	3 287	mln.
index 1975 = 100	45	100	110	118	127	136	
<i>2b. Index exploitatiekosten o.v. (incl. kap. lasten)</i>							
stad	43	100	109	122	137	150	
streek	42	100	108	113	123	141	165
NS	48	100	111	118	124	126	139
Totaal (index 1975 = 100)	45	100	110	118	127	136	
<i>3. Opbrengsten</i>							
stad	166	240	228	244	254	272	mln.
streek	187	243	252	268	268	280	mln.
NS	397	623	661	684	717	778	860 mln.
Totaal	750	1 106	1 141	1 196	1 239	1 330	mln.
index 1975 = 100	68	100	103	108	112	120	
<i>4. kostendekking % (t.o.v. 2.a)</i>							
stad	53,4	33,1	29,3	27,6	25,6	25,0	
streek	87,8	47,6	45,6	46,5	42,9	39,1	
NS	70,3	52,9	50,6	49,1	49,3	52,5	52,8
Totaal	68,9	45,9	43,0	41,9	40,3	40,5	
<i>5. Reizigerskilometers o.v.</i>							
stad (CBS)	2 046	2 359	2 651	2 471	2 422	2 436	2 500 mln. ¹
streek	3 244	3 146	3 206	3 236	3 146	3 293	3 311 mln.
NS	8 011	8 501	8 218	8 013	8 146	8 514	8 950 mln.
Totaal	13 701	14 006	14 075	13 270	13 714	14 243	14 750 mln. ¹
index 1975 = 100	98	100	101	98	98	102	106* ¹
<i>6. Voertuigkilometers</i>							
streek	235	254	261	253	257	264	278 mln.
lokaal	95	130	135	136	139	142	.. mln.
NS (bakkilometers)	369,9	368,7	368,6	357,4	348,0	338,2	.. mln.
Totaal	693,9	752,7	764,6	746,4	744,0	744,2	.. mln.
index 1975 = 100	92	100	102	99	99	99	

¹ Raming

2. Kengetallen met betrekking tot kosten en produktiviteit

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<i>7. Tarieven o.v. (index 1975 = 100)</i>							
NS		100	109	117	122	129	136
streek		100	109	118	125	131	140
lokaal		100	110	119	126	132	141
Totaal		100	109	118	123	130	..
KVL ² index 1975 = 100		100	108,8	115,8	120,5	125,6	134,4
Opbr. p. reiz. km. totaal index 1975 = 100	70	100	103	110	114	118	124
Prijs superbenzine index 1975 = 100		100	108	107	109	119	144
Variabele autokosten index 1975 = 100		100	108	110	112	118	136
<i>8. Index loonkosten (1975 = 100)</i>							
stad	..	100	111	129	151	155	..
streek	39	100	111	116	129	138	152
NS	54	100	113	121	130	135	..
Totaal	..	100	112	122	136	143	..
<i>9. Index loonsom per werknemer (1975 = 100)</i>							
stad	..	100	109	122	128	133	..
streek	..	100	111	118	127	132	..
NS	..	100	111	120	128	132	..
<i>Index bruto lonen overheids- personeel (1975 = 100)</i>							
	..	100	109	116	123	127	130
<i>10. Personeelsaantal</i>							
stad (absoluut)	8 490	9 901	9 992	10 473	10 689	11 139	..
streek	10 670	11 872	11 890	11 666	12 021	12 379	..
NS reizigersvervoer	..	16 650	16 935	16 730	16 895	16 980	..
Totaal	..	38 423	38 817	38 869	39 605	40 498	..
stad (index 1975 = 100)	86	100	101	106	108	113	..
streek	90	100	100	98	101	104	..
NS reizigersvervoer	..	100	102	101	102	102	..
Totaal	..	100	101	101	103	105	..
<i>11. Produktieve uren per personeelslid</i>							
stad (rijdend personeel)	..	1 220	1 180	1 120	1 070	1 010	..
streek (rijdend personeel)	..	1 539,5	—	—	—	1 409	..
NS (netto uren per personeelslid)	..	1 666	—	—	—	1 689	..
<i>12. Geproduceerde zit- en staanplaatskilometers per lid rijdend personeel x 1000</i>							
stad (incl. metro)	1 782	1 801	1 824	1 725	..
id (excl. metro)	1 562	1 542	1 469	1 401	..
streek	1 494	1 286	1 312	1 314	1 276	1 185	..
NS	..	4 744	4 944	4 784	4 515	4 350	..
<i>13. Bezettingsraad in % vlg CBS</i>							
stad	..	22	24	22	19	21	..
streek	37	27	27	29	28	29	..
NS	38	39	38	38	40	43	..

² Is prijsindex gezinsconsumptie werknemersgezinnen

.. — Niet bekend

— — Niet berekend

Tabel A-3 Ontwikkeling tekorten openbaar vervoer 1981–1985 Prijspeil 1980 bedragen x f 1000

I. Uitgaande van 4% vervoersgroei per jaar

	1981	1982	1983	1984	1985
GVB's	874	909	1021	1066	1099
Subs. gemeenten	104	108	111	113	116
Streekvervoer	509	525	540	554	567
NS	822	853	868	883	887
	2309	2395	2540	2616	2669
Meerjarencijfers ¹	2180	2227	2347	2398	2464

¹ Prijspeil 1980, dus geen loon- en prijsstijgingen en tariefsverhogingen; dit is in afwijking van de cijfers opgenomen in de Miljoenennota 1981.

II. Uitgaande van 2% groei per jaar.

	1981	1982	1983	1984	1985
GVB's	862	887	988	1022	1044
Subs. gemeenten	103	106	108	109	111
Streekvervoer	504	515	525	534	542
NS	822	857	876	896	905
Totaal	2291	2365	2497	2561	2602
Meerjarencijfers	2180	2227	2347	2398	2464
	1981	1982	1983	1984	1985
Meerjarencijfers openbaar vervoer-infrastructuur in/om de steden	60	92	110	137	126

Specificatie kosten, opbrengsten en tekorten bij een vervoersgroei van 4% per jaar

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Streekvervoer</i>					
Kosten:					
Ongewijzigd	820	820	820	820	820
Onvermijdelijk ¹	—	7	13	18	22
Groei 4% ²	21	42	63	84	105
	841	869	896	922	947
Opbrengsten	320	320	320	320	320
Groei 4%	12	24	36	48	60
	332	344	356	368	380
Tekort	509	525	540	554	567
<i>Subs. gemeenten</i>					
Kosten:					
Ongewijzigd	140	140	140	140	140
Onvermijdelijk ¹	—	2	3	3	4
Groei 4% ²	4	8	12	16	20
	144	150	155	159	164
Opbrengsten	38	38	38	38	38
Groei 4%	2	4	6	8	10
	40	42	44	46	48
Tekort	104	108	111	113	116

¹ Onvermijdelijk zijn uitgaven waarvoor reeds toestemming gegeven is c.q. vervanging die onontkoombaar zijn.

² Gebleken is dat bij een gemiddelde groei van 1% de kosten stijgen met de factor 0,61.

	1981	1982	1983	1984	1985
Kosten:					
Bestaand net	1607	1607	1607	1607	1607
Nieuwe lijnen	22	42	51	60	63
Inhaaleffect ¹	—	9	20	32	38
Effect investeringen bestaand net ²	79	118	133	146	158
Groei 4%	—	32	64	184	144
Totaal	1708	1808	1875	1849	2010
rkm's (mld.)	9,2	9,63	10	10,5	11
Opbrengsten					
Bestaand net	869	869	869	869	869
Nieuwe lijnen	17	46	58	67	74
Groei 4%	—	40	80	130	180
Totaal	886	955	1007	1066	1123
Tekort	822	853	868	883	887
9 GVS's					
Kosten					
Ongewijzigd	1084	1084	1084	1084	1084
Vastgelegd	—	16	108	133	146
Groei 4%	29	58	87	116	145
Totaal	1113	1158	1279	1333	1375
Opbrengsten					
Groei 4%	231	231	231	231	231
Groei 4%	9	18	27	36	45
Totaal	240	249	258	267	276
Tekort	873	909	1021	1066	1099

¹ Kosten gepaard gaande met instroming van nieuw materieel om stijging van 8,5 tot 9,2 mld. rkm's op te vangen.

² Bestanddelen: incl. IPL 1980–1988, excl. knelpunten.

HOOFDSTUK B. EVALUATIE DOELSTELLINGEN EN INSTRUMENTEN

§ 1. Is het aspiratieniveau of de doelstelling in de loop van de tijd gewijzigd?

Aan het einde van de zestiger jaren heeft het Rijk mede-verantwoordelijkheid aanvaard voor de financiële tekorten van het openbaar vervoer. Hoewel de doelstellingen van het verkeer en vervoerbeleid voor het eerst pas in 1975 systematisch werden neergelegd in het eerste Meerjarenplan Personenvervoer (MPP), zijn deze in essentie steeds de grondslag van het beleid geweest sedert de eerste jaren dat het Rijk de mede-verantwoordelijkheid voor de financiële tekorten op zich nam. In 1970 werd het voorzieningenniveau van NS verhoogd met de z.g. «Spoorslag 70»: meer treinen per dag; invoering van het intercity net. Sindsdien zijn de doelstellingen noch het «aspiratieniveau» significant gewijzigd. In de tweede helft van de jaren zeventig heeft het Rijk de volledige verantwoordelijkheid voor de tekorten van het openbaar vervoer op zich genomen. Tevens is in deze periode de omvang van het voor het realiseren van het beleid benodigde begrotingsbedrag aanzienlijk toegenomen.

De toeneming van het beslag op de algemene middelen is slechts voor een klein deel het gevolg van verhoging van het voorzieningenniveau; de stijging van de tekorten is voor het grootste deel het gevolg van kostenstijging bij de reeds bestaande voorzieningen. De oorzaken hiervan zijn uiteengezet in par. 3 van hoofdstuk A.

Bij de doelstellingen hebben enkele elementen wel een relatief zwaarder accent gekregen. Vergeleken met de periode voor 1974 heeft het energiebesparingsbeleid extra aandacht gekregen; dit accent is sedert de explosieve olieprijsstijging in 1978 nog versterkt. Voorts is het verkeersbeleid in de (binnen-)steden restrictiever geworden ten aanzien van het autoverkeer ten einde het woon- en verblijfsklimaat in de steden te verbeteren. Dit stedelijke beleid impliceert dat het belang van het openbaar vervoer in de steden is toegenomen.

§ 2. Hoe verhoudt zich de uitgangssituatie toen de doelstellingen werden geformuleerd ten opzichte van de huidige situatie?

2.1. Algemene economische ontwikkeling

Het nationaal inkomen vertoont de laatste jaren een sterk verminderde groei. Thans is er sprake van stilstand en voor de nabije toekomst wordt een reële daling van de koopkracht verwacht. De loonkosten zijn het laatste decennium sterk gestegen. In sectoren die niet voortdurend een verbetering van de arbeidsproductiviteit kunnen realiseren, zoals de meeste dienstensectoren, heeft dit geleid tot groter dan gemiddelde kostenstijging. Bij het openbaar vervoer heeft dit geleid tot snel toenemende tekorten. De stijging van de tekorten was door het «schaar effect» van kosten en opbrengsten vooral de eerste jaren procentueel erg hoog. Door de stijging van het autobezit en gebruik, vooral in het sociale en recreatieve verkeer, is het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit teruggelopen. In het woon-werkverkeer speelt het openbaar vervoer echter nog steeds een essentiële rol, alsook voor de voorziening in de noodzakelijke mobiliteit van de bevolking, aangezien de meerderheid van de inwoners van ons land niet permanent of in het geheel niet over een eigen auto beschikt. Door de daling van de besteedbare inkomens is geen belangrijke stijging van het autobezit meer te verwachten; in combinatie met stijging van de gebruikskosten is er sprake van een negatieve invloed op de groei van het autogebruik. Dit leidt tot een positieve invloed op het gebruik van de fiets en van het openbaar vervoer.

2.2. Energiesituatie

Nadat lange tijd sprake is geweest van reëel dalende energieprijzen is sedert 1978 sprake van forse prijsstijgingen. Met het oog op de ongunstige effecten hiervan op de inflatie, de betalingsbalans en de werkgelegenheid wordt een actief beleid gevoerd voor energiebesparing en het zoeken naar alternatieven.

De verkeers- en vervoersector is voor zover het autoverkeer betreft geheel afhankelijk van aardolie als energiedrager; besparingen in deze sector zijn daarom van extra groot belang.

Het openbaar vervoer kan voor wat betreft trein, metro, tram en trolleybus door middel van electriciteit gebruik maken van andere energiedragers, en de gewone bus is bij de huidige gemiddelde bezettingsgraad efficiënter met brandstof dan het autoverkeer. Door de ontwikkeling met betrekking tot de energie is het belang van het openbaar vervoer toegenomen.

2.3. Ruimtelijke ontwikkeling

De belangrijkste ruimtelijke ontwikkeling in verband met de tekorten van het openbaar vervoer is de grotere spreiding van de bevolking en van de werkgelegenheid. De grotere spreiding van de bevolking hangt samen met

de stijging van het aantal woningen, sterker dan de bevolkingsgroei, dus een dalende gemiddelde woningbezetting. De nieuwe woningen zijn bovendien groter en zijn in lagere dichtheden gebouwd dan in het verleden. Bestaande stedelijke gebieden hebben hierdoor veel inwoners verloren. Er heeft een belangrijke «overloop» plaatsgevonden naar groeikernen en kleinere kernen in de, soms wijde, omgeving van de steden (suburbanisatie). Reisafstanden zijn hierdoor sterk toegenomen; woongebieden zijn van de openbaar vervoersystemen, met name de rail, afgegreoid. Het gebied voor bestaande lijnen neemt ceteris paribus af. Het kleine aandeel in de totale bevolkingsgroei van gemeenten mét een NS-station wordt vooral veroorzaakt door de daling van het inwonersaantal in de grotere steden. Tabel B-1 geeft hiervan een beeld.

Verdeling bevolkingstoename over gemeenten met NS-station en gemeenten zonder NS-station

Tabel B-1	periode 1967—1972		periode 1972—1976	
	Gemeenten met station	Gemeenten zonder station	Gemeenten met station	Gemeenten zonder station
Aandeel in groei van de bevolking	40%	60%	13%	87%

Het belang van een goede lokatie van nieuwbouw ten opzichte van een station voor de vervoerwijzekeuze blijkt uit het verband tussen treingebruik en de afstand tot het station: het aantal treinreizen per hoofd van de bevolking is bij een ligging van de bebouwing binnen een straal van 1000 m gemiddeld vijf maal zo hoog als bij een ligging buiten een straal van 1000 m. In het woon-werkverkeer vanuit Gouda is het aandeel van de trein voor wat betreft bestemmingen in Rotterdam, Den Haag en Utrecht binnen een straal van 1500 meter van het station 65% tot 80%.

De grotere spreiding van de werkgelegenheid hangt samen met een sterk toenemend ruimtegebrek van de industrie, verplaatsing kantoren uit de centra, functiescheiding tussen woon- en werkgebieden, ontwikkeling naar grote, vaak perifeer gelegen eenheden van kantoren, ziekenhuizen, universiteiten, scholen. Ook dit leidt tot grotere verplaatsingsafstanden. Door de lagere dichtheden en talloze kriskrasrelaties ontstaan slechtere bedieningsmogelijkheden met het openbaar vervoer. In de openluchtrecreatie doen zich vergelijkbare ontwikkelingen voor. De ruimtelijke ontwikkeling heeft geleid tot een grotere mobiliteitsbehoefte, maat tevens tot een uit oogpunt van openbaar vervoer en langzaam verkeer minder efficiënte ruimtelijke ordening.

2.4. Milieu

De wil om de verslechtering van het leefklimaat in de steden te keren en de wens om de bereikbaarheid van de stedelijke centra van activiteiten te verbeteren hebben geleid tot een restrictief beleid ten aanzien van het autoverkeer en een beleid om het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets te bevorderen. Het gewicht van deze beleidsdoelstellingen is in de grote gemeenten sedert de zestiger jaren toegenomen.

Geluidhinder en luchtvervuiling ten gevolge van het verkeer worden minder vanzelfsprekend aanvaard dan voorheen. De weerstand tegen de aanleg van grootschalige infrastructuur voor het verkeer is sinds het eind van de jaren zestig toegenomen. Door de maatschappelijke opvattingen over het verkeer in relatie tot het milieu is het belang van het openbaar vervoer als beleidsinstrument toegenomen.

2.5. Conclusie

De conclusie van de geschetste ontwikkelingen is dat deze geen aanleiding geven de doelstellingen benedenwaarts te herzien, veeleer het tegendeel. Vanzelfsprekend laat dit de vraag open of de veranderde budgettaire situatie niet moet leiden tot vermindering van de voor dit beleid beschikbare middelen.

§ 3. Zou de doelstelling nog zo worden geformuleerd en in die mate worden nagestreefd indien thans vanuit een nulsituatie de overheidsvoorziening (i.c. de subsidie op het openbaar vervoer) zou worden opgezet?

De doelstellingen zijn in 1979 in het tweede MPP en meer recent in het structuurschema Verkeer en Vervoer opnieuw bevestigd. De doelstellingen vertonen in essentie geen wijziging ten opzichte van die welke eerder werden geformuleerd in het eerste MPP. Niettemin kan men zich afvragen of de collectieve uitgaven aan het openbaar vervoer een zelfde niveau zouden hebben bereikt als de huidige economische en budgettaire situatie en vooruitzichten zich al een tiental jaren eerder had afgetekend.

Mogelijkerwijs waren dan in het kader van het totale verkeer- en vervoer en ruimtelijke ordeningbeleid andere combinaties van instrumenten gekozen met een gunstiger kosten- effectiviteitsverhouding, bij voorbeeld door een stringentere bundeling van de bouwactiviteiten rond de bestaande openbaar vervoer infrastructuur. Met name rijst de vraag of hetzelfde tariefbeleid zou zijn volgehouden, en of niet betere condities zouden zijn geschapen voor het handhaven of verbeteren van de omloopsnelheid van het openbaar vervoer in de steden. Voorts lijkt het minder waarschijnlijk dat het Rijk akkoord was gegaan met de huidige financiële regeling met de negen gemeenten met een eigen vervoerbedrijf, en een zelfde regeling aan de overige gemeenten met lokaal vervoer zou hebben aangeboden; een regeling waarbij de garantie voor 100% afdekking van de tekorten door Verkeer en Waterstaat bestaat terwijl Verkeer en Waterstaat geen controle heeft over een aantal factoren die het tekort belangrijk kunnen beïnvloeden.

§ 4. In hoeverre zijn de gehanteerde instrumenten effectief?

Het beleid ten aanzien van verkeer en vervoer en ten aanzien van de ruimtelijke ordening leidt tot een bepaalde kwaliteit van het verkeer- en vervoersysteem. Deze kwaliteit kan worden uitgedrukt in termen van «bereikbaarheid» of «reistijd» naar gewenste bestemmingen. Het bieden van een bepaald kwaliteitsniveau van het verkeer en vervoersysteem en het functioneren van dit systeem gaat gepaard met kosten; zowel individuele kosten voor de gebruiker als maatschappelijke kosten voor de samenleving.

Welke combinatie van instrumenten leidt tot een optimale situatie is niet precies objectief meetbaar. Wel kan worden gesteld dat instrumenten effectiever zijn naarmate ze, bij een gegeven omvang van de beschikbare middelen, resulteren in een groter aandeel van het langzaam verkeer en openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen (met name in congestiegebieden in congestietijden), en naarmate beter aan de vervoersvraag wordt voldaan. Verbijzonderd naar het openbaar vervoer kan worden gesteld dat, gemeten naar de verhouding tussen kosten en baten, niet alle instrumenten in gelijke mate effectief zijn.

In par. 2 van hoofdstuk A worden als instrumenten opgesomd:

- a. aanleg van infrastructuur,
- b. het voorzieningenniveau (lijnnennet, frequentie, comfort, snelheid, betrouwbaarheid),
- c. de absolute en relatieve prijs,
- d. de afstemming van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer op elkaar,
- e. beheersmaatregelen ten aanzien van het verkeer en parkeren, o.a. vrije banen en prioriteit bij verkeerslichten voor het openbaar vervoer.

De effectiviteit van elk van deze instrumenten moet worden gemeten naar de maatschappelijke kosten/baten verhouding. Een benadering hiervoor is de verhouding tussen kosten en extra reizigers; aan neveneffecten en aan de categorie autobezitters kan zo nodig apart aandacht worden geschonken.

Ad a

De aanleg van nieuwe infrastructuur en met name van ongelijkvloerse openbaar vervoerbanen is erg kostbaar, en is daarom alleen verantwoord als sprake is van aantoonbare baten die deze kosten rechtvaardigen. Hierover is alleen een oordeel mogelijk bij concrete projecten; een algemeen oordeel over de effectiviteit van infrastructuurprojecten is niet mogelijk. Van de nieuw gerealiseerde infrastructuur moet het nuttig effect gedemonstreerd worden door het grote gebruik dat ervan wordt gemaakt. Inmiddels is het inzicht gegroeid dat metro's voor de Nederlandse steden een minder gunstige baten/kosten verhouding geven dan goede alternatieven zoals een sneltram. De verbetering van bestaande infrastructuur, zoals op vrije banen leggen van bestaande tram en busroutes, het opheffen van knelpunten in het bestaande spoorwegnet, is in het algemeen veel minder kostbaar dan geheel nieuwe infrastructuur en dus veel eerder maatschappelijk rendabel.

Ad b

Wijzigingen van het voorzieningenniveau leiden in het algemeen tot een wijziging van de vervoersvraag. De verhouding tussen kosten en baten is afhankelijk van de exploitatiekosten enerzijds en de omvang en gevoeligheid voor verbeteringen van de betrokken vervoermarkt (de potentiële vraag) anderzijds. In het algemeen leidt een verhoging van het voorzieningenniveau niet tot een proportionele toeneming van de vraag. Extra inzet van materieel en personeel voor bij voorbeeld een hogere frequentie of voor uitbreiding van het lijnennet is relatief kostbaar; de kosten hiervan zijn globaal proportioneel met het aantal geproduceerde voertuigkilometers. Verhoging van frequenties wordt daarom alleen toegestaan als de vervoervraag dit rechtvaardigt; uitbreiding van het lijnennet alleen bij nieuwbouw of anderszins nieuwe bestemmingen. Alleen in combinatie met ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling en met een verkeersbeleid dat het gebruik van het openbaar vervoer bevordert kan verhoging van het voorzieningenniveau een effectief beleidsinstrument zijn. Snelheid en betrouwbaarheid kunnen worden gezien als elementen van het voorzieningenniveau; hiervoor wordt echter verwezen naar ad e.

Ad c

Een afweging van de effectiviteit van het tariefinstrument tegen de effectiviteit van andere instrumenten is in algemene zin moeilijk te geven. De absolute hoogte van het tarief is vooral van belang voor de mobiliteit van mensen die geen auto beschikbaar hebben. Voor autobezitters en voor het aandeel van het openbaar vervoer in het totaal aantal verplaatsingen is zowel de absolute hoogte van de tarieven van belang als de relatieve hoogte ten opzichte van de variabele kosten van het autorijden. De effectiviteit van het tariefinstrument hangt dus samen met de variabele autokosten. Uit onderzoek is bekend dat nominale stijgingen van het tarief die niet sterk afwijken van het inflatiepercentage niet veel invloed hebben op het gebruik van openbaar vervoer. Voor zover een invloed wordt gevonden wordt deze waarschijnlijk grotendeels bepaald door de simultane ontwikkeling van het reële inkomen, het autobezit en de prijsontwikkeling van benzine. Het effect van forse reële stijgingen is naar verhouding sterker dan het effect van louter nominale stijgingen. Voorts is het effect van het tariefinstrument verschillend naar reïsmotief en reisafstand.

Tijdens de spitsuren, waaronder ook begrepen de weekeinde spitsen, zijn de kosten zeer gevoelig voor wijziging in de vervoeromvang omdat elke extra vervoervraag noopt tot extra inzet van materieel en personeel. De extra kosten van bij voorbeeld een bus in de werkdagspits bedragen op jaarbasis

tenminste f 250 000 (nl. personeelkosten, vaste kosten materieel en rijkosten per km). Tijdens de daluren tussen beide werkdagspitsen zijn de kosten veel minder gevoelig voor eventueel extra vervoer. Omdat de omvang van het materieelpark en het aantal personeelsdiensten op werkdagen wordt bepaald door het spitsvervoer is er voor het rijden van extra ritten in de daluren veelal geen extra materieel of personeel nodig. De extra kosten in de daluren bestaan dan dus alleen uit variabele kilometerkosten.

In de avonduren en tijdens de weekeinden zijn er voor het rijden van meer ritten wel extra personeelsdiensten nodig, zodat er dan wel een duidelijk verband is tussen voorzieningenniveau en kosten. Maar er is in deze perioden meestal sprake van overcapaciteit, zodat het dan weinig of niets kost om extra vervoer op te vangen.

Een uit maatschappelijk oogpunt optimale prijsstelling (marginale prijs = marginale kosten) noopt daarom in spitsuren tot hoge tarieven en in uren met lagere marginale kosten, bij voorbeeld in daluren en uren met overcapaciteit, tot lage tarieven. Een dergelijke tariefstructuur bevordert de uit kosten oogpunt wenselijke afvlakking van de spits, en levert een bijdrage aan de mobiliteitsmogelijkheden en aan de vermindering van het autogebruik waar dit zonder extra kosten voor het openbaar vervoer mogelijk is. De effectiviteit van het tariefinstrument is derhalve ook afhankelijk van de gekozen tariefstructuur.

Ad d

Het openbaar vervoer kan een effectief instrument zijn ter ondersteuning van de ruimtelijke ordening en de stadsontwikkeling. De afstemming van ruimtelijke ordening en openbaar vervoer op elkaar hoeft niet te leiden tot hogere kosten van nieuwbouw dan een ongecoördineerd beleid. Zorgvuldige keuze van bouwlocatie en vormgeving en ligging van wijken en vervoeraantrekkende objecten kan wel leiden tot aanzienlijk lagere kosten voor infrastructuur en exploitatie van openbaar vervoer. Dit instrument kan derhalve voor zover sprake is van nieuwbouw als zeer effectief worden gezien. Het instrument vereist echter een coördinatie van beleid van verschillende instanties. Bij de afweging van factoren die bij de keuze van een lokatie en bij de vormgeving van de nieuwbouw meespelen moet het openbaar vervoer expliciet als factor worden meegewogen.

Ad e

Het beoogde effect van beheersmaatregelen ten aanzien van het verkeer en parkeren, alsmede ten aanzien van het openbaar vervoer zelf, is een verhoging van de gemiddelde snelheid en van de regelmaat van het openbaar vervoer. Hoewel deze maatregelen veelal een zekere investering vergen (herprofilering van de weg, nieuwe verkeerslichteninstallaties met nieuwe programmatuur), is deze vaak bescheiden ten opzichte van de te realiseren effecten, met name waar het gaat om frequent bereden openbaar vervoerroutes, waar de behaalde voordelen dus aan veel voertuigen en passagiers ten goede komen. Verhoging van de gemiddelde snelheid betekent dat de omlooptijd, en dus de benodigde inzet van materieel en personeel, bijna proportioneel afneemt. Onregelmatigheid in de volgtijden tussen voertuigen leidt tot onderbenutting van capaciteit. Verhoging van de regelmaat en betrouwbaarheid betekent dat een nauwkeurige aanpassing van de vervoerscapaciteit aan de vervoervraag mogelijk wordt. Een vermindering van de noodzakelijke inzet van materieel en personeel heeft vooral in de spitsuren een relatief sterk effect op de kosten.

Het hier beschreven instrument, aangeduid met de term «doorstromingsmaatregelen», wordt al vele jaren gehanteerd, vooral in de grote gemeenten. De maatregelen komen echter moeilijk tot stand en worden vaak onvoldoende gehandhaafd. Per saldo is de ontwikkeling van de gemiddelde gerealiseerde snelheden toch tegengevallen. Het blijkt dat het resultaat in het algemeen niet meer is geweest dan het tegengaan van een «autonome» ongunstige trend in de gemiddelde snelheden. Hieruit mag echter niet worden

geconcludeerd dat de potentiële effectiviteit van deze maatregelen laag is; wel kan voorlopig worden geconcludeerd dat de handhaving van beschreven beheersmaatregelen een zekere inspanning vergt en dat bij de beleidskeuzen ten aanzien van verkeer en vervoer in de steden de wegbeheerder en de verkeerspolitie in feite niet voldoende begrip lijken te hebben van of voor de in het geding zijnde openbaar vervoerbelangen en/of de feitelijke technische mogelijkheden. Ten aanzien van de verkeersregeltechniek moet worden vastgesteld dat deskundigheid op dit terrein schaars is. Ten aanzien van de afweging tussen openbaar vervoer en andere belangen samenhangend met het wegbeheer kan worden vastgesteld dat de huidige financiële regeling geen stimulans is voor een optimale afweging. In de huidige situatie wordt nl. niet de wethouder van financiën maar het Rijk geconfronteerd met de hogere kosten van het openbaar vervoer als de gemiddelde snelheid daalt.

§ 5. Is er sprake van overlapping van instrumenten binnen hetzelfde beleidsterrein of op andere beleidsterreinen? Is er sprake van negatieve en/of onbedoelde effecten op hetzelfde en/of enig ander beleidsterrein?

Maatregelen die het gebruik van het openbaar vervoer bevorderen hebben, voor zover dit ten koste gaat van het autogebruik, gunstige neveneffecten op het natuurlijk en stedelijk milieu, de ruimtelijke ordening en het verbruik van energie en andere schaarse grondstoffen. Minder gebruik van de auto betekent minder behoefte aan verkeers- en parkeerruimte; daardoor is een compactere stedenbouw mogelijk met kortere verplaatsingsafstanden en hogere concentratie van bestemmingen; dit is gunstig voor de vervoerwijzen lopen, fietsen en openbaar vervoer, en doet de behoefte aan autogebruik weer verminderen. Meer gebruik van het openbaar vervoer betekent weer dat het voorzieningenniveau beter kan zijn. Er is hier dus sprake van een potentieel gunstig verloopende spiraal. De praktijk heeft evenwel laten zien dat deze spiraal ook in andere richting werkzaam is. De mobiliteitsmogelijkheden die het openbaar vervoer biedt vergroten de mogelijkheden tot deelname aan het maatschappelijk leven, en vergroten daardoor ook het draagvlak voor vele andere voorzieningen. Negatieve externe effecten van het openbaar vervoer bestaan hierin dat voor zover het niet leidt tot vermindering van het autogebruik, ook bij openbaar vervoer sprake is van milieu-effecten, met name geluidhinder, en energieverbruik. In het algemeen kan worden gesteld dat de verhouding tussen positieve en negatieve neveneffecten gunstiger is naarmate de bezettingsgraad hoger is.

§ 6. Zijn er andere instrumenten of combinaties van instrumenten denkbaar die zonder wezenlijke wijzigingen in de doelstelling leiden tot een geringere budgettaire beslag?

Uit de analyse van de effectiviteit van de onderscheiden beleidsinstrumenten in § 4 is gebleken dat het niet vanzelfsprekend is dat altijd en overal de optimale combinatie van instrumenten wordt ingezet. Met name een betere coördinatie van stedenbouw en openbaar vervoer en extra inspanningen op het gebied van regelmaats- en snelheidsbeheersing zouden wel eens relatief meer vruchten kunnen afwerpen bij gelijkblijvende of verminderde exploitatiekosten voor het openbaar vervoer.

Voorbeelden van voor het openbaar vervoer minder gunstige bouwlocaties zijn Spijkenisse (extra kosten metrotunnel f 300 mln.), de NORON-locatie in de Haarlemmermeerpolder, Alphen-Noord (NS-station ligt aan zuidzijde van de gemeente) en Groningen Lewenburg. Hoewel bij de keuze van deze locaties wellicht andere overwegingen dan openbaar vervoer terecht de doorslag hebben gegeven is het niet onmogelijk dat bij een meer gecoördineerde financiële verantwoordelijkheid tussen het Rijk en de lagere overheden de afweging in sommige gevallen anders zou uitvallen.

Binnen de bestaande stedelijke gebieden valt het op dat ook voor nieuwbouw met bestemmingen die voor de bereikbaarheid voor een groot deel op openbaar vervoer zijn aangewezen, zoals kantoren, ziekenhuizen en bejaardentehuizen, uit oogpunt van vervoer geen optimale ligging wordt gekozen. Daarbij gaat het niet altijd om de lokatie als zodanig, maar vaak ook om de oriëntatie van het gebouw en de ingangen ten opzichte van de mogelijke openbaar vervoerhalten. Vanzelfsprekend zijn overwegingen ten aanzien van de ontsluiting met openbaar vervoer niet de enige of de belangrijkste factoren die de ruimtelijke ordening en de bouwkundige vormgeving bepalen. Wel echter is het meestal mogelijk binnen de vrijheid die andere overwegingen laten de situering zodanig te kiezen dat deze gunstig is voor openbaar vervoer en langzaam verkeer, en niet alleen rekening te houden met de bereikbaarheid per auto en het parkeerterrein.

§ 7. De beheersbaarheid van de uitgaven

Formeel gezien ligt de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de uitgaven bij Verkeer en Waterstaat maar deze wordt aanzienlijk ingeperkt door de bestuurlijke en juridische verhoudingen in de verschillende openbaar vervoertakken (NS-stadsvervoer-streekvervoer). Zo heeft men te doen met de N.V. Nederlandse Spoorwegen, negen gemeenten met een gemeentelijk vervoerbedrijf, een 25-tal streekvervoerbedrijven die deels particuliere bedrijven zijn, deels NS-dochters of in handen van lagere overheden, en negen particuliere stadsvervoerders. De overheidsuitgaven voor openbaar vervoer bestaan uit een saldo van kosten en opbrengsten. Op de hoogte van de opbrengsten kan het Rijk in principe invloed uitoefenen door middel van tariefaanpassingen, doch deze vrijheid staat op gespannen voet met het vigerende prijsbeleid. De gemeentelijke invloed op dit vlak heeft zijn praktische betekenis verloren, o.a. door de invoering van de strippenkaart. De kosten worden bepaald door de hoogte van het voorzieningenniveau, het loonpeil en de doelmatigheid waarmee de bedrijven operen. De hoogte van het voorzieningenniveau wordt grotendeels bepaald door de omvang van het vervoer. Hoeveel reizigers gebruik maken van het openbaar vervoer hangt van vele factoren af; sommige wel, andere slechts gedeeltelijk door de overheid te beïnvloeden.

De belangrijkste kostencomponent in het openbaar vervoer zijn de loonkosten (ca. 70%). In de beleidsalternatieven is geen rekening gehouden met een selectieve verlaging van de lonen in de sector openbaar vervoer. In het kader van de beleidsnota Goederenvervoer wordt overigens wel een onderzoek aangekondigd naar de hogere inkomensgroepen bij NS. Naar een besparing op de post loonkosten is alleen gezocht door verbetering van de efficiëncy en de produktiviteit, zodat dezelfde vervoersprestatie met minder mensen geleverd kan worden, of door genoeg te nemen met minder openbaar vervoer. In het verleden is steeds gebleken dat om het voorzieningenniveau op peil te houden steeds meer mensen nodig waren. De oorzaken hiervan zijn uiteengezet in § 3 van hoofdstuk A. Een ombuiging van deze trend zal een aanzienlijke inspanning vergen. Met name het ziekteverzuim is een moeilijk controleerbare factor gebleken. Verkregen rechten in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden, bij voorbeeld de afbouw van gebroken diensten, kunnen niet zomaar worden teruggenomen. Zulks zou alleen kunnen in overleg met de gemeenten en met de vakbonden.

Een beschouwing ten aanzien van de maximaal te realiseren besparingen leert het volgende. Bij een teruggang in het personeelsbestand via het natuurlijk verloop kan maximaal 3% per jaar bespaard worden. Hierbij is rekening gehouden met het teruglopen van het aantal afkeuringen. Bij een totale loonsom van f 2600 mln. kan derhalve op deze wijze t/m 1985 15% ofwel f 390 mln. aan loonkosten worden bespaard. De overige kosten (900 mln.) bestaan voor de helft (450 mln.) uit rente en afschrijving op activa (materieel, infrastructuur, gebouwen e.d.). Tenzij niet of nauwelijks meer tot vervangingen zou worden overgegaan – hetgeen op langere termijn wel eens duur-

der zou kunnen uitvallen dan wel uit veiligheidsoverwegingen niet aanvaardbaar is – liggen deze kosten vast. De andere helft zijn deels variabele kosten die direct samenhangen met het aan te bieden voorzieningenniveau in aantal voertuigkm's (energie, materialen), deels apparaatkosten die voor het grootste gedeelte vast zijn. In totaal zijn tot 1985 dus maximaal ca. 400 à 450 mln. van de in totaal ca. f 3500 mln. kosten te beïnvloeden.

§ 8. Kan het openbaar vervoer worden overgeheveld naar de particuliere sector?

Een groot deel van het openbaar vervoer is thans privaatrechtelijk georganiseerd. De Nederlandse Spoorwegen en het overgrote deel van de streekvervoerbedrijven zijn naamloze vennootschappen. Deze NV's hebben echter op grond van hun vergunning een monopoliepositie, zij hebben een vervoerplicht c.q. openbare dienstverplichting, en hun tarieven worden door de overheid vastgesteld. Logischerwijs worden derhalve ook hun financiële tekorten door de overheid gecompenseerd. Hierdoor is toch geen sprake van gewone, op een vrije markt opererende bedrijven. De gemeentelijke vervoerbedrijven zijn, behalve de HTM, formeel gemeentelijke diensten, en het personeel heeft de status en de arbeidsvoorwaarden van gemeente-ambtenaren. Omzetting van de gemeentelijke openbaar vervoerbedrijven in NV's zou tot gevolg hebben dat de gezagsverhouding tussen bedrijven en gemeenten wijzigt en dat het personeel geen ambtenaar meer is. Dit zou kunnen leiden tot besparingen in loonkosten.

Het is zeer de vraag of, gezien het daarmee gepaard gaande wegvallen van gemeentelijke zeggenschap, die gemeenten bereid zijn hun vervoerbedrijven los te laten (zie bij voorbeeld de discussie rond de nutsbedrijven). Bovendien zal het personeel haar rechtspositie zeker willen stellen. Gezien de termijn (1985) waarop een en ander in het kader van de heroverweging zijn beslag moet krijgen is bedoelde overheveling zonder medewerking van de gemeenten niet realiseerbaar. Deze zullen bovendien ook bij een andere organisatievorm hun invloed willen zeker stellen. Het is de vraag of er veel zou veranderen als de gemeentelijke bedrijven worden omgezet in NV's in handen van de gemeenten (zoals thans bij de HTM het geval is). Voorts moet bedacht worden dat, de voordelen van een NV-vorm beperkt blijven door het bijzondere karakter van openbaar vervoerbedrijven als producenten van openbare diensten in opdracht en onder toezicht van de overheid.

§ 9. Welk beleid wordt ten aanzien van het openbaar vervoer gevoerd in andere geïndustrialiseerde landen?

Een vergelijking met het beleid in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Zweden leert het volgende. In deze landen vindt evenals in ons land afdekking van de tekorten van het openbaar vervoer door de overheid plaats. De doelstellingen daarvan komen overeen met die in ons land en ook de aspiratieniveaus zijn vergelijkbaar. Wel zijn er verschillen in de hoogte van de overheidsbijdragen (van centrale en lagere overheden samen) en daarmee in de tarief- en voorzieningsniveaus.

De problematiek waarmee men in de andere landen worstelt is vergelijkbaar met de onze: stijgende kosten van het openbaar vervoer, druk op de overheidsmiddelen, en de onmogelijkheid de tekorten sterk te verminderen zonder ernstige repercussies voor het beleid. Directe oplossingen voor de in dit rapport behandelde problematiek zijn dan ook niet in het buitenland te vinden.

De ervaring in het Verenigd Koninkrijk leert dat vooral verlaging van het voorzieningenniveau het risico in zich draagt van een zodanige vermindering van de vraag dat de problemen alleen maar erger worden. Bij een verhoging van de tarieven is dit in veel mindere mate het geval.

In Frankrijk bestaat er een bijdrage van het bedrijfsleven in steden groter dan 100 000 inwoners, aan de kosten van verkeers- en vervoervoorzienin-

gen, waaronder de openbaar-vervoertekorten. Argument voor deze «Versement Transport» (een heffing per werknemer) is het belang van de bedrijven en instellingen bij een uitgestrekte arbeidsmarkt. In Parijs werd uit deze heffing in 1980 44% van de tekorten betaald (de tekorten waren 61% van de kosten).

§ 10. Waarom wordt voor het openbaar vervoer niet de kostprijs aan de gebruikers in rekening gebracht?

Sedert het eind van de zestiger jaren (en voor de grote steden al voordien) wordt de kostprijs niet in rekening gebracht. Reden daarvoor zijn geweest:

a. De kosten van het openbaar vervoer namen sneller toe dan de kosten van levensonderhoud ten gevolge van het grote aandeel van de lonen in de kosten en de gevoelde achterstand in beloning van vooral het rijdend personeel. Het gevoerde prijsbeleid van de afgelopen jaren stond geen tariefverhogingen toe die boven de kosten van levensonderhoud uitgingen. Dientengevolge is het écart tussen kosten en opbrengsten steeds verder gegroeid.

b. Omdat het openbaar vervoer in het algemeen voor de mobiliteit van de economisch zwakkeren in de samenleving van relatief groot belang is, achtte de Regering sterke verhoging van de openbaar vervoertarieven uit sociale overwegingen ongewenst.

c. Het openbaar vervoer wordt beschouwd als een instrument in de ruimtelijke ordening en voor het beleid ten aanzien van de steden. Uit dien hoofde is een relatieve prijsstijging ten opzichte van de gebruikskosten van de auto niet wenselijk geacht en wordt belang gehecht aan het tijdig beschikbaar stellen van «betaalbaar» openbaar vervoer in nieuwbouwwijken.

§ 11. Aan welke inkomensgroepen komt de verlaagde prijs ten goede?

Het SCP (Sociaal Cultureel Planbureau) heeft een verdeling van openbaar vervoer-subsidies van 1977 naar inkomensklassen van 1978 gemaakt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen trein en overig openbaar vervoer. Op basis van het aantal reizigerskilometers zijn de subsidies naar evenredigheid toegedeeld aan 8 resp. 10 inkomenscategorieën. Het zakelijk vervoer is buiten beschouwing gelaten (voor de trein en overig openbaar vervoer resp. 6,8 en 0,9%). Bij de trein zijn voorts buiten beschouwing gelaten buitenlanders, militairen, Nederlandse vakantiegangers en kinderen van 0–12 jaar (totaal 14,5%). Er is gerekend met gemiddelde kosten en gemiddelde opbrengsten per reizigerskilometer. Deze toedelingsmethode houdt dus geen rekening met de kostenstructuur van het vervoer (de feitelijke marginale kosten) en met de feitelijke betaalde prijzen.

De berekening van het SCP leidt tot de conclusie dat huishoudens in de laagste en in de twee hoogste inkomensgroepen absoluut de meeste subsidie ontvangen. De minste subsidie gaat naar huishoudens in de middengroepen. Een verklaring voor dit beeld is dat jongeren zonder inkomen (studenten, scholieren e.d.) wel vrij mobiel zijn, en dat voorts de mobiliteit toeneemt met het inkomen. De hogere mobiliteit van de hogere inkomensgroepen komt voor een deel ook bij het openbaar vervoer, en met name bij de trein terecht. Niettemin ontvangen de hogere inkomensgroepen relatief minder subsidie dan de andere groepen. Bovendien is het openbaar vervoer voor de mobiliteit van de lagere en middengroepen relatief van grotere betekenis dan voor de hogere inkomensgroepen. Een vermindering van de subsidie op het openbaar vervoer werkt denivillerend. Indien de subsidie op het woon-werkverkeer via de fiscale aftrekbaarheid van het reiskostenforfait zou worden afgeschaft, zouden vooral de hogere inkomensgroepen hiervan nadeel ondervinden. Voor zover het forfait is gekoppeld aan de openbaar vervoertarieven, leidt een verhoging van deze tarieven juist tot een extra belastingvoordeel voor deze hogere inkomensgroepen.

§ 12. Gelden de oorspronkelijke motieven voor het niet in rekening brengen van de kostprijs nog?

De bij het antwoord op de vraag van § 10 genoemde overwegingen gelden nog steeds, zij het dat de tarieven voor het openbaar vervoer sedert dit jaar minder strikt worden gekoppeld aan de prijsindex voor de gezinsconsumptie.

Nieuwe elementen zijn bovendien het streven tot besparing van energie en bescherming van het milieu waarvoor het openbaar vervoer een belangrijke bijdrage levert. Het openbaar vervoer kan hieraan echter alleen een effectieve bijdrage leveren als de kosten voor de reiziger en de kwaliteit van de vervoervoorziening qua reistijd niet te ongunstig afsteekt ten opzichte van het gebruik van de auto.

§ 13. In hoeverre wordt het gebruik van het openbaar vervoer beïnvloed door de prijszetting?

De prijsgevoeligheid ofwel prijselasticiteit van het gebruik van openbaar vervoer is verschillend per reisafstand, per reismotief, per periode van de dag, en is voorts afhankelijk van sociaal-economische kenmerken van de reizigers, waaronder het autobezit, en van het bestaande absolute tariefniveau. Het is niet precies bekend hoe groot de prijsgevoeligheid per segment is. Wel is bekend in welke richting er verschil bestaat in prijsgevoeligheid tussen bovengenoemde marktsegmenten. Tevens is bekend dat de prijsgevoeligheid groter is naarmate de relatieve en absolute stijging van het tarief groter is.

Onderzoek naar prijselasticiteiten wordt bemoeilijkt door het feit dat tariefstijgingen altijd plaatsvinden in een wereld waarin ook andere factoren die van invloed zijn op de vervoervraag wijzigen, zoals inkomens, autobezit, kosten van autorijden, verplaatsingspatroon etc. Het verschijnsel inflatie bemoeilijkt voorts het onderscheiden van het effect van reële tariefstijging, dat wil zeggen een stijging sterker dan de algemene prijsstijging.

Onderzoek naar het effect van reële tariefverhogingen heeft in Nederland de laatste jaren niet kunnen plaatsvinden omdat de tarieven gemiddeld met niet meer dan de kosten van levensonderhoud zijn gestegen. Ook in andere landen is niet veel ervaring met reële tariefstijgingen, en voorzover deze er is, is ze veelal niet overdraagbaar op de Nederlandse situatie (andere omvang en structuur van de steden, groter aandeel van de fiets in het vervoer). In het kader van deze heroverweging is, op basis van de beperkte aanwezige kennis, een raming gemaakt van de reële prijselasticiteiten voor de Nederlandse situatie.

In een tabel bij hoofdstuk C is weergegeven met welke prijselasticiteiten is gerekend. Deze elasticiteiten duiden op het procentuele vervoerverlies bij een prijsstijging van 1%. De tabel geeft de geraamde prijselasticiteiten voor reële tariefstijgingen van niet al te grote omvang. Bij forse stijgingen, zeg boven de 20%, moet gerekend worden met hogere elasticiteiten. De geraamde elasticiteiten variëren van 0,15 tot 0,75, hetgeen betekent dat bij een tariefstijging met 10% gerekend moet worden op een vervoerverlies variërend per marktsegment van 1,5 tot 7,5%.

HOOFDSTUK C. BELEIDSALTERNATIEVEN

§ 1. Inleiding

Overeenkomstig de opzet van de heroverweging is een aantal beleidsalternatieven ontwikkeld die een vermindering van de overheidsuitgaven op het gebied van het openbaar vervoer beogen ten opzichte van de meerjarencijfers voor 1985. Omdat de meerjarencijfers al enigszins lager uitkomen dan een extrapolatie van de tekorten bij ongewijzigde voortzetting van het beleid, wordt apart aangegeven welke maatregelen nodig zijn om op het meerjarencijfer uit te komen (beleidsalternatief A).

Beleidsalternatief B komt uit op het meerjarencijfer minus 10%, de beleidsalternatieven C en D komen globaal uit op het meerjarencijfer minus 20%.

Hoewel de alternatieven zijn geformuleerd binnen het kader van de hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoerbeleid zoals deze o.a. is neergelegd in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, kan het concrete beleid zoals geformuleerd in het Meerjarenplan Personenvervoer bij alternatief B niet volledig en bij de alternatieven C en D bij lange na niet worden gerealiseerd. Bij de formulering van de alternatieven is er gezocht naar een zodanig pakket van maatregelen dat het gunstig effect op de tekorten zo groot mogelijk is bij zo gering mogelijke nadelen voor het beleid. Als primaire indicatie voor de effecten op het beleid wordt gezien het verlies aan reizigerskilometers.

Elk van de beleidsalternatieven bestaat uit een combinatie van verschillende soorten beleidsmaatregelen. Eerst worden de verschillende soorten maatregelen beschreven, alsmede de effecten hiervan. In § 3 worden vervolgens de beleidsalternatieven beschreven. In § 4 wordt beschreven welke invloed hiervan zal uitgaan op het verkeers- en vervoersysteem en op de verschillende categorieën van gebruikers, en welke invloed mag worden verwacht op de overige sectoren van het maatschappelijk leven.

Men dient te bedenken dat voor de hele exercitie slechts enkele maanden ter beschikking stonden zodat gebruik moest worden gemaakt van parate kennis en beschikbare gegevens, of van inzichten die binnen zeer korte tijd konden worden verworven. Indien binnen korte tijd alternatieven uitgewerkt moeten worden voor het gehele openbaar vervoer is men geneigd globale indicaties te geven betreffende de totale aantallen reizigers, totale exploitatiekosten en totale tekorten. Op deze wijze echter kunnen zeer grote onnauwkeurigheden sluipen in de te presenteren cijfers terwijl verder de werkelijke effecten van de maatregelen worden verdoezeld. Het onttrekken van een bus aan een drukke, met hoge frequentie bereden lijn heeft heel andere gevolgen dan een gelijke maatregel voor een stille lijn die een aantal kleine dorpen bedient. De kosten van het openbaar vervoer verschillen tussen spits en dal, terwijl de reactie van reizigers op tariefsveranderingen en wijzigingen in het voorzieningsniveau sterk verschilt naar reismotief en andere omstandigheden. Bij de uitwerking van de alternatieven is derhalve zoveel mogelijk getracht differentiatie aan te brengen in de te schatten effecten.

Bij de berekeningen is uitgegaan van de trendontwikkeling zoals deze is geschetst in hoofdstuk A § 4. Uit de berekeningen is overigens gebleken dat de aangenomen trendmatige groei relatief niet veel invloed heeft op de financiële extrapolatiecijfers, noch op de effecten van de alternatieven. Het verschil tussen extrapolatiecijfer en meerjarencijfer wordt grotendeels veroorzaakt door andere factoren. De uitkomsten van de berekeningen betreffen absolute en procentuele veranderingen ten opzichte van de trendsituatie van het vervoer (reizigerskilometers), de opbrengsten, de kosten en de tekorten voor, afzonderlijk: NS, het streekvervoer, de negen gemeenten met een eigen vervoerbedrijf en de overige gemeenten.

Hoe de feitelijke effecten van wijziging van tarief en voorzieningenniveau zijn, en hoe groot het resulterende effect op de exploitatietekorten uitvalt, is afhankelijk van de kwantitatieve verbanden die er bestaan tussen tarieven en vervoer, vervoer en voorzieningenniveau en voorzieningenniveau en kosten. Deze verbanden, ook wel elasticiteiten genoemd, verschillen per vervoersector (stad, streek, NS), per reismotief (woon-werkverkeer, etc.), per reisafstand, per periode van de dag (spits, dal, avond), en per dag van de week. Met nadruk wordt er op gewezen dat de negatieve effecten van een tariefverhoging bij het openbaar vervoer zeer afhankelijk zijn van de vraag of tegelijk ook de variabele kosten van het autorijden stijgen. Indien dit zo is, behoeft een tariefstijging niet te leiden tot overloop naar de auto. Niettemin moet men beducht zijn op het risico van een neerwaartse spiraal van het vervoer, de opbrengsten en het voorzieningenniveau.

Bij de berekening van de effecten van tariefverhogingen en van verlaging van het voorzieningenniveau is gebruik gemaakt van veronderstellingen ten

aanzien van de reactie van gebruikers op wijzigingen in tarieven en voorzieningenniveau. Voor de veronderstelde prijs- en kwaliteitselasticiteiten van het vervoer wordt verwezen naar de desbetreffende bijlage. Voorts is gebruik gemaakt van rekenmodellen, zowel voor de berekening van de aanvraag bij wijziging van voorzieningenniveau en tarieven, als voor de berekening van de kostenveranderingen bij wijziging van het voorzieningenniveau.

Voor de kosten van de gemeentelijke openbaar vervoerbedrijven is gebruik gemaakt van het bestaande z.g. EBW-model. Het Economisch Bureau voor Weg- en watervervoer te Rijswijk heeft dit model ontwikkeld in opdracht van Verkeer en Waterstaat ten behoeve van de gemeentelijke vervoerbedrijven. Voor de raming van de kostenveranderingen bij het streekvervoer en in de subsidiërende gemeenten is gebruik gemaakt van inzichten ter zake bij het Directoraat-Generaal van het Verkeer. Voor de NS is volstaan met een globale benadering met betrekking tot de variabele kosten die gekozen is in overleg tussen deskundigen van DGV en NS.

Bij de uitwerking van de alternatieven is getracht een combinatie van gedifferentieerde tariefmaatregelen en aanpassingen in het voorzieningenniveau te selecteren die in combinatie een zo gunstig mogelijk effect op het tekort hebben met zo gering mogelijk vervoerverlies. Voor deze selectie wordt verwezen naar § 3 van dit hoofdstuk.

Bij de presentatie van de cijfers dient men te beseffen dat het gaat om een globale indicatie. Dit hoeft niet zo bezwaarlijk te zijn als het lijkt omdat, indien tot een bepaald alternatief wordt besloten, de voor 1985 ingeschatte situatie niet in één klap tot stand kan worden gebracht. Blijken de effecten van de voorgenomen beleidsmaatregelen af te wijken van hetgeen thans wordt verwacht dan is bijsturing mogelijk.

§ 2. Soorten van beleidsmaatregelen

Ten einde het beslag op de algemene middelen ten behoeve van het openbaar vervoer te verminderen zijn verschillende soorten maatregelen denkbaar; te noemen vallen:

1. verlagen van het voorzieningenniveau;
2. verhogen van de tarieven;
3. verhogen van de doelmatigheid (efficiency) in de bedrijfsvoering en van de gemiddelde omloopsnelheden;
4. verbeteren van de bestuurlijke afwegings- en besluitvormingsprocessen door een wijziging van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Elk van deze groep van maatregelen heeft gevolgen voor de wijze waarop en de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Het is de overtuiging van de werkgroep dat bij het uitwerken van beleidsalternatieven niet moet worden gekozen voor een eenzijdig hanteren van één van deze soorten maatregelen. In elk geval zal sprake moeten zijn van een combinatie, met dien verstande dat eerst geprobeerd moet worden de mogelijke verbetering van de doelmatigheid voor 100% te realiseren. Niettemin wordt voor de duidelijkheid hieronder aandacht gegeven aan elk van de genoemde maatregelen als afzonderlijke invalshoek. Bij de beschrijving van deze soorten maatregelen wordt aangegeven wat het maximaal te realiseren effect op de omvang van de tekorten zou kunnen zijn, en welke gevolgen dit heeft voor de omvang van het vervoer. Uitgangspunt bij deze schatting is geweest dat, gegeven de aangenomen elasticiteiten, maatregelen alleen worden doorgevoerd voor zover zij een bijdrage leveren aan de vermindering van het tekort, en maximaal voor zover nodig om een vermindering van het tekort te bereiken tot 20% beneden het meerjarencijfer.

2.1. Verlagen van het voorzieningenniveau

Het verlagen van het voorzieningenniveau bespaart kosten, met name in de spitsuren en in de andere perioden dat het laten rijden van voertuigen extra personeelsdiensten vergt, dat wil zeggen 's avonds en in de weekeinden. Problemen bij deze beleidsmaatregel ontstaan doordat juist in de spitsen de vervoervraag hoog is en er weinig of geen nuttige vervoercapaciteit ongebruikt is; voor zover er sprake is van capaciteitsoverschot is deze het onvermijdelijke gevolg van het verschijnsel spitsrichting en tegenspits, en het feit dat nu eenmaal niet alle reizigers al bij de eerste halte instappen en pas bij de laatste uitstappen. Daarnaast is in het streekvervoer bij de laag frequente lijnen soms een overschot aan vervoercapaciteit, omdat in dun bevolkte gebieden ook het spitsvervoer op een route wel eens geringer is dan de vervoercapaciteit van een standaard streekbus. Het weghalen van deze diensten heeft echter tot gevolg dat de betrokkenen, voor het overgrote deel niet-autobezitters, voor hun woon-werkverkeer, c.q. woon-schoolverkeer, verstoken zijn van (openbaar) vervoer.

Hoewel door het opvoeren van de maximale bezettingen per lijn nog wel een zekere besparing in de spits mogelijk is, levert dit bij de huidige en verwachte omvang van het vervoer procentueel geen grote besparing op. Bij de berekening van het maximale effect van verlaging van het voorzieningenniveau is aangenomen dat, met uitzondering van de metro in Rotterdam, de bezettingsgraden in de spits nog met 5 à 15% kunnen stijgen. Dit impliceert wel dat nog meer reizigers dan thans met een staanplaats genoeg moeten nemen. Vermindering van het voorzieningenniveau tijdens de daluren overdag is wel mogelijk, doch bespaart relatief weinig kosten (de materieelkosten zijn vast en de niet produktieve uren van een chauffeursdienst kosten evenveel als de produktieve); verlaging van het voorzieningenniveau in de daluren leidt bovendien tot relatief veel vervoerverlies. Per saldo, zo blijkt uit de proefberekening, heeft een verlaging van het voorzieningenniveau in de daluren overdag bij stads- en streekvervoer geen gunstig effect op de tekorten. Vermindering van het voorzieningenniveau in de avonduren en weekeinden kan wel flinke besparingen op personeelsdiensten opleveren, maar het voorzieningenniveau is in deze perioden al relatief laag en een verdere vermindering kan daardoor een relatief groot vervoerverlies, en dus opbrengstenderving tot gevolg hebben. Niettemin is de verhouding tussen kostenverlaging en reizigersverlies 's avonds en in de weekeinden gunstiger dan in de andere perioden. Bij de berekening van de maximale besparingen op het voorzieningenniveau is daarom tijdens de avonduren en de weekeinden een grotere verlaging verondersteld dan in de spits- en daluren.

Er is evenwel niet vanuit gegaan dat het voorzieningenniveau in deze perioden qua vervoercapaciteit precies moet worden aangepast aan de omvang van de vraag; er is met andere woorden niet vanuit gegaan dat de bezettingsgraad ook in de stille perioden 100% moet worden. Daarmee zou met name bij het stad- en streekvervoer zo'n grote ingreep gemoeid zijn dat moeilijk voorspelbaar zou zijn hoeveel vervoervraag er zou resteren; waarschijnlijk zouden het stad- en streekvervoer dan met uitzondering van de 4 grote steden en de zaterdagmiddag bijna geheel moeten worden gestaakt. De berekening van het maximale effect van de verlaging van het voorzieningenniveau is «variant voorzieningenniveau» genoemd; voor een beschrijving van de veronderstelde maatregelen per vervoertak en per periode van de dag, alsmede voor de berekende effecten wordt verwezen naar het gelijknamige schema. Uit de berekening blijkt dat met een vermindering van het voorzieningenniveau een verlaging van de tekorten mogelijk is met ca. f 230 mln., dat is bijna 10% van het meerjarencijfer 1985. Deze vermindering gaat gepaard met een vervoerverlies van 570 mln. reizigerskilometers, ofwel ca. f 60 mln. opbrengstenderving (d.i. ca. 4%). Een besparing op het voorzieningenniveau zou met de minste nadelen en met de relatief beste resultaten mogelijk zijn als dit gepaard kan gaan met een afvlakking van het vervoer in de spitsen. Dit vereist een gedifferentieerd tariefbeleid.

2.2. Verhogen van tarieven

Reële verhoging van de tarieven, dat wil zeggen met een percentage dat hoger is dan de «gemiddelde» prijsstijgingen, heeft in principe een positief effect op de totale opbrengsten. Hogere tarieven leiden echter tot vervoerverlies, waardoor het effect van de hogere tarieven op de opbrengst gedeeltelijk of zelfs grotendeels weer teloorgaat. Vervoerverlies betekent bovendien een vermindering van de maatschappelijke baten van het vervoer. Vervoerverlies betekent echter ook dat het aanbod verminderd kan worden, zodat de kosten kunnen dalen.

Er is een proefberekening gemaakt met betrekking tot de tariefmaatregelen die nodig zouden zijn om 20% vermindering van het tekort te realiseren. De variant die dit resultaat oplevert is «variant tarieven» genoemd. Voor de ingevoerde tariefverhogingen en de effecten wordt verwezen naar het gelijknamige schema. Uit de proefberekeningen is gebleken dat sterke tariefverhogingen bij de NS voor de lange afstand (>80 km) leiden tot een zo sterke afname van het vervoer dat per saldo de opbrengsten dalen. De lange afstand moet daarom bij tariefmaatregelen zoveel mogelijk worden ontzien.

Bij stad- en streekvervoer gaat het in het algemeen om korte afstanden en het tariefniveau is thans ook per km aanzienlijk lager dan bij NS. Daarom is de prijsgevoeligheid bij het stad- en streekvervoer lager dan bij NS. Voorts is de prijsgevoeligheid van het vervoer in de spitsuren in het algemeen lager dan in de dal- en overige uren. Uit oogpunt van kosten is bovendien een afvlakking van het spitsvervoer zeer gunstig. Zowel uit oogpunt van prijsgevoeligheid als van kostenstructuur is derhalve een tariefverhoging in de spitsuren veel minder nadelig dan een tariefverhoging in de dal- en overige uren.

In de grote steden is de kostendekking van het vervoer uit de tariefopbrengsten lager dan in de overige steden en in het streekvervoer, onder andere doordat sprake is van lagere prijzen voor abonnementen en van relatief grote centrumzones. Een en ander heeft ertoe geleid dat in de beleidsvarianten de tariefverhogingen zijn geconcentreerd in de spitsuren, en bij het stad- en streekvervoer. Bij de alternatieven B en C worden de tarieven in de grote steden zoveel extra verhoogd als nodig is om bij stad- en streekvervoer op ongeveer gelijke opbrengst per reizigerskilometer te komen. Omdat in het rekenmodel bij NS geen onderscheid is gemaakt naar spits- en overige uren is dit onderscheid gesimuleerd door een extra verhoging bij de trajectabonnementen; de lange afstanden zijn ontzien. Differentiatie in de tarieven tussen spits en dal is mogelijk, ook zonder het invoeren van nieuwe kaartsoorten. Ook thans is al sprake van een differentiatie doordat in de spitsuren overwegend wordt gereisd op kaartsoorten met een lagere opbrengst per reizigerskilometer dan buiten de spits, nl. abonnementen. Een extra verhoging van de abonnementen ten opzichte van de andere kaarten impliceert dus tevens een extra verhoging in de spitsuren ten opzichte van de daluren.

Belangrijker is echter de mogelijkheid die hierin bestaat dat de thans bestaande reductietarieven bij NS, stad- en streekvervoer in de spitsuren geheel of gedeeltelijk buiten gebruik worden gesteld. Onder de huidige omstandigheden zou dit neerkomen op een feitelijke gemiddelde tariefsverhoging in de spitsuren van rond de 50% bij stad- en streekvervoer en 20 à 25% bij NS. In dat verband biedt het mechanisme van de kortingkaart alle gewenste mogelijkheden. Een voorbeeld is de invoering van een kortingkaart die uitsluitend in de daluren recht geeft op reizen tegen reductietarief. Ten behoeve van degenen die in de spitsuren veel van het openbaar vervoer gebruik (moeten) maken – bij voorbeeld voor woon-werkverkeer of woon-schoolverkeer – kan een duurdere kortingkaart verkrijgbaar worden gesteld waarmee te allen tijde tegen gereduceerde tarieven kan worden gereisd, zoals de huidige NS-kortingkaart. Naar believen kan de prijs van een kortingkaart worden gedifferentieerd naar categorie gebruikers (bejaarden, scholieren), zonder dat dat leidt tot nieuwe kaartsoorten en tarieven. Het is voldoende te blijven beschikken over de bestaande twee niveaus: voltarief en reductietarief.

Tariefverhogingen betekenen dat het «rendement» van zwart en grijsrijden toeneemt, en dat dus een intensivering van de controle nodig is. Hoewel in wezen geen sprake is van een nieuwe kaartsoort speelt dit ook enigszins voor een tariefdifferentiatie tussen spits en dal.

2.3. *Verhogen van de efficiency en van de omloopsnelheden*

In principe zijn verminderingen van kosten mogelijk door het opvoeren van de efficiency in de bedrijven. Bij het streekvervoer en bij de NS zijn in het recente verleden onderzoeken gedaan naar de efficiency. Bij de NS betrof het laatste onderzoek een globale verkenning van de efficiency (commissie-Reinoud); de conclusie hiervan was dat, o.a. vergeleken met buitenlandse spoorwegbedrijven, de globale NS-bedrijfsgegevens duiden op een hoog niveau van efficiency.

De conclusie van het onderzoek bij het streekvervoer was dat, afgezien van dienstroosters, de efficiency op een behoorlijk niveau ligt. Ten aanzien van de dienstroosters is thans een z.g. Roostercommissie bezig om de doelmatigheid hierin te verbeteren; met de resultaten hiervan wordt voor de begroting 1981 reeds rekening gehouden. Ten aanzien van de overige efficiency worden de aanbevolen maatregelen dit jaar gerealiseerd. Niettemin bestaat de indruk dat door verdergaande samenwerking tussen de bedrijven nog wel verbeteringen mogelijk moeten zijn. Het betreft hier samenwerking ten aanzien van het materieel (aanschaf en onderhoud), de planning en de integratie van de vervoerdiensten.

Bij de stedelijke vervoerbedrijven lijkt de efficiency op een aantal punten voor verbetering vatbaar. De globale kengetallen ten aanzien van de kosten en de produktiviteit zijn allerminst gunstig te noemen. Voor een deel worden deze ongunstige indrukken veroorzaakt door externe en dus onvermijdelijke factoren, zoals een hoge spitsfactor gepaard aan een scheve verhouding tussen spits- en tegenspitsrichting, en door de met name in de steden lagere gemiddelde snelheden. Voor een ander deel zijn er echter geen factoren aan te wijzen waarom de kostenverschillen onvermijdelijk zijn.

Voor de produktiviteit van het rijdend personeel is erg slecht. Uit de jaarrekeningen over 1979 blijkt dat van de betaalde uren slechts 49% (bij de bus), 47% (bij de tram) en 31% bij de metro als produktieve uren worden benut. In vergelijking met het streekvervoer lijken de GVB's bijzonder inefficiënt; in het streekvervoer is het aandeel produktieve uren ca. 68%. Zelfs al zou niet dezelfde mate van efficiency als in het streekvervoer te realiseren zijn – in verband met bij voorbeeld een sterkere spits en op grond daarvan meer gebroken diensten en meer onbenutte uren – dan nog moet een verbetering van het aandeel produktieve uren met ca. 20% mogelijk zijn. Dit zal vooral gevonden moeten worden in een beperking van het ziekteverzuim, de reserves, het roosterverlies, de op- en afstaptijd en afrekentijd, en de invoering van deeltijdbanen. De vermindering van het verzuim valt moeilijk taakstellend te specificeren. Ook ten aanzien van de andere onderdelen is een verdere specificatie van de mogelijke besparing speculatief. Niettemin wordt een verbetering met globaal 20% realiseerbaar geacht, vooral in de vier grote steden en met name in Amsterdam. Voor de steden samen kunnen deze een besparing opleveren van ca. f 70 mln. op jaarbasis.

Ook in het onderhoud lijkt een efficiencyverbetering mogelijk. Het ziekteverzuim bij het onderhoudspersoneel is in de vier grote steden fors. Een vermindering van het huidige niveau van 17 à 20% levert 6% personeelsbesparing op, dat wil zeggen ca. f 5 mln. op jaarbasis. Het aantal monteurs per bus is in de steden aanzienlijk hoger dan in het streekvervoer: in de stad ca. 0,40 monteurs per bus, bij het streekvervoer ca. 0,23 monteurs per bus. Op grond hiervan moet ook een besparing mogelijk zijn van ca. 120 man, dat wil zeggen ca. 8 mln. per jaar. Daarnaast kan vermoedelijk ook in het onderhoud van tram en metro efficiënter worden gewerkt.

Een verhoging van de gemiddelde snelheden van de trams en de bussen kan vooral in de grote steden tot substantiële verbetering van de opbrengsten/kostenverhouding leiden. Een realiseerbaar te achten verhoging met gemiddeld 4% zou al ca. 3% besparing op de totale exploitatiekosten opleveren, dat wil zeggen f 25 à 30 mln. Om deze mogelijkheid tot verbetering van de efficiëntie te kunnen realiseren, vormt de bijdrage aan de gemeenten in de openbaar-vervoerinfrastructuurkosten een belangrijke voorwaarde. Vermindering van de hiervoor beschikbare begrotingsmiddelen zou, uitgaande van het meerjarencijfer voor 1985 ad f 126 mln., een te besparen bedrag opleveren van ca. f 25 mln. Dit correspondeert met een daling van het investeringsvolume van ca. f 35 mln. Een van de consequenties van deze verlaagde investering is dat het geleidelijk proces van daling van de gemiddelde doorstroomsnelheid in belangrijke verminderde mate kan worden gekeerd; gezien het effect hiervan op de exploitatierekeningen werkt het dan ook juist averechts uit. Om die reden verdient het de voorkeur deze begrotingspost te ontzien en het te besparen bedrag te vinden binnen het totaal van de gecombineerde beleidsmaatregelen.

Een beperking van het zwart- en grijsrijden met 2% (van het aantal betalende reizigers) zou ca. f 5 mln. extra opbrengsten opleveren. Zolang hiervoor minder dan 100 extra controleurs nodig zijn heeft dit een positief effect.

Omdat Verkeer en Waterstaat geen bevoegdheden heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering is het in de huidige bestuurlijke en financiële verhouding moeilijk om verbeteringen te forceren. Dit probleem doet zich bij de steden extra zwaar voelen. De feitelijke realiseerbaarheid van besparingen door efficiencyverbetering is daarom discutabel en hangt mede af van de mate waarin Rijk en gemeenten erin slagen een verbetering aan te brengen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Op basis van bovenomschreven inzichten kan echter worden geraamd dat, indien daartoe hetzij de vrijwillige medewerking hetzij de formele bevoegdheid wordt gevonden, bij stad- en streekvervoer in 1985 ca. f 100 mln. op jaarbasis aan efficiencywinst kan worden geboekt. Het accent ligt hierbij op de grote steden en vooral op de verhoging van de efficiëntie van de dienstroosters en het materieelonderhoud en op verhoging van de gemiddelde omloopsnelheden. Deze raming wordt ondersteund door het recente rapport van de werkgeversorganisatie KNVTO «Praatjes vullen geen gaatjes» (Den Haag, april 1981).

2.4. Wijziging van de bestuurlijke en financiële verhoudingen

In 1976 heeft het Rijk een overeenkomst gesloten tot afdekking van de exploitatietekorten van de gemeentelijke openbaar vervoerbedrijven. Reden hiervoor was dat de tekorten bij de openbaar-vervoerbedrijven in de gemeenten zeer hoog waren opgelopen en de gemeenten niet meer in staat waren het tekort zelf bij te passen. Een belangrijke bepaling van deze overeenkomst is dat de betrokken gemeenten geen geld meer op hun eigen begroting mogen uittrekken voor het openbaar vervoer. Dit om te voorkomen dat de tekorten bij de gemeenten weer zouden oplopen. Deze overeenkomst heeft er o.m. toe geleid dat de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten zijn gewijzigd. De gemeenten zijn op grond van o.a. de Wet Autovervoer Personen verantwoordelijk voor het lokale openbaar vervoer, maar zij zijn niet tevens financieel verantwoordelijk voor hun beleid. Vanuit bestuurlijk oogpunt gezien behoren bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden in één hand te zijn. Bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid in één hand bij de gemeente brengen, betekent loslaten van de garantie tot 100% tekortenafdekking. Dit impliceert dat de bepaling dat geen tekorten op de begroting van de gemeente mogen drukken wordt opgeheven. Alleen al als de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de kosten (bij voorbeeld boven een bepaald basisbedrag) zal het gemeentelijke beleid gericht zijn op een zo efficiënt en effectief mogelijke opzet van het lokale openbaar vervoer. Dit kan tot besparingen leiden bij het openbaar-vervoerbedrijf in de sfeer van effectiviteit van de exploitatie-opzet dat wil zeggen beter op

de vervoerbehoefte afgestemd lijnennet, frequentie, vervoertechniek en hogere omloopsnelheid, alsmede een betere afstemming van openbaar vervoer, verkeersbeleid en ruimtelijke ordening.

Bij een ander systeem van tekortenafdekking kan gedacht worden aan een genormeerde doeluitkering aan de gemeenten die zodanig is vastgesteld dat de gemeente bij een doelmatig en verantwoord beheer daarmee kan uitkomen. Wat zij eventueel tekort komt, doordat het gemeentelijk bedrijf minder efficiënt werkt of omdat de gemeente meer openbaar vervoer wenst te bieden, moet zij zelf bijpassen.

Van een wijziging van het huidige systeem van de tekortenafdekking in de hierboven aangegeven richting kan een besparing worden verwacht. Het lijkt op dit moment echter niet verantwoord daar al een concreet bedrag voor in te vullen boven op hetgeen reeds in de vorige paragraaf onder efficiencyverbetering is opgevoerd. Wel moet worden bedacht dat het indertijd het Rijk is geweest dat de voorwaarden heeft opgelegd en dat door wijzigingen in bovengenoemde zin de overeenkomst fundamenteel gewijzigd wordt. Hoewel de gemeenten het afsluiten van de overeenkomst hebben gezien als een aantasting van hun autonomie, is financieel gezien de tekortenafdekking dermate gunstig geweest voor de gemeenten en hun openbaar vervoer dat zij waarschijnlijk niet zonder meer bereid zullen zijn de regeling los te laten.

Bij het streekvervoer en bij NS spelen de lagere overheden geen formele rol. In deze sectoren speelt wel een rol dat de overheid de financiële tekorten voor 100% betaalt terwijl dezelfde overheid geen formele bevoegdheden heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering. Er is immers sprake van onafhankelijke NV's. Een complicatie is dat de overheid evenmin vrij is om, indien zij daartoe aanleiding zou zien, de te leveren vervoerdiensten aan een andere onderneming op te dragen. Het verrichten van streekvervoer geschiedt namelijk op basis van een door de onafhankelijke Commissie Vervoervergunningen aan een individueel bedrijf verleende vergunning, welke aan het betrokken bedrijf een monopoliepositie verleent. Deze situatie betekent geen stimulans voor de doelmatigheid en voor een optimale integratie van het vervoer.

In het kader van de bestuurlijke verhoudingen verdient aparte aandacht de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden bij het openbaar vervoer tot stand komen. De arbeidsvoorwaarden bij de NS, bij het streekvervoer en bij de HTM worden neergelegd in een c.a.o., afgesloten tussen werkgever (KNVTO, NS, HTM) en vakbonden. De werknemers bij de gemeentelijke vervoerbedrijven, met uitzondering van de HTM, hebben de status van gemeente-ambtenaar. Bij de NS heeft Verkeer en Waterstaat geen formele invloed op de arbeidsvoorwaarden.

Bij het streekvervoer heeft Verkeer en Waterstaat als voorwaarde voor de afdekking van de tekorten gesteld dat de c.a.o. de goedkeuring van de minister behoeft. Bij de gemeentelijke vervoerbedrijven en de HTM is de voorwaarde gesteld dat de arbeidsvoorwaarden goedkeuring van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat behoeven indien zij afwijken van de arbeidsvoorwaarden die voor het gehele gemeentelijke personeel gelden.

Tussen de verschillende gemeentelijke bedrijven en tussen stad- en streekvervoer bestaan ongelijkheden in arbeidsvoorwaarden. In 1974 heeft de Regering getracht hieraan een eind te maken door een uitspraak over de beloning van busschauffeurs: schaal 18 BBRA + 6% toeslag. De gemeenten doorkruisen de gewenste harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden door het toekennen van bijzondere toeslagen. Voor een deel kunnen deze worden gezien als geldend voor het gemeentelijke personeel in het algemeen, voor een ander deel betreft het voorzieningen die zonder goedkeuring van Verkeer en Waterstaat ten onrechte tot stand zijn gekomen. Ten aanzien van stad- en streekvervoer bestaat voorts het vermoeden dat informele regelingen en afspraken tot stand komen buiten de formele arbeidsvoorwaarden om. Genoemd kunnen worden informele afspraken inzake het aantal gebro-

ken diensten, rij- en rusttijden en de toedeling van onregelmatigheidstoelagen. Mogelijke oplossingen voor deze problemen zouden gevonden kunnen worden door wijziging van de bevoegdheden, dus verandering van de bestuurlijke verhoudingen. Zolang hiervan geen sprake is kan verbetering gezocht worden in de sfeer van overleg met de betrokkenen. Centraal moet daarin staan het streven naar een handhaving van geharmoniseerde arbeidsvoorwaarden.

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden bij NS kan worden gezegd dat in het kader van de beleidsnota Goederenvervoer een onderzoek naar de arbeidsvoorwaarden voor het hogere personeel is aangekondigd. Het thans in de Tweede Kamer in behandeling zijnde ontwerp van Wet bekostiging arbeidsvoorwaarden biedt aanknopingspunten om ter zake een beleid te kunnen voeren.

Tot slot verdient in het kader van de bestuurlijke doelmatigheid vermelding dat er in Nederland enige honderden miljoenen gulden gespendeerd worden aan allerlei vormen van «semi-openbaar»-vervoer: gehandicapten- en ziekenvervoer etc. Het laat zich aanzien dat ook op dit terrein een coördinatie van de inspanningen tot een grote winst aan doelmatigheid kan leiden.

Variant voorzieningenniveau

	Resultaten				Maatregel				
	vervoer mln. rkm	opbrengst mln. gld.	kosten	tekort	daling frequentie in %				
					metro ¹ Asd	Rt	tram	bus	spits
Trein	— 300	— 28	— 50	— 22	— 5	— 5	— 10	— 10	— 5
Streekvervoer	— 215	— 19	— 130	— 111	— 15	— 0	— 20	— 10	— 15
Negen gemeenten	— 68	— 10	— 100	— 90	— 10	— 0	— 10	— 10	— 10
					0	0	— 10	— 10	— 10
					— 5	0	— 20	— 10	— 15
					— 5	0	— 20	— 10	— 15
Subsidiërende gem.	— 13	— 2	— 15	— 13	— 10	0	— 20	— 10	— 15
Totaal	— 596	— 59	— 295	— 236					

¹ Plaatskilometers metro avond en zondag:
Amsterdam — 50%
Rotterdam — 25%

Variant tariefsverhoging

	Resultaten				Maatregel			
	vervoer mln. rkm	opbrengst mln. gld.	kosten	tekort	tariefsverhoging in %			
					er	ret	tr ab	
Trein	— 358	+ 66	— 29	— 95	< 41 km	10	32	37.5
					41–82 km	5	15.5	20.75
					> 82 km	0	0	0
							spits	dal
Streekvervoer	— 740	+ 159	— 58	— 217			100	60
Negen gemeenten	— 404	+ 211	— 67	— 278	Asd, Rt, Gv		150	90
					overige		100	60
Subsidiërende gem.	— 78	+ 16	— 12	— 28			100	60
Totaal	— 1580	+ 452	— 166	— 618				

§ 3. Beleidsalternatieven

In deze paragraaf worden vier beleidsalternatieven beschreven, elk bestaande uit een combinatie van maatregelen. Bij alle alternatieven wordt ervan uitgegaan dat een verbetering van de efficiency kan worden behaald van f 100 mln. Overigens bestaan de alternatieven uit tariefverhogingen en verlaging van het voorzieningenniveau. Er is gezocht naar een zodanige combinatie en differentiatie van deze maatregelen dat het gunstig effect op de tekorten zo groot mogelijk is bij zo weinig vervoerverlies.

Beleidsalternatief A komt overeen met het meerjarencijfer voor 1985 (f 2460 mln.). Dit is ten opzichte van het extrapolatiecijfer bij 2% vervoergroei per jaar een vermindering van ca. f 140 mln.; ten opzichte van het extrapolatiecijfer bij 4% vervoergroei is het een vermindering van ca. f 200 mln. Beleidsalternatief B komt uit op een vermindering van het tekort met f 270 mln.; dit is ca. 18% van het extrapolatiecijfer, en komt op ruim 10% onder het meerjarencijfer. Beleidsalternatief C komt uit op een vermindering van het tekort met rond f 700 mln.; dit is 26 à 27% van het extrapolatiecijfer; het tekort komt daarmee op een niveau van rond f 1900 mln.; dit is ruim 20% onder het meerjarencijfer. Hoewel hiermee het doel met ca. f 70 mln. wordt voorbij geschoten is er geen nieuwe berekening gemaakt met een iets kleiner pakket van maatregelen omdat dit niet veel meer inzicht zou opleveren. Beleidsalternatief D komt uit op hetzelfde tekort als alternatief C, maar bij alternatief D komt een deel van de vermindering tot stand door de werkgevers in de grote agglomeraties een bijdrage te laten betalen ten behoeve van het openbaar vervoer. Deze bijdrage is berekend op basis van de extra kosten van openbaar vervoer (berekend per reizigerskilometer) in de grote agglomeraties ten opzichte van deze kosten elders. Bij de beschrijving van de beleidsalternatieven B, C en D wordt volstaan met de weergave van de maatregelen en effecten ten opzichte van de 4% groeitrend; bij deze alternatieven is het verschil in uitkomsten ten opzichte van de 2% groeitrend relatief gering. Na de beschrijving van de alternatieven worden deze in § 4 vergeleken ten aanzien van hun effecten.

Beleidsalternatief A: ombuiging f 140 mln. (bij 2% groeitrend) tot f 200 mln. (4% groei).

Beleidsvariant A bestaat uit:

- efficiencymaatregelen zoals aangegeven in par. 2 tot een bedrag van f 100 mln.;
- verlaging van het voorzieningenniveau, gedifferentieerd van nul tot minus 5%, zoals aangegeven in het schema Beleidsalternatief A, tot een bedrag van f 70 mln. Bij 2% groei per jaar is een iets geringere vermindering van het voorzieningenniveau voldoende;
- tariefverhoging: bij een groei van 4% per jaar zijn extra opbrengsten tot f 30 mln. nodig; een gemiddelde verhoging met 2% is hiervoor voldoende. Deze verhoging is niet nader uitgewerkt.

Beleidsalternatief B: ombuiging f 470 mln.

Beleidsvariant B bestaat uit:

- efficiencymaatregelen als bij alternatief A tot f 100 mln.;
- verlaging van het voorzieningenniveau, gedifferentieerd van nul tot minus 20%, zoals aangegeven in het schema Beleidsalternatief B, tot een bedrag van f 250 mln.;
- verhoging van de tarieven, gedifferentieerd van nul (lange afstand en daluren) tot 25% (spitsuren), met in de drie grote steden een extra verhoging van 40%, zoals aangegeven in het schema Beleidsalternatief B.

Deze tariefverhogingen leveren een extra opbrengst van ca. f 120 mln. Het motief voor de extra verhoging in de drie grote steden is dat de opbrengst-

kostenverhouding daar aanzienlijk lager is dan gemiddeld bij het overige stad- en streekvervoer, o.a. doordat er sprake is van lagere prijzen voor abonnementen en van relatief grote centrumzones.

Beleidsalternatief C: ombuiging f 680 à f 750 mln.

Beleidsalternatief C bestaat uit:

- efficiencymaatregelen als bij alternatief A tot f 100 mln.;
- verlaging van het voorzieningenniveau, gedifferentieerd van nul (daluren overdag) tot minus 20% 's avonds, zoals aangegeven in het schema Beleidsalternatief C, tot een bedrag van f 380 mln.;
- verhoging van de tarieven, gedifferentieerd van nul tot 20% bij NS en van 30% tot 120% bij stad- en streekvervoer, zoals aangegeven in het schema Beleidsalternatief C.

Op deze wijze wordt het tarief per kilometer en de opbrengsten-/kostenverhouding bij stad, streek en NS ongeveer gelijk getrokken. De grote verschillen in de verhoging vloeien voort uit de overweging dat tariefverhogingen moeten worden geconcentreerd op die marktsegmenten waar zij tot het minste vervoerverlies leiden. Als deze keuze niet wordt gemaakt zouden nog wel grotere tariefverhogingen nodig zijn om dezelfde opbrengstverhoging te realiseren. Deze tariefverhogingen leveren extra opbrengsten van tussen de f 180 en f 270 mln. De onzekerheidsmarge is het gevolg van de onzekerheid over het effect van drastische tariefverhogingen. De bovengrens van f 270 mln. zou worden gehaald als de prijselasticiteit hetzelfde zou blijven als bij kleine tariefverhogingen. Omdat de prijsgevoeligheid toeneemt naarmate de tariefverhoging groter is moet aan het cijfer f 180 mln. meer realiteitswaarde worden toegekend dan aan het cijfer f 270 mln.

Beleidsalternatief D: ombuiging als bij C

Beleidsalternatief D bestaat uit dezelfde maatregelen als alternatief C, met dien verstande dat de extra tariefverhoging in de drie grote steden ten opzichte van het overige stad- en streekvervoer achterwege wordt gelaten. In de plaats daarvan komt een heffing ten behoeve van het openbaar vervoer; te betalen door de werkgevers naar rato van het aantal arbeidsplaatsen in de bedrijven. Het gaat om een bedrag van ca. f 110 mln. ofwel ca. f 130 per werknemer per jaar. De motivering voor deze heffing is dat de extra kosten van het openbaar vervoer in de grote steden in relatie kunnen worden gebracht met het woon-werkverkeer, en dat de werkgevers in de grote steden het voordeel ervaren van de mede dank zij het openbaar vervoer grotere arbeidsmarkt.

Beleidsalternatief A (trend 4%)

Resultaten

	vervoer mln. rkm.	opbrengst mln. gld.	kosten	tekort
Trein	—	—	—	—
Streekvervoer	— 34	— 3	— 23	— 20
Negen gemeenten	— 33	— 4	— 50	— 46
Subsidiërende gem.	— 5	— 1	— 6	— 5
Totaal	— 72	— 8	— 79	— 71

Maatregel	daling frequentie in %				
	spits	dal dag	avond	za	zo
	Trein				
Streekvervoer	— 3	0	— 5	0	0
Negen gemeenten Amsterdam					
metro ¹	— 5	0	— 5	— 5	— 5
tram	0	0	— 10	— 5	— 5
bus	0	0	— 10	— 5	— 5
Rotterdam					
metro ¹	0	0	— 5	— 5	— 5
tram	0	0	— 10	— 5	— 5
bus	0	0	— 10	— 5	— 5
Den Haag					
tram	0	0	— 10	— 5	— 5
bus	0	0	— 10	— 5	— 5
Utrecht					
Overige	— 5	0	— 5	— 5	— 5
Subsidiërende gem.	— 5	0	— 5	— 5	— 5

¹ Voertuigkilometers metro avond en zondag:
Amsterdam — 30%
Rotterdam — 15%

Beleidsalternatief B (trend 4%)

Maatregel	daling frequentie in %					tariefsverhoging in %				
	spits	dal dag	avond	za	zo	spits	dal dag	avond	za	zo
	Trein									
< 41 km	— 2.5	0	0	0	0	retours + 20%				
41—82 km	— 2.5	0	0	0	0	retours + 10%				
> 82 km	— 2.5	0	0	0	0	geen wijzigingen				
Streekvervoer	— 5	0	— 20	— 5	— 5	+ 25	0	0	0	0
Negen gemeenten Amsterdam										
metro	— 10	0	— 10	— 10	— 10	+ 75	+ 40	+ 40	+ 40	+ 40
tram	— 5	0	— 20	— 10	— 15					
bus	— 5	0	— 20	— 10	— 15					
Rotterdam										
metro	0	0	— 10	— 10	— 10	+ 75	+ 40	+ 40	+ 40	+ 40
tram	— 5	0	— 20	— 10	— 15					
bus	— 5	0	— 20	— 10	— 15					
Den Haag										
tram	— 5	0	— 20	— 10	— 15	+ 75	+ 40	+ 40	+ 40	+ 40
bus	— 5	0	— 20	— 10	— 15					
Utrecht										
overige	— 5	0	— 20	— 10	— 15	+ 25	0	0	0	0
overige	— 10	0	— 10	— 5	— 5	+ 25	0	0	0	0
Subsidiërende gem.	— 10	0	— 10	— 5	— 5	+ 25	0	0	0	0

N.B.: de in het schema genoemde frequentieverlaging komt bovenop de «autonome» die het gevolg is van het vervoerverlies ten gevolge van de tariefverhoging (zie Bijlage Elasticiteiten). Verondersteld is een autonome verlaging in de spitsuren met de factor 0,7 en in de daluren met de factor 0,25; in de overige stille uren is geen autonome frequentieverlaging verondersteld.

Resultaten

	vervoer mln. rkm	opbrengst mln. gld.	kosten	tekort
Trein	- 168	+ 21	- 20	- 41
Streekvervoer	- 168	+ 19	- 62	- 80
Negen gemeenten	- 254	+ 80	- 153	- 232
Subsidiërende gem.	- 19	+ 1	- 14	- 15
Totaal	- 609	- 121	- 249	- 368

Beleidsalternatief C (trend 4%)

Maatregel

	daling frequentie in %					tariefsverhoging in %				
	spits	dal dag	avond	za	zo	spits	dal dag	avond	za	zo
Trein										
« < 41 km	- 2.5	0	- 5	- 5	0	retours + 20		traj ab + 15		
41-82 km	- 2.5	0	- 5	- 5	0	retours + 10		traj ab + 15		
» > 82 km	- 2.5	0	- 5	- 5	0	geen wijzigingen				
Streekvervoer	- 10	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Negen gemeenten										
Amsterdam										
metro ¹	- 10	0	- 10	- 10	- 10	+ 120	+ 75	+ 75	+ 75	+ 75
tram	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
bus	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
Rotterdam										
metro ¹	0	0	- 10	- 10	- 10	+ 120	+ 75	+ 75	+ 75	+ 75
tram	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
bus	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
Den Haag										
tram	- 5	0	- 20	- 10	- 15	+ 120	+ 75	+ 75	+ 75	+ 75
bus	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
Utrecht	- 5	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Overige	- 10	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Subsidiërende gem.	- 10	0	- 10	- 5	- 5	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30

¹ Plaatskilometers metro avond en zondag:
Amsterdam - 50%
Rotterdam - 25%

N.B.: de in het schema genoemde frequentieverlaging komt bovenop de «autonome» die het gevolg is van het vervoerverlies ten gevolge van de tariefverhoging (zie Bijlage Elasticiteit). Verondersteld is een autonome verlaging in de spitsuren met de factor 0,7 en in de daluren met de factor 0,25; in de overige stille uren is geen autonome frequentieverlaging verondersteld.

Resultaten

	vervoer mln. rkm	opbrengst mln. gld.	kosten	tekort
Trein	- 280	+ 30	- 34	- 64
Streekvervoer	- 565	+ 80	- 135	- 215
Negen gemeenten	- 390	+ 147	- 191	- 338
Subsidiërende gem.	- 51	+ 9	- 18	- 27
Totaal	- 1286	+ 260	- 378	- 644

Beleidsalternatief D (trend 4%)

Maatregel	daling frequentie in %					tariefsverhoging in %				
	spits	dal dag	avond	za	zo	spits	dal dag	avond	za	zo
Trein										
« < 41 km	- 2,5	0	- 5	- 5	0	retours + 20;		traj ab + 15		
41-82 km	- 2,5	0	- 5	- 5	0	retours + 20;		traj ab + 15		
» > 82 km	- 2,5	0	- 5	- 5	0	geen wijzigingen				
Streekvervoer	- 10	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Negen gemeenten										
Amsterdam										
metro	- 10	0	- 10	- 10	- 10	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
tram	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
bus	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
Rotterdam										
metro	0	0	- 10	- 10	- 10	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
tram	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
bus	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
Den Haag										
tram	- 5	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
bus	- 5	0	- 20	- 10	- 15					
Utrecht	- 5	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Overige	- 10	0	- 20	- 10	- 15	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30
Subsidiërende gem.	- 10	0	- 10	- 5	- 5	+ 60	+ 30	+ 30	+ 30	+ 30

N.B.: de in het schema genoemde frequentieverlaging komt bovenop de «autonome» die het gevolg is van het vervoerverlies ten gevolge van de tariefverhoging (zie Bijlage Elasticiteit). Verondersteld is een autonome verlaging in de spitsuren met de factor 0,7 en in de daluren met de factor 0,25; in de overige stille uren is geen autonome frequentieverlaging verondersteld.

Resultaten

	vervoer mln. rkm	opbrengst mln. gld.	kosten	tekort
Trein	- 280	+ 30	- 34	- 64
Streekvervoer	- 565	+ 80	- 135	- 215
Negen gemeenten	- 258	+ 70	- 154	- 224
Subsidiërende gem.	- 51	+ 9	- 18	- 27
Totaal	- 1286	+ 260	- 378	- 530
Invoering van een «vervoerbijdrage» van f 130 per werknemer in Amsterdam Den Haag, Rijswijk, Voorburg Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen				- 112
Tekort				- 642

5 4. Vergelijking van de beleidsalternatieven

4.1. Verandering van de omvang van het vervoer en van het tekort

De mutaties in het vervoer in het tekort zijn per beleidsalternatief weer-gegeven in onderstaande tabel 1.

Tabel 1. Verandering in reizigerskilometers en in tekort ten opzichte van de trendsituatie in 1985; absoluut (in mln.) en in procenten.

	A	B	C	D
Reizigerskms	— 70	— 620	— 1300 à 1600	— 12 à 1500
Idem in %	0,5%	4%	9 à 12%	8 à 11%
Tekort ¹	170	470	ca. 700	ca. 700
Idem in %	6 à 7%	18%	ca. 26%	ca. 26%

¹ Waarvan f 100 mln. als efficiency-verbetering.

4.2. Waardering van het verlies aan reizigers en het verlies aan kwaliteit van het openbaar vervoer

In tabel 2 is een waardering gegeven van het verlies aan reizigers. Deze waardering heeft alleen betrekking op de gederfde baten van de getroffen reizigers; externe effecten op het cultureel, sociaal en economisch leven zijn hierbij niet inbegrepen. Deze externe effecten zijn nauwelijks te berekenen en worden daarom als p.m.-post opgenomen. Dit betekent niet dat deze externe effecten verwaarloosbaar zijn. Het gaat hier ook om effecten waar in het kader van het verkeer- en vervoerbeleid veel belang aan wordt gehecht, zoals energieverbruik, ruimtegebruik en milieu. Evenmin is rekening gehouden met het «merit good» karakter van het openbaar vervoer, dat wil zeggen met het feit dat het openbaar vervoer mogelijkheden creëert tot deelname aan het maatschappelijk leven waarbij de waarde van deze activiteiten voor het betrokken individu zelf groter is dan hij/zij zich zelf realiseert. Een voorbeeld hiervan is onderwijs. De berekening van de gederfde baten is gedaan volgens de richtlijnen van de COBA Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse), volgens de formule: verlies – vermindering aantal reizigers x 0,5 x (tariefwijziging wachttijdverandering x tijdwaarde).

Tabel 2. Waardering verlies aan reizigers (in mln. gulden per jaar)

	Beleidsalternatief			
	A	B	C	D
9 gemeenten	0,6	12,2	31,4	10,6
Streekvervoer	0,2	3,2	21,6	21,6
Subs. gemeenten	0,1	1,7	5,7	5,7
Trein	—	0,5	1,2	1,2
Totaal	0,9	17,6	59,9	39,1

In tabel 3 is de waardering van het kwaliteitsverlies voor de reizigers weer-gegeven, berekend volgens de formule: verlies = aantal reizigers x wachttijdverandering x tijdwaarde.

Tabel 3. Verlies aan kwaliteit (in mln. gulden per jaar)

	Beleidsalternatief			
	A	B	C	D
9 gemeenten	18,5	25,0	29,7	24,6
Streekvervoer	18,9	48,9	99,4	99,4
Subs. gemeenten	11,0	22,4	27,7	27,7
Trein	—	1,6	3,7	3,7
Totaal	48,4	97,9	160,5	155,4

In tabel 4 zijn de gedeerde baten als gevolg van reizigersverlies en kwaliteitsverlies gesommeerd; daarnaast is vermeld de vermindering van de totale kosten van het openbaar vervoer. De externe effecten staan p.m. vermeld; de gegeven bedragen mogen derhalve niet zonder meer worden gesaldeerd.

Tabel 4.

	Beleidsalternatief			
	A	B	C	D
Vermindering baten reizigers	49	116	220	195
Vermindering kosten	79	249	378	341
Vermindering pos. externe effecten	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.

De vermindering van de positieve externe effecten is niet meetbaar en/of niet op geld waardeerbaar. De vermindering kan echter worden geacht evenredig te zijn aan de vermindering van de baten van reizigers.

4.3. Effecten op de doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid

Bij de effecten van de beleidsalternatieven moeten verscheidene beleidsterreinen worden onderscheiden: het sociaal-economische met betrekking tot de mobiliteit voor al degenen die niet over een auto beschikken, met betrekking tot de werkgelegenheid, met betrekking tot de mobiliteit op de arbeidsmarkt en met betrekking tot het functioneren van de stadsgewesten. Voorts de effecten op het milieu, het ruimtegebruik en het energieverbruik. Een deel van deze effecten loopt via het effect op het autogebruik, voor het overige zijn de effecten direct verbonden aan de mobiliteit per openbaar vervoer. Alle beleidsvarianten hebben negatieve effecten op het beleid; bij alternatief A is dit echter marginaal, bij alternatief B sterker en bij de alternatieven C en D nogal fors. Bij de beschrijving van de effecten is in enkele gevallen volstaan met een berekening met betrekking tot het meest ver gaande alternatief, te weten C.

4.4. Effecten op het autoverkeer

De effecten op het totale autoverkeer lijken beperkt. Bij een totaal verlies van ca. 1,5 mld. reizigerskilometers zal slechts gedeeltelijk substitutie door de auto optreden. Het gemiddelde autobezit onder openbaarvervoergebruikers is ruim 20%. Bij vermindering van het voorzieningenniveau zullen deze reizigers het eerst geneigd zijn naar de auto over te stappen. Onzeker is in hoeverre slechtere voorzieningen en hogere tarieven andere gebruikers zullen nopen tot het gaan gebruiken van een (tweede hands) auto.

Als 30% van de reizigerskilometers gesubstitueerd wordt door de auto betekent dit (bij een gemiddelde autobezetting van 1,3) ca. 400 mln. autokilometers extra. Hierbij moet bedacht worden dat juist in de spitsuren in de congestiegebieden (de grote agglomeraties) het aandeel van het openbaar vervoer het grootst is. Het betreft hier woon-werkverkeer, waarvan het aantal verplaatsingen en de keuze van de bestemmingen (het verplaatsingspatroon) niet op korte termijn kan veranderen. Het zijn juist deze gebieden en tijdstippen waar de gevoeligheid voor de nadelen van de toename van autoverkeer het grootst is. Hier is de congestie het grootst, zijn er de grootste externe effecten op het milieu (geluidhinder, luchtverontreiniging), is er de grootste verkeersonveiligheid. Juist in deze gebieden en op deze tijdstippen is het beleid erop gericht het autogebruik af te remmen (prioriteit voor het openbaar vervoer, parkeerbeperkingen, voetgangerszones, fietsroutes, stedelijke herinrichting). In de centra van de grote steden is substitutie door de auto fysiek onmogelijk omdat daar overdag alle parkeer capaciteit reeds maximaal benut is.

De overloop naar de auto zal overigens mede afhankelijk zijn van de parallelle ontwikkeling van de variabele autokosten. Deze is in principe ook te beïnvloeden door middel van accijnzen op motorbrandstoffen en vermindering van fiscale aftrekmogelijkheden van autokosten.

4.5. *Gevolgen voor het ruimtelijk beleid*

De frequentieverlaging en tarievenstijging en de daling van het gebruik van het openbaar vervoer zullen negatieve gevolgen hebben voor het ruimtelijk beleid. Het Verstedelijkings- en Groeikernenbeleid gaat uit van een concentratie van de overloop uit de grote bevolkingscentra langs de hoofdlijnen van het openbaar vervoer. De beleidsombuiging zal een verlaging van het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer in de overloopkernen en tussen overloopkernen en donorgebieden ten gevolge hebben. De lokale overheden stellen in het kader van hun bereidheid een taakstelling op het gebied van de woningbouw te vervullen zeer stringente eisen met betrekking tot de openbare vervoervoorziening. De beleidsombuiging van alternatief C of D zal consequenties hebben voor het ruimtelijk beleid en de realisatie van het volkshuisvestingsbeleid.

Door de verlaging van het voorzieningenniveau en de vooral bij alternatief C grote tariefstijging van het stedelijk openbaar vervoer zal de subjectief ervaren bereikbaarheid van de centra van de grote steden verminderen. De onmogelijkheid om in deze gebieden meer autobestemmingsverkeer te verwerken versterkt dit effect. Omdat het aandeel van het openbaar vervoer in het woon-werkverkeer en het winkelverkeer naar de stedelijke centra relatief groot is zal het economisch functioneren van deze centra worden geschaad. De bestaande autonome druk tot spreiding en suburbanisatie versterkt hierdoor, zodat het beslag op de nog niet verstedelijkte ruimte toeneemt. In het dichtbevolkte Nederland is dit een ongewenste ontwikkeling omdat ruimte een schaars (en dus kostbaar) goed is. De slechtere bereikbaarheid van de stadscentra heeft ook repercussies op het functioneren van de arbeidsmarkt aldaar.

In alternatief D wordt een deel van de tariefstijging van alternatief C vervangen door een heffing op de werkgevers. Hoewel de motivering hiervan niet onredelijk is, heeft dit systeem als nadeel dat de arbeidskosten in de grote agglomeraties enigszins stijgen ten opzichte van de andere gemeenten. Dit staat op gespannen voet met het verstedelijkingsbeleid waarbij de suburbanisatie wordt tegengegaan en de functie van de steden juist wordt versterkt. De toepassingsmogelijkheden in de Nederlandse situatie en de bestuurlijke en juridische problemen zijn niet onderzocht.

4.6. *Sociale gevolgen*

In de landelijke gebieden zullen de gevolgen van frequentieverlagingen het grootst zijn waar de kwaliteit van het vervoer reeds laag is. Dit is met name het geval tijdens de avonduren en in de weekeinden. Aangezien de benodigde vervoer capaciteit in de grote agglomeraties en op de drukke streekvervoerlijnen weinig vermindering van frequenties toelaat, zullen de verminderingen van het voorzieningenniveau vooral in de landelijke gebieden terecht komen. Het aantal kernen dat van openbaar vervoer verstoken is zal daardoor drastisch toenemen, met name in de stillere uren, maar ten dele ook gedurende tijden dat er sprake is van woon-werkverkeer. Te verwachten valt dat deze kernen compenserende voorzieningen zullen verlangen, waarmee een deel van de kostenbesparing weer teloor zou gaan. Voor zover geen compenserende voorzieningen worden geboden zullen al degenen worden getroffen die voor hun sociale en culturele activiteiten zijn aangewezen op het openbaar vervoer.

In mindere mate, maar niet minder belangrijk, zullen ook de mogelijkheden voor woon-werkverkeer verdwijnen. De aansluiting op school- en werktijden zal in elk geval verslechteren. Een en ander impliceert tevens een minder goed functioneren van de arbeidsmarkt.

De gevolgen van de forse tariefverhogingen zullen zowel in landelijke als stedelijke gebieden voelbaar zijn, het meest voor degenen met een laag inkomen. De ouderen zullen het meest te lijden hebben omdat zij minder goed in staat zijn zich per fiets of lopend te verplaatsen. Het gevaar bestaat dat zij nog meer in isolement geraken. De nadelige effecten van tariefverhogingen zouden enigszins kunnen worden verzacht door de toepassing van reductie-tarieven – bij voorbeeld door uitbreiding van het kortingskaartsysteem – voor al degenen die veel van het openbaar vervoer gebruik maken, en door de toepassing van tariefdifferentiatie tussen spits en dal, zodat buiten het woon-werkverkeer de mensen desgewenst ook tegen lagere tarieven kunnen reizen. Ook dit is in principe realiseerbaar door middel van een kortingskaart, bij voorbeeld een goedkopere kortingskaart die uitsluitend recht geeft op reizen tegen gereduceerd tarief buiten de spitsuren.

4.7. Gevolgen voor de inkomensverdeling

Op basis van de door het Sociaal Cultureel Planbureau geraamde verdeling van de subsidie voor het openbaar vervoer per inkomensklasse (zie hoofdstuk B, paragraaf 11) valt af te leiden wat het effect is van een vermindering van de subsidie op het openbaar vervoer. Het blijkt dat een vermindering van de subsidie op openbaar vervoer denivellerend werkt.

4.8. Afwenteling van hogere tarieven op het bedrijfsleven en op de overheid (fiscus)

Voor woon-werkreizen (28% van het totaal openbaar vervoer) en voor zakelijke reizen (3%) valt afwenteling van de hogere tarieven te verwachten. Een aantal werknemers krijgt van hun werkgever een reiskostenvergoeding, terwijl de inkomstenbelasting voor woon-werkverkeer een reiskostenforfait kent. Voor zover de reiskostenvergoeding op de tarieven van het openbaar vervoer gebaseerd is, zal een tariefverhoging door de werknemers op hun werkgever worden afgewenteld. Het is afhankelijk van de marktpositie van deze ondernemingen of de verhoging verder kan worden afgewenteld op de consumenten (prijsverhoging van de producten). Voor zover dat niet kan vormt de verhoging een lastenverzwaring die leidt tot een vermindering van de opbrengst van de vennootschapsbelasting; voor het overige gaat het ten koste van o.a. bedrijfsinvesteringen. Het reiskostenforfait is gebaseerd op de tarieven van het openbaar vervoer. Een verhoging van de tarieven zal, zonder verandering van het fiscale beleid, tot een hoger forfait leiden, zodat de opbrengst van de tariefverhoging voor een substantieel (in varianten B, C en D van ca. 30%) als gevolg van belastingderving wegvalt. Omdat er meer werknemers dan openbaar vervoergebruikers zijn zou een verhoging van het forfait tot een ongeveer even groot bedrag aan gedeerde belastingopbrengsten kunnen leiden als het bedrag aan extra opbrengsten uit tariefverhogingen.

4.9. Effecten op de werkgelegenheid

Het reeds genoemde effect van het minder goed functioneren van de arbeidsmarkt zal leiden tot enige toeneming van het aantal werklozen. Belangrijker evenwel is het effect op de werkgelegenheid bij het openbaar vervoer zelf. Onderstaande tabel 6 geeft een overzicht van het verlies aan arbeidsplaatsen bij elk van de beleidsalternatieven.

Tabel 6. Aantal arbeidsplaatsen in het openbaar vervoer thans en in 1985 bij de verschillende beleidsalternatieven

Aantal arbeidsplaatsen		Verandering	Aantal arbeidsplaatsen	
Thans	42 000	beleidsalternatief	absoluut	%
1985 bij		A	– 3300	– 8
2% groei	44 000	B	– 5000	– 12
1985 bij		C	– 6500	– 15
4% groei	46 000	D	– 6200	– 15

De doelstellingen op het beleidsterrein van het openbaar vervoer zijn vervat in de doelstellingen van het verkeers- en vervoerbeleid. Het beleid voor de lange termijn is beschreven in het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) en voor middellange termijn in het Meerjarenplan Personenvervoer 1980–1984 (MPP). In het SVV zijn de hoofddoelstelling en de hieronder geciteerde richtlijnen in dit verband van belang.

P.k.b. 3. De hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoerbeleid (SVV)

3.1. Bij het verkeers- en vervoerbeleid wordt als hoofddoelstelling gehanteerd: het tegemoet komen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen uitsluitend voor zover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is, en wel op een zodanige wijze dat:

- de totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur wordt bevorderd en schade aan de landbouw, het natuurlijk milieu en het landschap zoveel mogelijk wordt vermeden;
- het belang van de verkeersveiligheid wordt voorop gesteld;
- zoveel mogelijk voldaan wordt aan de eisen die aan het woon- en leefmilieu worden gesteld, onder meer met betrekking tot parkeerhinder, uitworp van luchtverontreinigende stoffen, geluidhinder en visuele hinder;
- een gewenste sociaal-culturele en -economische ontwikkeling wordt bevorderd;
- het gebruik van schaarse grondstoffen wordt beperkt;
- het beslag op de overheidsmiddelen wordt beperkt tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale regeringsbeleid.

3.2. Bij het tegemoet komen aan de vraag naar vervoer gelden in het beleid als richtlijnen:

a. het afstemmen van de capaciteit van het verkeers- en vervoerstelsel op de omvang van de vraag, onder verdeling van de verkeers- en vervoerbehoefte op een redelijke en verantwoorde wijze over de vervoerwijzen, zodat een goede bereikbaarheid van gewenste bestemmingen zowel met het particulier als met het openbaar vervoer is gewaarborgd;

- een vergroting van het aandeel van het openbaar vervoer en het langzaam verkeer in het totaal aan verplaatsingen.

3.3. Bij de afstemming van het beleid op de totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur geldt als richtlijn:

a. het tijdig zorgen voor de nodige verkeers- en vervoervoorzieningen op plaatsen waar verstedelijking gewenst geacht wordt, waarbij bij de ontwikkeling van woon- en werkgebieden en voorzieningencentra zoveel mogelijk aangehaakt wordt bij de bestaande infrastructuur in het bijzonder bij de infrastructuur van het openbaar vervoer.

e. de bevordering van het gebruik van milieuvriendelijke vervoerwijzen met een relatief beperkt ruimtebeslag, zoals fiets en openbaar vervoer.

3.6. Bij de afstemming van het beleid op de bevordering van de gewenste sociaal-economische ontwikkeling gelden als richtlijnen.

- a. een doelmatig gebruik van vervoermiddelen en infrastructuur;
- b. het onderling afwegen van de beschikbaarheid en het gebruik van verkeers- en vervoervoorzieningen en -middelen, gelet op de maatschappelijke rentabiliteit van de verschillende vervoerwijzen en gelet op het effect bij gebruik en aanschaf van die voorzieningen en middelen op de betalingsbalans;
- c. een zuinig gebruik van openbare middelen binnen het verkeers- en vervoerstelsel, waarbij de kosten in principe aan gebruikers in rekening worden gebracht.

d. het in voldoende mate beschikbaar zijn van mogelijkheden van vervoer van personen en goederen naar en van centra van economische activiteiten.

3.7. Bij de afstemming van het beleid op de huidige en toekomstige beschikbaarheid van energie en grondstoffen geldt als richtlijn:

b. een vermindering van het energieverbruik in het verkeer en vervoer, onder meer door vermindering van de verplaatsingsbehoefte en door het bevorderen van een daarop afgestemde keuze van vervoerwijzen.

3.8. Bij afstemming van het beleid gericht op de bevordering van de gewenste sociaal-culturele ontwikkeling geldt als richtlijn:

b. het in voldoende mate aanwezig zijn van mogelijkheden tot verplaatsing, met name met het openbaar vervoer, naar centra van sociaal-culturele activiteiten in ruime zin.

3.9. Het verkeers- en vervoerbeleid zal zich er op richten dat individuen of bevolkingsgroepen niet onevenredig zwaar getroffen worden door het in het kader van dit beleid noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen.

P.k.b.4. Het concrete beleid in hoofdzaken

4.1. Algemeen

Het bieden van openbaar vervoervoorzieningen heeft mede ten doel het verzekeren van verplaatsingsmogelijkheden naar en van centra van activiteiten voor degenen die niet over particulier vervoer kunnen of willen beschikken, hetgeen ook tot uitdrukking zal komen in het voorzieningenniveau dat in dunbevolkte of landelijke gebieden wordt geboden.

P.k.b.6. Openbaar vervoernet

6.2. Intercitynet

Het huidige intercitynet van de Nederlandse Spoorwegen zal de kern van het openbaar vervoernet blijven vormen. De wijze van exploitatie zal in grote lijnen dezelfde zijn als in 1970 is ingevoerd. Daarnaast zal een aantal bestaande spoorlijnen zo nodig worden uitgebreid tot intercitylijn en zullen zo nodig snelbusdiensten worden ingesteld.

6.3. Het regionale openbaar vervoer

Het beleid is er op gericht een openbaar vervoersysteem dat aangepast is aan de vraag te handhaven en kwalitatief te verbeteren. Voor de omvang van het voorzieningenniveau op het bestaande net is het Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer (NVS) bepalend. Het beleid is voorts gericht op het tijdig bieden van openbaar vervoer ter ontsluiting van nieuwe woon- en werkgebieden.

6.4. Stadsgewestelijk openbaar vervoer

a. Ten aanzien van de stedelijke en stadsgewestelijke gebieden is het beleid erop gericht dat de stadsgewestelijke en stedelijke openbaar vervoernetten zo goed mogelijk zullen aansluiten bij de ruimtelijke structuur van het stadsgewest of de stad. Omgekeerd zullen stedelijke en stadsgewestelijke uitbreidingen zoveel mogelijk worden afgestemd op de mogelijkheden van het aanwezige openbaar vervoer. Waar dit onvoldoende mogelijk is, zullen de in de stad en/of stadsgewest aanwezige openbaar vervoersystemen zo nodig worden uitgebreid. In het kader van de hoofddoelstelling en richtlijnen zal voorrang worden gegeven aan het openbaar vervoer, onder meer door uitbreiding van het aantal vrije banen met het oog op een vlotte doorstroming.

Frequentieverhoging en uitbreiding van het net komen pas in aanmerking als de capaciteit van de huidige verbindingen tekort schiet.

In het Meerjarenplan Personenvervoer zijn de volgende hoofdpunten van het beleid mede van belang voor het beleidsterrein inzake de openbaar vervoertekorten.

Samenvatting van hoofdpunten van het beleid (§ 1.8 MPP)

b. De beperking van het energieverbruik in het verkeer en vervoer zal door de Regering worden bevorderd door:

- maatregelen en voorzieningen ter bevordering van het gebruik van vervoerwijzen met relatief gering energieverbruik;
- maatregelen gericht op het verhogen van de bezettingsgraad van de vervoermiddelen;

d. in het verkeer en vervoer op de langere afstanden zal het beleid van de Regering in hoofdzaak gericht zijn voor de spoorwegen op:

- het wegnemen van knelpunten in en de aanleg van spoorverbindingen waar dit in verband met de omvang van het vervoer gewenst is;
- de verhoging van de veiligheid en de onderlinge afstemming van de dienst op de bestaande spoorlijnen;
- de kwaliteitsverbetering van het personenvervoer ondermeer door het bieden van een meer gevarieerd pakket aan vervoerdiensten en door de vernieuwing van het materieel;

e. in het verkeer en vervoer in de landelijke gebieden zal het beleid van de Regering in hoofdzaak gericht zijn op:

- de instandhouding van openbaar vervoer, voor zover nodig en wenselijk in een vorm aangepast aan de vervoerbehoefte van kleine kernen;

f. In het verkeer en vervoer in de stadsgewesten en de middelgrote steden zal het beleid van de Regering in hoofdzaak gericht zijn voor het openbaar vervoer op:

- het tijdig bieden van openbaar vervoerdiensten ter ontsluiting van nieuwe verstedelijkte gebieden;
- het instandhouden en het in kwaliteit verbeteren van de bestaande openbaar vervoervoorzieningen door verbetering van de doorstroming en de regelmaat in het kader van stedelijke verkeerscirculatieplannen.

g. Voor de vervoerwijzen in hun onderlinge samenhang is het beleid van de Regering gericht op:

- het verbeteren van de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van NS-stations en -halten voor het fietsverkeer en de voetganger;
- de totstandkoming van Parkeer- en Reisvoorzieningen bij spoorwegstations;
- de verdergaande integratie van diensten van spoorwegen, stadsvervoer en streekvervoer;
- de integratie van tarieven volgens het Tarievenplan Openbaar Vervoer.

Er zijn in de berekeningen een tweetal elasticiteiten gebruikt: de prijselasticiteit en de kwaliteitselasticiteit van de vraag. Beide geven aan de relatieve wijziging van de effectieve vraag (of het feitelijk gebruik) in verhouding tot een relatieve wijziging van de prijs respectievelijk de kwaliteit van het aanbod. Een elasticiteit -1 betekent dus dat als de prijs met 1% omhoog gaat dan het vervoer met 1% daalt, een elasticiteit $-0,3$ dat bij een prijsverhoging van 1% het vervoer met $-0,3\%$ daalt.

Prijselasticiteiten (Tabel I)

Bij de berekeningen wordt uitgegaan van een constant prijspeil zodat de te gebruiken elasticiteiten impliciet moeten worden beschouwd als elasticiteiten voor reële prijswijzigingen. De moeilijkheid is dat in Nederland de prijzen van het openbaar vervoer in verhouding tot het algemene prijspeil slechts in geringe mate zijn gewijzigd. Gezien het beleid de prijzen aan te passen ongeveer parallel aan de kosten van het levensonderhoud was hoogstens sprake van zo nu en dan een geringe achterstand of voorsprong. Ook uit het buitenland is niet veel materiaal bekend over belangrijke prijswijzigingen in reële termen, het meest zijn deze prijswijzigingen de laatste jaren nog in Engeland voorgekomen, vandaar dat een uitvoerige literatuurstudie is gedaan van Engelse bronnen terwijl ook contact heeft plaatsgehadt met Engelse deskundigen. Toch kunnen de aangenomen waarnemingen die in tabel I zijn opgenomen niet als harde gegevens worden beschouwd en met name als zeer belangrijke verhogingen van de reële prijzen worden overwogen is er aanleiding te veronderstellen dat de elasticiteiten nog aanzienlijk hoger zullen liggen.

De verhouding tussen de elasticiteiten voor de verschillende vormen van vervoer en de verschillende uren van de dag is, behalve op van elders beschikbare gegevens (voor Nederland bestaan dergelijke schattingen niet) gebaseerd op de volgende overwegingen. Voor de grote steden is een verloop van de elasticiteiten aangenomen waarbij de metro de laagste elasticiteit heeft, de tram een iets hogere en de bus een nog hogere. Enerzijds berust dit op waarnemingen van London Transport waar duidelijke lagere elasticiteiten zijn gevonden voor de underground dan voor de bus, anderzijds op de overwegingen dat in de Nederlandse situatie de metro in belangrijker mate dan de tram en bus vervoer over langere afstanden verricht (de Maaskruising in Rotterdam en de rit van Bijlmer naar de oude stad in Amsterdam) en bovendien de kwaliteit van de metro hoger is. Voor de tram gelden deze argumenten in mindere mate maar toch mag worden gesteld dat de tram, ook al omdat de meeste tramlijnen op het centrum gericht zijn en vele buslijnen aanvoerende of perifere functies hebben, een iets sterkere positie innemen dan de bus. Er zijn ook argumenten aanwezig om de elasticiteiten in kleine steden hoger te stellen dan in grote steden in verband met enerzijds het door de geringere afstand eerder aanwezig zijn van het alternatief fietsen, anderzijds de geringere congestie voor het autoverkeer in de kleine steden maar gemeend is dat met dit verschil al voldoende rekening is gehouden doordat in grote steden een menging plaatsvindt van metro, tram en bus terwijl in de kleine steden alleen bussen aanwezig zijn. De elasticiteiten bij het streekvervoer zijn iets lager verondersteld dan bij de stadsbus omdat door de grotere afstand het fietsen een minder aantrekkelijk alternatief is. Voor de spoorwegen ten slotte zijn weer hogere elasticiteiten aangenomen in verband met de reeds hogere tarieven, vooral bij de lange afstanden. Uit overleg met Britse deskundigen moet worden afgeleid dat voor de grotere afstanden van het intercityverkeer de elasticiteiten, vooral bij hoge tarieven, wel eens belangrijk hoger kunnen liggen dan in tabel 1 staat vermeld, zelfs zijn waarden van $-0,8$ en $-0,9$ genoemd hetgeen betekent dat een prijsverhoging nauwelijks nog extra opbrengsten geeft.

De differentiatie tussen prijselasticiteiten binnen en buiten de spits is ook teruggevonden in buitenlandse waarnemingen en is gebaseerd op de overweging dat gedurende de spits meer reizen plaatsvinden die niet kunnen

worden uit- of afgesteld. Opgemerkt moet worden dat geen differentiatie is aangebracht naar kaartsoort maar dat bij de aangenomen waarden wel rekening is gehouden met de omstandigheid dat in de spits het aandeel van abonnementen groter is dan daar buiten. Over het algemeen kan men veronderstellen dat de elasticiteit het laagst is gedurende de spitsuren, het hoogst gedurende de stille uren, de avond en het weekend (vooral de zondag) en dat de waarde voor de uren midden op de dag daar tussen in liggen. Bij het streekvervoer is een verschillende waarde aangenomen voor de ochtendspits dan voor de avondspits omdat in de ochtendspits van het streekvervoer veel scholieren reizen die de mogelijkheid hebben uit te wijken naar de fiets zelfs over langere afstanden en dit in feite ook doen. Deze scholieren keren over het algemeen naar huis terug voordat de avondspits begint.

Kwaliteitselasticiteiten (Tabel II)

De in tabel II aangenomen elasticiteiten zijn geacht betrekking te hebben op de reactie van het vervoer op de wijzigingen in de frequentie, hetgeen bij een constant net equivalent is met wijzigingen in het aantal voertuigkilometers. Als men de elasticiteiten wil relateren aan wijzigingen in het interval dan dient men voor de opgenomen cijfers een minteken te zetten. De aangenomen waarden zijn enigszins aan de lage kant vergeleken bij uit het buitenland beschikbare schattingen, maar dit is gedaan omdat bij het schatten van een frequentie-elasticiteit het gevaar bestaat dat oorzaak en gevolg worden vermengd: als het vervoer om de een of andere reden daalt, daalt ook de frequentie en men moet goed oppassen om niet de initiële vervoerdaling te beschouwen als gevolg van de (secundaire) daling van de frequentie. Het valt gemakkelijk in te zien dat de frequentie-elasticiteit moet variëren met de frequentie waarvan wordt uitgegaan: een verlaging van de frequentie als in de uitgangssituatie elke 2 minuten wordt gereden is voor de reiziger nauwelijks waarneembaar, terwijl een verlaging van de frequentie bij een half uur dienst of uurdienst zowel absoluut groter is als veel meer gevoeld wordt. In verband hiermede is de frequentie-elasticiteit voor de drie grote steden lager gesteld dan voor de kleine steden, terwijl aan Utrecht een middenpositie is gegeven. Voor het streekvervoer en voor de korte afstanden bij NS zijn dezelfde frequentie-elasticiteiten aangenomen als bij de kleine steden, terwijl bij het lange afstandsvervoer van NS lagere elasticiteiten zijn aangenomen. Dit laatste berust op de overweging dat voor een lange afstandsreis de wachttijd een minder grote rol speelt ten opzichte van de totale reistijd dan bij een korte reis.

Er is nog een andere kwaliteitselasticiteit denkbaar namelijk die ten opzichte van het comfort te meten in kans op een zitplaats of mate van overvulling van de voertuigen. Tot dusver is het niet mogelijk gebleken hiervoor een waarde te vinden, en wellicht kan nog eens worden nagegaan of gebruik gemaakt kan worden van waargenomen reizigersgedrag dat bij lijnen met zeer hoge frequenties zoals de Amsterdamse tramlijn 1 reizigers een tram die niet geheel vol maar wel al een aanzienlijk aantal staanplaatsen heeft voorbij laten gaan om te wachten op de volgende. De in tabel II opgenomen cijfers kunnen echter alleen worden gebruikt voor het narekenen van de te verwachten gevolgen van wijzigingen in de frequentie maar niet in de vullingsgraad van de voertuigen.

Als zodanig geven zij een onderschatting indien ze worden gebruikt voor beleidsvarianten die betrekking hebben op de wijzigingen in de normen voor het voorzieningsniveau.

Tabel I. Gemiddelde prijselasticiteiten

Mode	Area	Periode				Zaterdag	Zondag	Weekend
		Werkdag						
		07-09	09-16	16-18	stille uren			
Trein	≤ 40 km	- 0,25	- 0,30	- 0,25	- 0,40			- 0,40
	41 km-82	- 0,40	- 0,45	- 0,40	- 0,55			- 0,55
	> 82 km	- 0,65	- 0,65	- 0,65	- 0,75			- 0,75
Bus streekvervoer		- 0,20	- 0,25	- 0,15	- 0,25			- 0,25
Bus/tram/metro stadsvervoer	bus	- 0,25	- 0,35	- 0,25	- 0,35			- 0,35
	tram	- 0,20	- 0,25	- 0,20	- 0,30			- 0,30
	metro	- 0,15	- 0,20	- 0,15	- 0,25			- 0,25

Tabel II. Kwaliteitselasticiteiten

Mode	Area	Periode				Zaterdag	Zondag	Weekend
		Werkdag						
		07-09	09-16	16-18	stille uren			
Trein	≤ 50 km	0,3	0,4	0,3	0,4			0,4
	> 50 km	0,4	0,5	0,4	0,5			0,5
Bus streekvervoer		0,4	0,5	0,4	0,5			0,5
Bus/tram/metro stadsvervoer	Amsterdam/Rotterdam/Den Haag	0,2	0,4	0,2	0,5			0,4