

# EVALUATIE RAPPORT 1986 Openbaar vervoer

*rapport nr. 88*



<u>Inleiding</u>	1
<u>Hoofdstuk 1</u>	
<u>Beschrijving van het beleid, doelstellingen en instrumenten</u>	
1.1. Doelstellingen	3
1.2. Instrumenten	4
1.3. Bestuurlijke en financiële verhoudingen	6
<u>Hoofdstuk 2</u>	
<u>Kosten en Opbrengsten</u>	
2.1. Inleiding	8
2.2. Kosten openbaar vervoer in de periode '80-'85	8
2.2.1. Algemeen	8
2.2.2. Analyse kostenontwikkeling per sector	9
2.3. Opbrengsten openbaar vervoer in de periode '80-'85	10
2.4. Ontwikkeling tekort bij ongewijzigd beleid	11
Tabellen	13
<u>Hoofdstuk 3</u>	
<u>Evaluatie doelstellingen en instrumenten</u>	
3.1. Inleiding	16
3.2. Maatschappelijke ontwikkelingen	16
3.3. Beoordeling van gehanteerde instrumenten	19
3.2.1. Inleiding	19
3.3.2. De afzonderlijke instrumenten	20
3.4. Slotbeschouwing	23
<u>Hoofdstuk 4</u>	
<u>Beleidsalternatieven</u>	
4.1. Inleiding	25
4.2. Beleidsvarianten	27
<u>Hoofdstuk 5</u>	
<u>Vergelijking van de beleidsalternatieven</u>	
5.1. Reizigersverlies en tekortveminding	35
5.2. Effect op het voorzieningenniveau	36
5.3. Tarieven en vervoeropbrengsten	38
5.4. Effect op het financieringstekort van de rijksoverheid	39
5.5. Externe effecten	39
<u>Hoofdstuk 6</u>	
<u>Samenvatting en conclusies</u>	42

## Evaluatie Openbaar Vervoer

### Inleiding

De Ministerraad heeft in de zomer van 1985 beslist een aantal belangrijke beleidsterreinen te evalueren ten behoeve van de kabinetsformatie in 1986. In november 1985 is de interdepartementale werkgroep 'Evaluatie openbaar vervoer'\* van start gegaan. De taakopdracht van de werkgroep is een beleidsonderzoek uit te voeren gericht op het ontwerpen van beleidsvarianten die leiden tot besparingen, waaronder een alternatief dat leidt tot een besparing van tenminste 20% ten opzichte van het in de begroting 1986 opgenomen meerjarencijfers voor de tekortafdekking voor het openbaar vervoer in 1990.

Dit meerjarencijfer (3,455 mld) is het ijkpunt.

Het beleidsonderzoek richt zich op de drie sectoren van openbaar vervoer t.w.: het stadsvervoer (onderscheiden naar de 9 gemeenten met een eigen openbaar vervoerbedrijf en de 41 zgn. contract gemeenten), het streekvervoer en de NS.

In deze evaluatie wordt, uitgaande van een relatie tussen doelstellingen en financiële bijdragen van de overheid, nagegaan of de relatieve gewichten die aan doelstellingen en richtlijnen zijn toegekend bijstelling behoeven en welke instrumenten, met inbegrip van flankerend beleid, de overheid ter beschikking staan om te komen tot een verdere beheersing en mogelijke terugdringing van het tekort.

Veel materiaal is reeds voorhanden, door eerder uitgebrachte rapporten met betrekking tot de problematiek op het beleidsterrein van het openbaar vervoer. Genoemd kunnen worden:

- het heroverwegingsrapport uit 1980/81
- het WEBTOV rapport uit 1982 (Werkgroep Beheersing Tekorten Openbaar Vervoer).
- het tarievenplan uit 1983

en recent het McKinseyrapport over de beheersstructuur voor het streekvervoer (1985), de ontwerpwet Personenvervoer (1985), het rapport van de Algemene Rekenkamer (1985) en een tweetal werkgroep rapporten VRONS\*\* en FIMT\*\*\*.

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van deze bestaande rapporten, aangevuld met nieuwe elementen die de werkgroep relevant acht om onder de aandacht te brengen van de kabinetsformateur.

In hoofdstuk 1 wordt een beschrijving gegeven van het huidige beleid en de ontwikkelingen op het terrein van het openbaar vervoer. Aan de orde komen de doelstellingen en instrumenten van het beleid en ontwikkelingen in de bestuurlijk en financiële verhoudingen. Hoofdstuk 2 bevat een financiële analyse over de periode 1980-1985 en de verwachte financiële ontwikkeling van het openbaar vervoer in de toekomst.

In hoofdstuk 3 worden doelstellingen en instrumenten geevalueerd. Ook is ingegaan op het gebruik flankerende maatregelen in de fiscale sfeer.

---

\* Deelnemende departementen: V&W, Financiën, EZ, AZ en VROM. Voor ledenlijst zie bijlage 1.

\*\* Verhouding Rijksoverheid NS

\*\*\* Werkgroep Financieringen NS. Investerings Middellange Termijn.  
(Dit rapport is nog niet afgerond)

In hoofdstuk 4 zijn de beleidsvarianten gepresenteerd. De keuze voor een bepaalde "policy mix" wordt gemotiveerd.

De mate waarin beleidsvarianten bijdragen aan een vermindering van de overheidsbijdrage aan het openbaar vervoer is afhankelijk van de mate waarin gebruik gemaakt wordt van flankerende maatregelen.

De effecten van flankerend beleid op de tekortreductie worden afzonderlijk gepresenteerd.

In hoofdstuk 5 zijn de beleidsvarianten en zijn tevens de maatschappelijke gevolgen en effecten beschreven. Veelal is dit een kwalitatieve beschrijving omdat de gevolgen grotendeels niet kunnen worden gemeten of op geld kunnen worden gewaardeerd.

Afsluitend zijn de samenvatting en conclusies opgenomen.

## Hoofdstuk 1. Beschrijving van het beleid, doelstellingen, instrumenten

### 1.1. Doelstellingen

De wetgever heeft de doelstellingen van het Rijk voor het verkeer en vervoer en als onderdeel daarvan voor het openbaar vervoer neergelegd in de planologische kernbeslissing (pkb) van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV) (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14390, nrs. 295-296). De vaststelling van de pkb van het SVV is overigens de bevestiging van een beleid dat al vanaf het begin van de jaren zeventig door verschillende bewindslieden en met steun van de Staten-Generaal wordt voorgestaan. Het SVV is tot op heden niet gewijzigd. In het Meerjarenprogramma Personenvervoer (MPP) zijn de hoofdlijnen van het beleid mede van belang voor het beleidsterrein inzake de openbaarvervoertekorten opgenomen (zie voor doelstellingen beleidsterreinen openbaar vervoer (bijlage 2)).

In de formulering van doelstellingen in het SVV heeft de wetgever gekozen voor een tweedeling: te weten een hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoerbeleid enerzijds en een aantal richtlijnen, verband houdend met de afstemming op de overige sectoren van overheidszorg anderzijds.

De doelstellingen van het SVV hebben betrekking op het verkeer- en vervoerstelsel in het algemeen, dus ook op die onderdelen van het stelsel waarvoor primair lokale overheden verantwoordelijk zijn (het lokale en regionale vervoer).

De hoofddoelstelling van het verkeers- en vervoersbeleid van het SVV leent zich niet voor toetsing op effecten van beleid. Daarvoor is de gekozen formulering te algemeen en te weinig gekwantificeerd\*) Wel zijn in de toelichting richtlijnen en in de uitwerking van het beleid richtinggevende uitspraken opgenomen die als doelstellingen kunnen worden aangemerkt en relevant zijn in het kader van het rijksbeleid voor het openbaar stads- en streekvervoer. Hierna volgt daarvan een overzicht.

1. Het in dit Structuurschema beschreven beleid is gericht op het waar mogelijk verminderen van de verplaatsingsafstanden, het beperken van het autogebruik waar en wanneer dit te veel hinder geeft en waar nodig het treffen van voorzieningen voor openbaar vervoer en langzaam verkeer. (blz. 4, punt 2.3 van de pkb).

---

\* De hoofddoelstelling luidt als volgt: "het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen uitsluitend voorzover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap per saldo positief is, en wel op een zodanig 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, o.m. met betrekking tot parkeerhinder, uitwerp 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".

2. Bij het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer zullen in het beleid als richtlijnen gelden (....) een vergroting van het aandeel van het openbaar vervoer en het langzaam verkeer in het totaal aan verplaatsingen. (blz. 5, punt 3.2.h van de pkb).
3. 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. (blz. 7, punt 3.8.b van de pkb).
4. 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 (....) (blz. 7, punt 4.1. van de pkb).

Naast het SVV wordt nog over doelstellingen gesproken in het Tarievenplan en in het voorstel van de Wet personenvervoer.

Het tarievenplan openbaar vervoer noemt m.b.t. het tariefbeleid een twaalftal subdoelstellingen, die zijn af te leiden van de hoofddoelstelling\*. Overigens is het tariefbeleid als zodanig een instrumentvariabele.

In het voorstel van de Wet Personenvervoer, die beoogt een nieuwe regeling te geven aan het openbaar vervoer, besloten busvervoer en het taxivervoer, is als specifieke doelstelling met betrekking tot het vervoer opgenomen:

"het bevorderen van een redelijke en duurzame vervoervoorziening" Gedetailleerde doelstellingen zijn niet verder in de (concept) wet vastgelegd om verstarring van het beleid te voorkomen en slagvaardig te kunnen reageren op plaatsvindende ontwikkelingen. Voor concrete invulling van de doelstelling wordt verwezen naar het hiervoor genoemde SVV.

## 1.2. Instrumenten

De instrumenten die de overheid (Rijk, provincie en gemeenten) ten dienste staan voor het realiseren van de in par. 1 genoemde beleidsdoelstellingen worden genoemd in beleidsnota's als het SVV en het Meerjaren Programma Personenvervoer (MPP). De volgende groepen van instrumenten worden genoemd:

1. aanleg van infrastructuur;
2. beheersmaatregelen t.a.v. de openbare weg;
3. het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer;
4. heffingen, prijssubsidies en tarieven;
5. de ruimtelijke inrichting;
6. integratie van vervoerssystemen;
7. naast de in het SVV en MPP genoemde instrumenten kan worden gedacht aan flankerend beleid (met name op fiscaal terrein).

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

- ad 1. Aanleg van railverbindingen tussen belangrijke woon- en werkgebieden; aanleg van vrije banen ter verbetering van de doorstroming van het openbaar vervoer; vrije kruisingen in het bestaande spoorwegnet en vergroting van capaciteit van baanvakken en stations o.a. 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.

---

\* Tweede Kamer, zitting 1982-1983, nr. 17600 t.a.p. blz. 12 en 13.

- ad 2. In samenhang met ad 1. kan hierbij gedacht worden aan verkeersmaatregelen ter bevordering van de doorstroming van het openbaar vervoer, verkeersregeling met behulp van verkeerslichtinstallaties, parkeerbeleid, inrichting kruispunten e.d. teneinde voldoende schaarse verkeersruimte te reserveren voor het openbaar vervoer.
- ad 3. 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 en haltes en overstapaccommodaties, waaronder de aangeboden zitplaatscapaciteit; de regelmatigheid en betrouwbaarheid van de dienstregeling; de snelheid, de aansluitingen. Wijzigingen in het lijnennet kunnen behalve uitbreiding en inkrimping ook betreffen substitutie van rail door bus of andersom.  
Het vervoeraanbod is te onderscheiden in het voorzien in een mobiliteitsbehoefte (het in voldoende mate aanwezig zijn van verplaatsingsmogelijkheden, bijv. in de landelijke gebieden) en het voorzien in voldoende vervoercapaciteit naar en van centra van stedelijke activiteit.
- ad 4. Het gebruik van voorzieningen 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) van invloed zijn op de vervoerswijzekeuze. Toepassing van bovengenoemde elementen kan in principe, gedifferentieerd naar plaats en tijd plaatsvinden.  
Ten aanzien van het openbaar vervoertarief zijn van belang de absolute en relatieve hoogte van het tarief ten opzichte van de variabele kosten van het autogebruik en de gedifferentieerde tariefstructuur binnen het kaartassortiment van het openbaar vervoer.  
Ten aanzien van heffingen op het gebruik van de auto zijn van belang de mate waarin de kosten variabel zijn met de gereden kilometers (variabilisatie) en voorts de hoogte van de parkeertarieven. Bovendien houdt de automobilist over het algemeen geen rekening met de negatieve bijverschijnselen van zijn autorit als als hij moet kiezen tussen particulier vervoer of openbaar vervoer. Heffingen door de overheid kunnen de automobilist (prijs)-bewust maken van de overlast die hij voor samenleving en milieu veroorzaakt.  
Het niet in de prijs van een autorit opnemen van dit soort negatieve externe effecten zal de vervoerswijzekeuze beïnvloeden ten gunste van het autogebruik. Wat de budgettaire effecten van de tariefhoogte betreft is de samenhang met het reiskostenforfait van belang (zie hierna) evenals de belastingen op de auto en de benzine accijns.
- ad 5. De ruimtelijke inrichting kan de vervoerswijzekeuze op tweeërlei wijze beïnvloeden. Enerzijds is de aanwezigheid en kwaliteit van openbaar vervoer voorzieningen van invloed op het gebruik daarvan. Anderzijds is de wijze waarop vorm is gegeven aan de ruimtelijke ordening van invloed op de exploitatiekosten van het openbaar vervoer.
- ad 6. Waar verschillende vormen van openbaar vervoer naast elkaar bestaan kan integratie leiden tot efficiëntere productie.

ad 7. Naast variabilisatie (zie ad 4.) kan in de fiscale sfeer nog gedacht worden aan de behandeling van autovergoeding en autokosten en de geforfaiteerde reiskostenaftrek.

Tariefstijgingen in het openbaar vervoer leiden tot een verhoging van het reiskostenforfait voor woon- en werkverkeer en daarmee tot lagere belastingopbrengsten. Het effect op de achter de tariefsverhogingen liggende doelstelling, nl. het terugdringen van het tekort van de overheid, wordt hierdoor tenminste ten dele teniet gedaan.

Voorts kan de fiscale behandeling van de werkgeversvergoeding voor autokosten aan werknemers het gebruik van de auto bevorderen (t.o.v. het openbaar vervoer). Vergoedingen die de marginale autokosten - maar niet een evenredig deel van de integrale kosten - te boven gaan, worden immers door de fiscus niet als inkomensbestanddeel beschouwd, maar worden door de reiziger wel zo ervaren.

Met deze instrumenten bepaalt de overheid mede de verplaatsingsafstanden, de vervoersmogelijkheden, de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van bestemmingen en de tijdsduur en de kwaliteit en de kosten van verplaatsingen, en dus de vervoerwijzekeuze.

De bepaling van de effectiviteit van één afzonderlijk instrument is bijzonder moeilijk. Van belang is dat het instrumentarium door gebruik in onderlinge samenhang voldoende effectief is.

Het aanbieden van kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer is op zichzelf geen voldoende voorwaarde om toename van het gebruik van het openbaar vervoer en afname van het autogebruik te stimuleren. Van belang is tevens dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen aanbod van en vraag naar openbaar vervoer.

### 3. Bestuurlijke en financiële verhoudingen

In paragraaf 1 is gesproken over de doelstellingen van het verkeers- en vervoersbeleid. De hoofddoelstelling is uitgewerkt in richtlijnen (subdoelstellingen) verband houdend met de afstemming op de overige sectoren van overheidszorg (zie par.1). In het kader van de taakopdracht bij de evaluatie zij opgemerkt dat een van de randvoorwaarden bij de hoofddoelstelling stelt dat het beslag op de overheidsmiddelen beperkt moet blijven tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale regeringsbeleid. De financiering van het openbaar vervoer is een beleidsaangelegenheid waar politieke besluitvorming van groot gewicht is.

In de politieke afweging wordt aan het openbaar vervoer beleid groot gewicht toegekend, hetgeen belangrijke budgettaire gevolgen heeft. Gelet op de grote omvang van de uitgaven voor het openbaar vervoer is het van belang dat doelstellingen en beleidsuitspraken duidelijk en samenhangend worden gepresenteerd. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken zijn daarbij van mening dat de omvang van het relatief hoge voorzieningenniveau in m.n. de grote steden daarbij in beschouwing dient te worden genomen. Uit paragraaf 1 (en bijlage 2) blijkt dat de 'doelstellingenboom' van het verkeers- en vervoerbeleid dermate 'vertakt' is, dat het relatieve belang van de hoofddoelstelling uit het oog dreigt te worden verloren. De meerderheid van de werkgroep attendeert erop dat in de grote steden het voorzieningenniveau in de spits zodanig wordt afgestemd op de vraag dat bussen en trams vol moeten zitten voordat tot uitbreiding van capaciteit wordt overgegaan. Het aanbod wordt volledig afgestemd op de vraag.

De stijgende tekorten van het openbaar vervoer hebben er in de 60-er en 70-er jaren toe geleid dat de exploitatietekorten van het streekver-



voer en NS geleidelijk geheel door het rijk zijn overgenomen om een afbraak van voorzieningen te voorkomen. In 1976 heeft het rijk een overeenkomst gesloten met de 9 steden met een eigen vervoerbedrijf (de BOV-steden) en de ca. 40 steden met uitbesteed lokaal openbaar vervoer (de BOS-steden), teneinde betrokken gemeenten te vrijwaren van een last die ontwrichtende gevolgen dreigde te hebben voor de gemeentebegrotingen. Het rijk heeft hierbij de tekorten van het lokaal openbaar vervoer overgenomen, de gemeenten hebben zich op hun beurt verplicht geen tekorten op de gemeentebegroting te laten drukken. Gegeven deze integrale overneming door het rijk bepaalt de ontwikkeling van de exploitatiekosten en opbrengsten (de resultante van aantallen reizigers en tarief) het jaarlijks niveau van de rijksuitgaven ten behoeve van de exploitatie van het openbaar vervoer.

De bestaande regelingen, waarbij de rijksoverheid de tekorten van het openbaar vervoer volledig afdekt, hebben in het verleden tot veel bemoeienis van het rijk geleid met voorzieningenniveau en bedrijfsvoering.

De bij de Tweede Kamer ingediende Wet Personenvervoer beoogt een nieuwe regeling voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten en vervoersbedrijven tot stand te brengen. Voorop staat het streven naar decentralisatie, doelmatigheid en doorzichtigheid van bestuur, verruiming van vrijheid en bedrijfsleven en deregulering. Tegelijk met de Wet Personenvervoer zijn ook voorstellen in behandeling voor een nieuwe structuur in de relaties Rijk-NS en Rijk-Streekvervoerbedrijven. Deze voorstellen beogen een duidelijker afbakening te creëren tussen bestuurlijke verantwoordelijkheden, zoals voorzieningenniveau en tariefhoogte, en verantwoordelijkheden van de bedrijven zelf, zoals de bedrijfsvoering en de bedrijfsmatige investeringen.

Uitgangspunt bij de vormgeving van financiële organisatie van het openbaar vervoer is het in één hand brengen van financiële verantwoordelijkheden en nader beschreven bestuurlijke beslissingsbevoegdheden. Met de huidige 100% tekortafdekking en het daarmee verbonden verbod om tekorten van het openbaar vervoer op de gemeentebegroting te laten drukken is het verband tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid doorbroken. Het ontbreken van een financiële verantwoordelijkheid op lokaal niveau belemmert een juiste belangenafweging.

In de nieuwe situatie ontvangen gemeenten een rijksbijdrage in de vorm van een voorcalculatorisch vastgesteld budget. Dit budget is in beginsel voldoende voor een efficiënte exploitatie.

Indien zij dat wensen kunnen gemeenten meer geld aan openbaar vervoer uitgeven dan zij van het rijk ontvangen.

Eigen bijdragen van gemeenten kunnen worden aangewend voor een kwaliteitsverhoging, het bieden van meer service.

De rijksbijdragen aan het streekvervoer en NS voor de exploitatie van openbaar vervoer zullen het karakter krijgen van een taakstellend budget.

## Hoofdstuk 2. Overzicht kosten en opbrengsten openbaar vervoer

### 2.1. Inleiding

In het kader van de evaluatie openbaar vervoer is besloten om naast een blik vooruit ook terug te kijken op een zekere tijdsperiode. De terugblik beslaat de jaren 1980-1985. Eerst wordt ingegaan op de kostenontwikkeling vervolgens wordt aandacht geschonken aan de opbrengsten.

### 2.2. Kosten openbaar vervoer in de periode '80-'85

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ontwikkeling van de kosten in de periode 1980-1985 gesplitst naar een aantal oorzaken. Na eerst een algemene indruk te geven van de ontwikkeling van de kosten zal vervolgens per sector een analyse worden gegeven van het recente verleden. De analyse is gebaseerd op een gedetailleerde beschouwing die is opgenomen als bijlage bij het rapport (bijlage 3 'Terugblik 1980-1985').

#### 2.2.1. Algemeen

De reële kosten van het openbaar vervoer zijn sinds 1970 zeer sterk gestegen. De opbrengsten uit tarieven zijn daarbij aanzienlijk achtergebleven. Een indicatie daarvoor is de daling van het dekkingspercentage van ca. 70% in 1970 tot zo'n 40% in 1980.

Uit tabel 1, op blz. 13, blijkt dat de kosten van het openbaarvervoer in de periode 1980-1985 nominaal nog aanzienlijk zijn gestegen. Worden de loon- en prijsbijstellingen in die periode daarbij in ogenschouw genomen (tabel 3) dan valt te constateren dat de reële kostenontwikkeling vanaf 1983 is omgebogen in een status quo (zie ook de ontwikkeling 1986-1991 in tabel 2). De ontwikkeling in de loonkosten en de niet-loonkosten (materiële exploitatiekosten en investeringskosten) bepalen de ontwikkeling van de kosten. Gemiddeld maken de loonkosten bij het openbaar vervoer bijna 2/3 deel uit van de totale kosten.

Stegen de loonkosten tot 1980 bij de sector openbaar vervoer nog iets sterker dan de gemiddelde loonstijging in de gehele overheidssector\*, vanaf 1982 strookt de loonkostenontwikkeling bij het openbaar vervoer en de spoorwegen over het algemeen met de ontwikkeling van de loonkosten van het overheidspersoneel (zie tabel 3).

De achterblijvende loonstijging bij de overheid t.o.v. de openbaar vervoer sector wordt hoofdzakelijk verklaard door de bij de overheid gehanteerde systematiek van inhoudingen. De overheid kent als werkgever geen WW/WAO lasten. Het werknemersdeel voor overheidspersoneel (ambtenaren) zit in het inhoudingspercentage. De WW-premie is de laatste jaren sterk gestegen. Dit betekent een stijging van de lasten voor de werkgevers in de particuliere sector en trendvolgers (waar het meeste openbaarvervoer personeel onder valt) en een daling van de lasten voor de overheid. De gestegen WW-premie zit immers in het inhoudingspercentage voor de werknemers. Daarnaast is de ABP-premie als onderdeel van de loonkosten bij de overheid sterk gedaald.

De tendens van loonmatiging in de jaren na 1981 heeft ertoe geleid dat de ontwikkeling van de niet-loonkosten bepalend is geweest voor de kostenontwikkeling (zie index prijsbijstelling tabel 3).

---

\* (Heroverweging collectieve uitgaven, deelrapport 23 openbaar vervoer t.a.p. blz. 13.

Bij het gemeentelijk vervoer en bij het streekvervoer namen de kosten wegens rente en afschrijving sterk toe. Bij het streekvervoer is sprake van een uitbreiding van het wagenpark voor het opvangen van de toegenomen spitsdrukke en vervangingsinvesteringen in garages en stallingen; bij het gemeentelijk vervoer (m.n. Amsterdam en Rotterdam) is de metrobouw oorzaak van sterk gestegen rentelasten. Daarnaast treden bij stads- en streekvervoer extra kostenstijgingen op ten gevolge van :

- a) stijging ziekteverzuim (tot 20% in relatie tot een landelijk percentage van  $\pm 8\%$ );
- b) verbetering secundaire arbeidsvoorwaarden;
- c) verkeerscongestie in stadscentra en filevorming;
- d) stijging energieprijzen (m.n. 1983/1984);
- e) aanbod mutaties (uitbreiding voorzieningenniveau, o.a. metrobouw en exploitatie van de metro.).

### 2.2.2. Analyse kostenontwikkeling per sector

Uitgangspunt voor de analyse per sector van het recente verleden is het jaar 1980.

In de analyse is een kostensplitsing gemaakt in constante prijzen naar autonome-, beleidsmatige- en aanbodfactoren.

De kosten voor de periode 80-85 zijn geïnfleerd naar het prijspeil 1985. De gehanteerde percentage's zijn gebaseerd op de bij voorjaarsnota's uitgedeelde loon- en prijsbijstellingen (zie tabel 3 voor indexen).

Beleidsmaatregelen zijn afzonderlijk vermeld. Beslissingen tot vervanging van materieel, gebouwen en aanpassingen van het aanbod aan de vraag zijn als niet beleidsmatig aangemerkt. T.a.v. de beleidsmaatregelen is een onderscheid gemaakt in kosten die hun oorzaak vinden binnen de sector openbaar vervoer (endogeen) en kosten die hun oorzaak vinden buiten de sector openbaar vervoer (exogeen). Bij de exogene factoren betreft het voornamelijk salarismaatregelen.

Verondersteld is dat de kostenwijziging die ontstaat door wijziging in het aanbod de volume-ontwikkeling volgt met een factor 0,8 voor het streekvervoer, het openbaar vervoer in de zgn. contractgemeenten (BOS) en het openbaar vervoer per bus in gemeenten met een eigen openbaar vervoer bedrijf (BOV) met een factor 0,5 voor de tram in BOV-gemeenten en voor de NS (exclusief kapitaallasten) en met een factor 0,2 voor de metro. Tevens zijn mutaties in kapitaallasten door het HUP/VVW (Historische Uitgaaf Prijs / Vervangingswaarde) effect apart vermeld. Dit betreft een kostenmutatie die onder het geldende afschrijvingsstelsel en bij de voorgeschreven afschrijvingsperiode als autonoom kan worden aangemerkt. De afschrijvingen zijn nog verwerkt op basis van historische aanschafprijzen. Bij vervanging ontstaat bij dat stelsel een aanzienlijke kostenstijging. Bij de BOV- en BOS-gemeenten en bij het Streekvervoer is uitgegaan van een busvervanging van 8% van het wagenpark en is rekening gehouden met vrijvallende afschrijvingen en de prijscompensaties.

De toename van de kapitaallasten bij de NS heeft een groot aantal oorzaken. Naast het HUP/VVW effect is bij NS sprake geweest van inhaalinvesteringen en investeringen in nieuw materieel.

De op bovenstaande wijze berekende geïnfleerde kosten van diverse jaren zijn geconfronteerd met de gerealiseerde kosten van de diverse jaren teneinde enig inzicht te verkrijgen in de wijze waarop kostenbeheersing en efficiencyverbetering heeft plaatsgevonden. De gerealiseerde besparingen in het streekvervoer en bij de BOS-sector zijn mede het gevolg van efficiency-onderzoeken van Bakkenist Spits & co en de beoordeling

van roosterefficiency en de invoering van taakstellende begrotingen. Bij de BOV-gemeenten en NS zijn de besparingen een direct gevolg van opgelegde taakstellingen in de efficiency en andere ombuigingen.

Worden de hiervoor genoemde besparingen 'geschoond' voor algemene regeringsmaatregelen, zoals loonmatiging en geen volledige herbezetting, die uiteraard niet binnen de sector van het openbaar vervoer zijn geïnitieerd, dan ontstaat het volgende beeld van maatregelen en efficiëncyverbeteringen per sector:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
BOV	15	41	57	108	172	182
BOS en streek	-	-	10	30	50	60
NS	-	20	60	95	105	105
Totaal	<u>15</u>	<u>61</u>	<u>127</u>	<u>233</u>	<u>327</u>	<u>347</u>

### 2.3. Opbrengsten openbaar vervoer in de periode 1980-1985

Nadat de kosten zijn vanzelfsprekend ook de opbrengsten bepalend voor de tekortontwikkeling. In bijlage 4 'openbaar vervoer opbrengsten terugblik '80-'85, is nader ingegaan op de opbrengsten van 1980 tot 1985. Naast het prijseffect speelt ook het hoeveelheidseffect een rol bij de beoordeling van de opbrengstcijfers. De hoeveelheidseffecten bij NS zijn bekend. Voor stads- en streekvervoer is een raming gemaakt gebaseerd op cijfers over de kaartverkoop. In de bijlage is een berekening gemaakt van de theoretische opbrengst uitgaande van een basisjaar die geconfronteerd zijn met de werkelijke opbrengsten. De verschillen zijn geanalyseerd.

Uit tabel 1, op blz. 13, is af te leiden dat de opbrengsten van het openbaar vervoer de ontwikkeling in kosten niet hebben gevolgd. De opbrengsten bewegen zich op een constant niveau m.u.v. de periode 84/85 en bleven daarmee achter bij de groei van de exploitatietekorten. Via het tarievenplan openbaar vervoer 1984-1987 heeft het kabinet getracht een groter deel van de werkelijke kosten aan de reizigers toe te rekenen (hetgeen een stijging boven de mutatie van de kosten van levensonderhoud (KVL) betekende).

Tariefsverhogingen boven de mutatie van de kosten van levensonderhoud van 10% voor stads- en streekvervoer en 3% per jaar voor de spoorwegen moesten een extra opbrengst genereren (na correctie voor vervoersverlies c.q. minder groei) van 170 mln in het stads- en streekvervoer en 50 mln bij de spoorwegen\*. Nadat, vooruitlopend op het tarievenplan, in 1983 reeds een reële verhoging van 10% was doorgevoerd, heeft de Tweede Kamer zich accoord verklaard met de, conform het Tarievenplan voor 1984, voorgenomen verdere tariefsverhogingen in het openbaar vervoer. Bovendien zijn vooral in de stedelijke gebieden de zones verkleind. In het najaar van 1984 werd het ongewijzigd doorvoeren van het tarievenplan opnieuw ter discussie gesteld na klachten van de vervoerbedrijven over vraaguitval.

\* Tarievenplan openbaar vervoer '84-'87, t.a.p. blz. 28.

De genoemde bedragen zijn exclusief de effecten op het voorzieningen-niveau.

Voor 1985 en 1986 is de tariefsverhoging gemiddeld 5% respectievelijk 4% boven mutatie KVL voor stads- en streekvervoer. Voor NS is sprake van een verhoging van gemiddeld 1,5% boven mutatie KVL voor 1985 en gemiddeld 0% in 1986. De kostenbesparingen die in het kader van het tarievenplan door vervoersbedrijven moesten worden gerealiseerd blijven wel gehandhaafd en zijn zelfs verhoogd met taakstellende bedragen ter compensatie van de opbrengstenderving.

Duidelijk is dat forse tariefsverhogingen zonder een flankerend beleid reizigers afstoten. De kosten en de ontwikkeling daarvoor van de gebruiker mogen niet ongunstig afsteken ten opzichte van de variabele autokosten in verband met de beïnvloeding van de vervoerswijzekeuze. Daarnaast is in het verleden altijd veel waarde gehecht (ook in Tarievenplan) aan politieke uitgangspunten als:

- de mobiliteit moet betaalbaar blijven (inkomensinstrument);
- de vaste gebruiker moet worden gestimuleerd (prijs- en inkomensbeleid);
- tarieven mogen het functioneren van steden en stadsgewesten niet verstoren (economisch en verstedelijkingsbeleid);
- kinderen en ouderen (65+) komen in aanmerking voor een extra subsidie (openbaar vervoersbeleid, inkomensbeleid en bejaardenbeleid).

Het tarief als instrument voor andere beleidsterreinen als bovenbedoeld staat veelal haaks op het tarief als financieringsinstrument voor het openbaar vervoer.

#### 2.4. Ontwikkeling tekort bij ongewijzigd beleid

In het kader van de evaluatie is een vooruitblik opgesteld voor de periode 1986-1991. Deze vooruitblik is opgenomen als bijlage bij dit rapport (Bijlage 5, 'Vooruitblik 1986-1991'). In deze vooruitblik is uitgegaan van vigerend beleid en is uitgegaan van de benzineprijs-situatie in december 1985.

Uit tabel 2 op blz. 13 valt af te leiden dat verwacht wordt dat het tekort in de periode 1986-1991 nog nauwelijks zal toenemen. De in het verleden genomen maatregelen hebben een verdere toename van het tekort kunnen voorkomen.

Uitgangspunt voor de cijferopstelling 1986-1991 in tabel 2 is de begrotingsvoorbereiding 1986/87. De cijfers zijn aangepast naar het prijspeil 1985 om een juiste confrontatie te verkrijgen met de nu geldende meerjarencijfers van de Miljoenennota 1986.

De opgenomen bedragen zijn inclusief de gerealiseerde maatregelen in de periode 1980-1985 (zie par. 4) die structureel zijn doorgetrokken. Naast de exploitatiekosten is ook rekening gehouden met de "nog aan te gane verplichtingen". Ook autonome uitgaven zijn verwerkt. Deze bedragen hebben betrekking op uitgaven die niet direct tot de exploitatiekosten behoren maar die al wel vastliggen.

Ten aanzien van het HUP/VVW effect (afschrijvingsproblematiek) is aangenomen dat stijging van deze kosten wordt opgevangen binnen de meerjarencijfers. Deze aanname is gebaseerd op gemaakte afspraken tussen de Ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat (brief 23 november 1984). Bij de cijferopstelling is als uitgangspunt gehanteerd, dat de regeling van de Wet Personenvervoer, waarbij de uit infrastructuur-aanleg voortvloeiende exploitatie-effecten binnen de bedrijven worden opgevangen, onverkort gehandhaafd zal blijven.

Naast de hierboven in de cijfers verwerkte kosten en opbrengsten doen zich nog een aantal ontwikkelingen voor, zowel in de beleidsmatige als de autonome sfeer, die bij een beoordeling van de cijfer moeten worden betrokken.

In het streekvervoer is een onderzoek gedaan door het bureau McKinsey. Een van de aanbevelingen van McKinsey is het invoeren van een rendement op geïnvesteerd vermogen (ROI) teneinde een bedrijfsmatige instelling van vervoerbedrijven te bevorderen. De invoering van het ROI vergt een extra bedrag van 30 miljoen ingaande 1989. (Door een meer bedrijfsmatige organisatie moeten deze investeringen op termijn worden terug verdiend.) De minister van V&W heeft op dit moment nog niet beslist over de invoering van de McKinsey-systematiek.

In de cijfers is ook geen rekening gehouden met ontwikkelingen in het reizigersaanbod. Op grond van de inzichten eind 1985 is de vervoersontwikkeling voor NS geschat op +1%; voor het stadsvervoer +0,5% en van het streekvervoer op 0% per jaar. Dit leidt per saldo tot een toename van de kosten met 14 miljoen in 1991. Voorts is in de cijfers ook geen rekening gehouden met de stijging van de onderhoudskosten voor nieuwe infrastructuur (zoals nieuwe metrolijnen) in met name de grote steden. Hierbij zijn overigens al wel afspraken gemaakt over de dekking (zie hiervoor genoemde brief over afspraken HUP/VVW). Vanaf 1989 vergt dit ca 15 miljoen per jaar. Ook met een mogelijke kaartsoortsubstitutie als gevolg van tariefsmaatregelen is geen rekening gehouden. Op basis van een zeer voorzichtige schatting is een opbrengst effect verondersteld als gevolg van kaartsoortsubstitutie van -0,1% per jaar. Dit betekent ca. 10 miljoen in 1991.

Tenslotte is geen rekening gehouden met een voortzetting van het VIC experiment. Dit experiment zal na afloop (in 1987) worden geëvalueerd. Wanneer o.b.v. de evaluatie besloten wordt het project voort te zetten moet rekening gehouden worden met een bedrag van 33 miljoen structureel vanaf 1988. Samenvattend is geen rekening gehouden met een toeneming van 43 miljoen in 1988 oplopend tot 98 miljoen in 1991.

De inmiddels opgetreden scherpe daling van de benzine prijzen zal, indien deze structureel zal blijken, de resultaten merkbaar negatief beïnvloeden. Hoewel de geraamde kosten van vervoergroei hierdoor wegvallen, zal het tekort toenemen door de vraaguitval en de daarmee gepaard gaande derving van opbrengsten.

Tabel 1: Kosten, opbrengsten, overheidsbijdrage openbaar vervoer  
(nominale bedragen realisatiecijfer)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<u>Kosten</u>						
BOV	1.085	1.178	1.253	1.333	1.375	1.416
BOS	146	155	171	169	177	187
Streek	849	896	964	1.005	1.006	1.049
NS	1.601	1.758	1.957	2.074	2.250	2.365
Totaal	3.681	3.987	4.345	4.581	4.808	5.017
<u>Opbrengsten</u>						
BOV	241	242	252	263	280	306
BOS	39	39	39	40	43	41
Streek	285	291	314	321	335	344
NS	845	927	995	1.022	1.061	1.078
Totaal	1.410	1.499	1.600	1.646	1.719	1.769
<u>Overheidsbijdrage</u>						
BOV	844	936	1.001	1.070	1.095	1.110
BOS	107	116	132	129	134	146
Streek	564	605	650	684	671	705
NS	756	831	962	1.052	1.189	1.287
Totaal	2.271	2.488	2.745	2.935	3.089	3.248

(bron: DGV, KNVTO kerncijfers 1985)

Tabel 2: Ontwikkeling kosten, opbrengsten, overheidsbijdrage openbaar vervoer  
(prijspeil 1985)

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
<u>Kosten</u>						
BOV	1.505	1.498	1.481	1.528	1.551	1.555
BOS	199	200	202	203	205	206
Streek	1.059	1.064	1.063	1.069	1.073	1.078
NS	2.510	2.550	2.584	2.583	2.596	2.608
Totaal	5.273	5.312	5.330	5.383	5.425	5.447
<u>Opbrengsten</u>						
BOV	279	281	281	281	281	281
BOS	52	52	52	52	52	52
Streek	385	386	386	386	386	386
NS (incl. nieuwe lijnen)	1.174	1.204	1.219	1.229	1.234	1.236
Totaal	1.890	1.923	1.938	1.948	1.953	1.955
<u>Overheidsbijdrage</u>						
BOV	1.226	1.217	1.200	1.247	1.270	1.274
BOS	147	148	150	151	153	154
Streek	674	678	677	683	687	692
NS	1.336	1.346	1.365	1.354	1.362	1.372
Totaal	3.383	3.389	3.392	3.435	3.472	3.492

(bron: DGV)

Tabel 3: index prijsbijstelling, index loonbijstelling, index loonstijging bij de overheid

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<u>index prijsbijstelling</u> 1980=100 alle sectoren	100	107	114	117	121	124
<u>index loonbijstelling</u> 1980=100						
BOV	100	103	108	109	107	109
BOS	100	103	108	111	108	110
Streek	100	103	108	111	108	110
NS	100	102	106	109	108	110

loonstijging bij de overheid conform MEV

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
1980 = 100	100	101	103	103	101	101

(bron: DGV MEV diverse jaren)

Tabel 4: dekking uit tariefopbrengsten (in %)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
BOV	22,2	20,5	20,1	19,7	20,4	21,6
BOS	26,7	25,2	22,8	23,7	24,3	21,9
Streek	33,6	32,4	32,6	31,9	33,3	32,8
NS	52,8	52,7	50,8	49,3	47,2	45,6

(bron: tabel 1.)

Tabel 5: personeelsbestand (gem. op jaarbasis)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
gemeentelijke vervoer- bedrijven	11.620	11.810	11.770	11.650	11.400
streekvervoerbedrijven	13.220	12.890	13.010	13.230	13.260
spoorwegen (personen- vervoer)	17.350	17.660	17.920	18.090	18.635

(bron: kerncijfer personenvervoer KNVTO)

Tabel 6: vervoersprestaties reizigerskilometers (aantal x 1 miljoen)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
BOV	2.140	2.209	2.220	2.118	2.044
BOS	288	313	326	315	299
Streek	3.513	3.822	3.967	3.864	3.878
NS	8.910	9.230	9.376	9.052	8.997

(bron: KNVTO)



Tabel 7: arbeidsproductiviteit (voertuig km per personeelslid)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
BOV	9.600			9.900	
BOS					
Streek	22.800			23.600	
NS	13.100			13.380	

(bron: div.)

Tabel 8: bezettingspercentage (reizigers km/voertuig km)

loonstijging bij de overheid conform MEV

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>
BOV	22%				23%
BOS					
Streek	29%				25%
NS	41%				37,5%

(bron: div.)

### Hoofdstuk 3. Evaluatie doelstellingen en instrumenten

#### 3.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de belangrijkste doelstellingen en instrumenten van het openbaar vervoerbeleid. In dit hoofdstuk zal, mede aan de hand van diverse maatschappelijke ontwikkelingen worden nagegaan, in hoeverre die doelstellingen nog actueel zijn en in hoeverre de instrumenten aan het bereiken ervan bijdragen.

In par. 2 worden de relevante ontwikkelingen geschetst en geconfronteerd met de doelstellingen van het openbaar vervoerbeleid; in par. 3 worden de instrumenten op hun bruikbaarheid getoetst.

#### 3.2. Maatschappelijke ontwikkelingen

##### Algemene economische ontwikkeling

Na een periode van daling van het nationaal inkomen is sinds kort weer een licht economisch herstel te constateren.

De daling van het gemiddelde reëel beschikbare gezinsinkomen is inmiddels tot stand gekomen en sinds kort is er zelfs een lichte stijging van de koopkracht te bespeuren. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat diegenen die van de collectieve sector afhankelijk zijn niet in dezelfde mate van deze koopkrachtstijging profiteren.

##### Kosten vervoer en mobiliteitsontwikkeling

Een ontwikkeling die voor de mobiliteit en voor de vervoerwijzekeuze van groot belang is, is de ontwikkeling van de kosten van het personenautogebruik. Na een relatief grote stijging in 1981 houden deze kosten vrijwel gelijke tred met de kosten van de gezinsconsumptie.

Belangrijk voor de concurrentiepositie van het openbaar vervoer is verder de hoogte van de brandstofprijzen ten opzichte van de tarieven van het openbaar vervoer. Hoewel de integrale kosten van het autogebruik veelal hoger zijn dan de kosten van het gebruik van openbaar vervoer baseren veel reizigers die de keuze hebben te reizen met de eigen auto of met het openbaar vervoer (de zogenaamde keuzereizigers), hun keuze toch voor een belangrijk deel op de directe (variabele) kosten van een verplaatsing. Deze kosten worden bij de auto voor het overgrote deel bepaald door de brandstofprijzen.

In tabel 3.1. zijn de indexcijfers 1980-1985 vermeld van de kosten van het gebruik van openbaar vervoer en personenauto, de prijzen van superbenzine en het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Daarnaast zijn de indexcijfers vermeld van het gebruik van openbaar vervoer en personenauto.

Tabel 3.1.: Ontwikkeling kosten openbaar vervoer en personenvervoer en ontwikkeling mobiliteit\*)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
tarieven openbaar vervoer (nominaal)	100	107	117	131	142	147
idem (reëel)	100	100	104	113	118	120
kosten gebruik personenauto (incl. brandstof)	100	114	116	118	122	125
prijs superbenzine (nominaal)	100	118	118	120	125	128
idem (reëel)	100	110	104	103	104	104
prijsindexcijfer gezinsconsumptie	100	107	113	116	120	123
gebruik openbaar vervoer (reiz. km)	100	105	103	99	94	94 <sup>1)</sup>
gebruik personenauto (reiz. km)	100	100	102	102	107	110 <sup>1)</sup>

\*) Bronnen: Statistiek van de prijzen, CBS (voor werknemersgezinnen met een gezinsinkomen beneden de loongrens)  
 Statistiek van het personenvervoer, CBS  
 Kerncijfers personenvervoer KNVTO  
 Opbrengstgegevens DGV

<sup>1)</sup> extrapolatie DGV

Sinds 1985 zijn overigens de benzineprijzen met circa 25% gedaald en verwacht mag worden dat de daling nog niet tot staan is gekomen. Bovendien worden nieuwe auto's steeds zuiniger in het gebruik. Deze beide effecten zullen leiden tot lagere variabele kosten van het autorijden en daarmee tot aantasting van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer, vooral van de trein.

#### Ruimtelijke en demografische ontwikkelingen; milieubeleid

Het ruimtelijke inrichtingsbeleid van de afgelopen jaren wordt gekenmerkt door het concentreren van uitbreidingen in de stedelijke agglomeraties. Deze concentratie blijft niet beperkt tot de woningbouw maar heeft ook betrekking op huisvestingsfaciliteiten voor bedrijven. De daling van de inwonerstallen van de steden is tot staan gebracht. Ook veel werkgelegenheid handhaaft zich in de stedelijke gebieden. Verwacht mag worden dat deze tendens zich (versterkt) zal voortzetten. Het beleid, neergelegd in de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1985 is uitdrukkelijk gebaseerd op een belangrijke rol voor het openbaar vervoer.

Van de demografische ontwikkelingen zijn er twee in het bijzonder van belang: de vergrijzing van de bevolking en de daling van het aantal scholieren. Bejaarden- en scholieren hebben een (relatief) groot aandeel in het gebruik van openbaar vervoer.

Het toenemend aantal bejaarden zal waarschijnlijk leiden tot een grotere vraag naar openbaar vervoer\* terwijl de daling van het aantal scholieren juist een tegengesteld effect heeft. Dit laatste effect wordt overigens (tenminste ten dele) weer teniet gedaan door de toenemende samenvoeging en concentratie van scholen voor voortgezet onderwijs. Dit verschijnsel leidt er niet alleen toe dat scholieren die al met het openbaar vervoer reizen door de grotere reisafstanden meer reizigerskilometers zullen afleggen, maar dit leidt ook tot een groter aandeel van het openbaar vervoer, omdat in veel gevallen de verplaatsingsafstanden te groot zijn geworden voor het traditionele alternatief, de fiets.

Speciale aandacht verdient het milieubeleid. Een belangrijke doelstelling van het milieubeleid is de milieuverontreiniging door het wegverkeer tegen te gaan, onder meer door het stellen van emissie-eisen voor luchtverontreiniging en geluidproductie van voertuigen. Bij de uitwerp van luchtvervuilende stoffen is het laatste jaar belangrijke voortgang geboekt. Deze maatregelen zullen echter pas op lange termijn (na 2000) bij een gelijk blijvende omvang van het aantal auto-km voldoende effect sorteren met betrekking tot de totale emissie.

De versterkte groei van de automobiliteit die zich nu aftekent (30%-50% tot 2000) betekent dat een belangrijk deel van de emissiereductie ten gevolge van het schone-auto-beleid weer tenietgedaan wordt en dat de luchtkwaliteitseisen en geluidhinderniveau's in de stedelijke gebieden langduriger en ernstiger overschreden zullen worden. In het Integraal Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990 is vastgelegd dat het milieubeleid mede gericht zal zijn op (verkeers)maatregelen die de omvang en samenstelling van het autoverkeer in gunstige zin beïnvloeden en op algemene maatregelen ter beperking van de (groei van de) automobiliteit. In beide oplossingsrichtingen speelt het openbaar vervoer een cruciale rol, omdat het capaciteit moet bieden voor de mobiliteitsvraag die niet (meer) met de auto vervuld kan worden. Vooral in de stedelijke gebieden kunnen verkeersmaatregelen die voorrang geven aan openbaar vervoer en langzaam verkeer en die beperkingen stellen aan het autoverkeer, in belangrijke mate bijdragen aan een oplossing voor de milieuknelpunten.

Ten behoeve van dit beleid en ten behoeve van beperking van het auto-gebruik in het algemeen zal de vervoerswijzekeuze ten gunste van het openbaar vervoer moeten worden beïnvloed. Dit heeft meer kans van slagen als zowel infrastructuur en capaciteit als de kwaliteit en de prijs van het openbaar vervoer voldoende concurrerend zijn voor (potentiële) autobezitters.

Met name de verhouding tussen variabele kosten van de auto en reiskosten openbaar vervoer dient ten gunste van het openbaar vervoer verbeterd te worden. Dit is ook een voorwaarde om de beoogde effecten van variabilisatie van autokosten te realiseren.

Geen van de hierboven geschetste ontwikkelingen geven aanleiding om de in hoofdstuk 2 genoemde doelstellingen (zie bijlage 2) te herzien.

Het openbaar vervoer blijft de aangewezen verplaatsingsmogelijkheid voor degenen die niet over particulier vervoer beschikken. De toenemende vergrijzing leidt er toe dat de groep niet-autobezitters (of

---

\* Onderzoeken naar reismotieven en mobiliteit van bejaarden.

-gebruikers) nog zal stijgen. Wat het beperken van het autogebruik betreft waar en wanneer dit te veel hinder geeft (dit betreft stedelijke gebieden): de ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening, versterkt door de gunstige algemene economische ontwikkeling en de dalende brandstofprijzen, onderstrepen onverminderd het belang van het openbaar vervoer in de stedelijke gebieden. Ditzelfde geldt voor de ontwikkelingen op het gebied van milieubeleid; dit beleid blijft erop gericht de negatieve gevolgen van het autoverkeer zoveel mogelijk te beperken en het gebruik van openbaar vervoer te bevorderen. Wat de twee overige in hoofdstuk 2 genoemde doelstellingen betreft, ook deze blijven onverminderd geldig, zij het dat zij in het verlengde moeten worden gezien van de twee eerste doelstellingen. Zo is vergroting van het aandeel van openbaar vervoer geen geïsoleerde doelstelling, maar wenselijk in die situaties dat het autoverkeer als hinderlijk en schadelijk wordt ervaren.

Het bieden van voldoende verplaatsingsmogelijkheden waarborgt enerzijds de mobiliteit van hen die geen particulier vervoer hebben, anderzijds is het in stedelijke gebieden een middel om reizigers er toe te bewegen hun keus te laten vallen op openbaar vervoer.

T.a.v. deze laatste twee doelstellingen zijn de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken van mening dat het naar hun oordeel niet zo is dat een beperkte autonome verlaging van het voorzieningenniveau in m.n. de stedelijke gebieden zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het voorzieningenniveau en van het realiseren van beide doelstellingen.

De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken constateren dat de doelstellingen m.b.t. het openbaar vervoer onderdeel uitmaken van een set van doelstellingen die het totale verkeers- en vervoersbeleid omvatten. Deze slaan dus zowel op het openbaar als op het particulier vervoer. Geconstateerd moet worden dat de onderlinge verhouding tussen deze doelstellingen nooit is geconcretiseerd of m.a.w. dat het onderlinge gewicht tussen de doelstellingen niet concreet is uitgewerkt. De meerderheid van de werkgroep constateert dat deze opmerking niet relevant is, aangezien de capaciteit in de steden wordt aangepast aan de vraag.

### 3.3. Beoordeling van de gehanteerde instrumenten

#### 3.3.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn een zevental instrumenten genoemd die de overheid ten dienste staan bij het realiseren van de doelstellingen. Bij het beoordelen van de effectiviteit van de instrumenten is het van belang zich te realiseren dat er een grote mate van samenhang en onderlinge afhankelijkheid bestaat tussen de verschillende instrumenten. Zo wordt bijvoorbeeld de vervoerwijzekeuze door tenminste de volgende factoren bepaald: de kwantiteit en kwaliteit van de openbaar vervoervoorzieningen, de afstand tot de openbaar vervoervoorzieningen (en dit wordt mede bepaald door de ruimtelijke ordening), de tarieven van het openbaar vervoer, de autokosten - i.h.b. de brandstofprijzen-, het parkeerbeleid, het inkomen, congestie op de wegen, reistijden en het fiscale regiem met betrekking tot autokosten- en reiskostenvergoedingen en reiskostenaftrek.

Deze onderlinge afhankelijkheid van het instrumentarium bemoeilijkt vanzelfsprekend het bepalen van de effectiviteit van één enkel afzonderlijk instrument.

### 3.3.2. De afzonderlijke instrumenten

#### Aanleg van infrastructuur

De aanleg van infrastructuur is in het kader van de evaluatie geen onderwerp van studie. Niettemin kan worden gesteld dat er op dit punt geen aanleiding is tot heroverweging. Ter illustratie hiervan kan worden gewezen op de effecten van aanleg van (veelal grootschalige) railinfrastructuur.

Recente studies naar reizigersgedrag wijzen uit dat het aandeel van het openbaar vervoer in veel relaties naar de centra van de grote steden is gestegen tot 40% à 50%. In sommige relaties is dit aandeel zelfs tot boven de 60% à 70% gestegen (bijvoorbeeld Bijlmermeer-Amsterdam Centrum en Hoogvliet-Rotterdam Centrum).

Weliswaar vergen deze infrastructuurprojecten hoge investeringen, hier staat tegenover dat kostbare voorzieningen voor het autoverkeer in de grote steden, die nodig zouden zijn bij een geringer openbaar vervoergebruik, achterwege kunnen blijven. Evaluatie van investeringen in railinfrastructuur, met name in de stedelijke gebieden, leert dat de geprognoseerde vervoeromvang in het algemeen door de realiteit wordt overtroffen. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken zijn van mening dat de enorme investeringen die t.b.v. het openbaar vervoer door de Rijksoverheid in het recente verleden zijn gefinancierd een rechtvaardiging bieden om van de gemeenten zeer grote inspanningen te eisen tot het voeren van een verkeers- en vervoersbeleid dat gericht is op een maximaal rendement.

#### Beheersmaatregelen voor de openbare weg

De belangrijkste groep van maatregelen zijn parkeermaatregelen.

De regulering van het parkeren met name in het stedelijk gebied is een goed instrument in de gemeentelijke hand voor het verkeers- en vervoersbeleid.

Het rijk is er op uit de gemeenten het nodige juridische instrumentarium te verschaffen om een parkeerbeleid te kunnen voeren. De fiscalisering van overtredingen in het betaald parkeren moet leiden tot een vlottere afdoening. De inkomsten die daarmee gepaard gaan komen in het vervolg toe aan de gemeenten. Het kabinet heeft terzake een voorstel tot wetwijziging ingediend bij het parlement.

Ondermeer in verband met parkeerovertredingen wordt overwogen art. 40 WWV in die zin aan te passen dat vervolging van de houder van het kenteken mogelijk wordt. Dit vergroot de zgn. pakkans, hetgeen de naleving van verkeersregels zal bevorderen. Ook wordt nog bezien of de bestaande regelingen voor het wegslepen van voertuigen en de toepassing van de wielklem i.v.m. het fout parkeren kan worden verruimd.

Tenslotte heeft het project parkeerordening te Utrecht belangwekkende gegevens opgeleverd om te komen tot een effectief en efficiënter parkeerbeheer.

#### Het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer

In het streekvervoer is het voorzieningenniveau via het Normerings-systeem Voorzieningenniveau Streekvervoer (het NVS) afgestemd op de vervoervraag. De getalsnormen van het NVS zijn zo gekozen dat bij grote vervoerstromen de frequentie van de openbaar vervoerdiensten uitsluitend wordt bepaald door de fysieke capaciteit van de voertuigen. Bij minder grote vervoerstromen kan met een lagere bezettingsgraad worden volstaan. Aldus kan bij lagere vervoerstromen een zodanig voorzienin-

genniveau worden geboden dat de sociale functie die het streekvervoer toch veelal heeft, namelijk het garanderen van voldoende verplaatsingsmogelijkheden, behouden blijft.

Bij zeer kleine vervoerstromen is het beleid er op gericht om met kleinschalige en flexibele vormen van openbaar vervoer zo goed mogelijk aan de specifieke vervoervraag tegemoet te komen. De totale exploitatiekosten van zulke voorzieningen zijn betrekkelijk gering.

Het voorzieningenniveau van het streekvervoer wordt dus met behulp van het eerdergenoemde NVS afgestemd op de vervoervraag; een afstemmingsproces dat jaarlijks plaatsvindt. Overigens komen uitbreidingen alleen tot stand indien de potentiële vervoervraag zo'n uitbreiding rechtvaardigt (veelal uitbreidingen naar nieuwbouwwijken) en de dekkingsgraad van de nieuwe voorziening voldoende is.

Voor de lokale openbaar vervoer bestaat een afstemmingsmechanisme van vervoeraanbod op vervoergebruik zoals het NVS nog niet. Wel zullen, in het kader van de Wet personenvervoer, mogelijkheden worden onderzocht om een meer rechtstreeks verband te leggen tussen vervoeromvang en rijksbijdrage en aldus te komen tot een zekere normering van het aanbod. In de drukke uren zijn de frequenties in de grotere steden veelal gebaseerd op de benodigde capaciteit, in de overige uren op de overweging dat het openbaar vervoer reizigers een aanvaardbaar alternatief moet kunnen bieden voor de auto. Uit het feit dat het aandeel van het openbaar vervoer in - vooral de grootste steden - heel hoog is kan worden afgeleid dat het voorzieningenniveau in het algemeen een effectief instrument is. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken menen dat het hoge voorzieningenniveau in met name de stedelijke gebieden vanuit budgettaire invalshoek een aangrijpingspunt vormt om te komen tot een tekortverlaging. De door hen ingebrachte variant en de bezwaren hiertegen van de meerderheid van de werkgroep komen in hoofdstuk 4 aan de orde. De noodzaak om in concrete situaties het aanbod goed af te stemmen op de vraag blijft evident.

Wat uitbreidingen van het voorzieningenniveau betreft: hiervoor geldt evenals bij het streekvervoer dat de (potentiële) vervoervraag de uitbreiding moet rechtvaardigen en de dekkingsgraad voldoende hoog is.

Voor het voorzieningenniveau van de spoorwegen geldt in het algemeen dat de marginale kosten van de treindiensten in evenwicht zijn met de marginale opbrengsten ervan. Uitbreidingen van het voorzieningenniveau worden dan ook getoetst aan het bedrijfseconomisch resultaat, dat veelal positief is (vooral bij opening van halten aan bestaande spoorlijnen). Voorts moet in dit verband de ontwikkeling van het Normeringsstelsel Voorzieningenniveau Treinvervoer (het NVT) worden genoemd. Het NVT legt, zij het minder stringent dan het NVS dat doet, een verband tussen vervoeraanbod en vervoervraag. De richtlijnen van het NVT houden tevens rekening met het effect op het bedrijfsresultaat.

#### Heffingen, prijssubsidies en tarieven

Het tarief als instrument om tekorten te beperken kent om verschillende redenen zijn beperkingen. Het feit dat de dekkingsgraad laag is, betekent dat substantiële verhogingen noodzakelijk zijn om tot een aanzienlijke verlaging van het beslag op de algemene middelen te komen. Daarnaast kan het tarief als instrument voor tekortreductie pas doeltreffend worden ingezet wanneer het accent komt te liggen op het tarief als financieringsinstrument. Tot nu toe lag het accent niet primair op de financieringsfunctie, maar speelden ook inkomenspolitieke overwegingen,

het prijsbeleid en het bejaardenbeleid een rol. Het effect van tarieven op openbaar vervoergebruik kan bovendien niet los worden gezien van het effect van andere factoren, met name parkeerbeleid, variabilisatie van autokosten en fiscale behandeling van autokostenvergoeding, zakelijk autogebruik en reiskostenaftrek.

De grote tariefverhogingen in de periode 1983-1985 hebben geleerd dat zonder flankerende maatregelen de concurrentiepositie van het openbaar vervoer, vooral de trein, ten opzichte van de auto sterk verslechtert. De nadelige invloed op de reizigersomvang is dan ook één van de redenen geweest om de verhogingen van de tarieven te beperken.

De recente daling van de brandstofprijzen eind 1985 en begin 1986 onderstreept de noodzaak tot flankerende maatregelen. Vooral het lange afstandsvervoer bij de spoorwegen is erg gevoelig voor verandering van de variabele autokosten. Om dat dit vervoer een groot aandeel heeft in de vervoeropbrengsten van NS zouden bij voortgaande daling van de benzineprijzen, tariefsverhogingen bij de spoorwegen tot een zodanig vervoerverlies kunnen leiden dat er geen opbrengststijging meer optreedt, wellicht leidt het zelfs tot een opbrengstdaling. Variabilisatie van autokosten, dat wil zeggen het geheel of gedeeltelijk vervangen van motorrijtuigbelasting door een hogere brandstofaccijns, kan dit effect tegengaan. Variabilisatie is overigens in de beleidsalternatieven niet nader uitgewerkt.

#### De ruimtelijke inrichting

Goede afstemming van openbaar vervoer voorzieningen en ruimtelijke ordening kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat het openbaar vervoergebruik wordt bevorderd ten opzicht van het autogebruik. Voorbeelden hiervan zijn bouwlocaties en werkgelegenheidsconcentraties rondom NS-stations en nieuw te openen NS-haltes of in het invloedsgebied van metro-/sneltramlijnen. ~~Een dergelijke goede afstemming van de stedenbouwkundige inrichting op de beschikbare openbaar vervoerinfrastructuur heeft een zeer grote invloed op de vervoerwijzekeuze.~~ Het huidige verstedelijkingsbeleid draagt er toe bij dat bestaande openbaar vervoervoorzieningen beter kunnen worden benut. Dit vergroot het rendement van de voorzieningen.

#### Integratie van vervoersystemen

Integratie van vervoersystemen houdt in dat de verschillende openbaar vervoerdiensten (stad/streek/NS) zodanig op elkaar worden afgestemd dat gezamenlijk op adequate wijze in de vervoervraag kan worden voorzien. Op deze wijze kan een voldoende vervoersysteem in stand blijven tegen lagere kosten.

Een bijkomend voordeel van integratie is dat het openbaar vervoersysteem als eenheid aan de reiziger wordt gepresenteerd. Het belang van goede aansluitingen, een niet te onderschatten kwaliteitsaspect van openbaar vervoer, staat hierbij op de voorgrond.

Recente ervaringen met integratieprojecten geven aan dat het integratiebeleid moet worden voortgezet. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat, naarmate er meer integratieprojecten worden uitgevoerd, de besparingsmogelijkheden geringer worden. Wellicht zal in de toekomst het accent van het integratiebeleid daarom verschuiven van kostenbesparing naar verbetering van de onderling afstemming en samenhang van vervoervoorzieningen als kwaliteitsaspect.



### Flankerend beleid

Het huidige fiscale klimaat draagt bij aan het gebruik van de personenauto en beïnvloedt het effect van tariefverhogingen bij het openbaar vervoer in negatieve zin.

Vergoedingen voor de kosten van zakelijk autoverkeer (buiten het woonwerkverkeer) gaan veelal de variabele kosten ver te boven. Als de vergoeding niet uitgaat boven een evenredig deel van de integrale kosten wordt dit surplus niet als loon of inkomen belast en is daarom voor werkgevers en werknemers een aantrekkelijke vergoedingswijze. Het gaat hierbij in dit verband om de wijze van vergoeding. Eén vast bedrag per jaar als kostenvergoeding werkt immers neutraal ten aanzien van de vervoerwijzekeuze. Bij de meest gebruikelijke vorm een vergoeding per gereden kilometer, is het gebruik maken van openbaar vervoer voor iemand met een autokostenvergoeding onaantrekkelijk, omdat dan een groter deel van de kosten van de aanwezige privé auto voor eigen rekening komen. Iets vergelijkbaars geldt voor het gebruik van de auto in de privésfeer door zelfstandige ondernemers en door hen die een zelfstandig beroep uitoefenen (artsen, accountants etc.).

De bestaande praktijk voor de forfaitaire reiskostenaftrek - namelijk koppeling van reiskostenaftrek aan de kosten openbaar vervoer - leidt er toe dat het effect van opbrengstenstijgingen van het openbaar vervoer voor de schatkist in belangrijke mate wegvallen tegen de derving van belastingopbrengsten via het forfait.

Bezinning op de bovengenoemde fiscale aspecten is, zeker bij het voornemen tot tariefsverhogingen bij het openbaar vervoer, van groot belang. Bij de eerste twee gaat het om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer en een aanzienlijke inkomstenderving bij NS. Bij het laatste aspect gaat het om een ernstig gevolg voor het financieringstekort voor het rijk.

#### 3.4. Slotbeschouwing

De hierboven geschetste ontwikkelingen geven aan dat de in hoofdstuk 1 genoemde doelstellingen nog relevant zijn.

Daarbij dient echter niet uit het oog te worden verloren dat met het realiseren van de genoemde doelstellingen een aanzienlijke overheidsbijdrage is gemoeid. In par. 3 van hoofdstuk 1 is al opgemerkt dat gelet op de grote omvang van de uitgaven voor het openbaar vervoer het van belang is dat de mate van realisatie van doelstellingen en richtlijnen van het gehele verkeer- en vervoerbeleid samenhangend aan de orde wordt gesteld zodat een politiek evenwichtige keuze mogelijk is. In het kader van deze evaluatie, waarbij de primaire invalshoek is om beleidsvarianten te ontwikkelen die leiden tot besparingen, dienen de doelstellingen van het openbaar vervoer dan ook kritisch te worden beschouwd in samenhang met doelstellingen buiten de sector. Dit mede gezien de randvoorwaarde bij de hoofddoelstelling dat het beslag op overheidsmiddelen moet worden beperkt tot een niveau dat verantwoord is binnen het totale budget. Het accentueren van de budgettaire invalshoek betekent dat zowel t.a.v. het tariefbeleid als het voorzieningenniveau bewuste politieke keuzen noodzakelijk zijn om het tekort verder terug te dringen.

Via voorstellen voor flankerend beleid kunnen doelstellingen als het beperken van het autogebruik en het vergroten van het aandeel van het openbaar vervoer mede worden geoperationaliseerd.

Ten aanzien van de doelstellingen op het terrein van het tariefbeleid mag in dit kader niet onvermeld blijven dat m.n. inkomenspolitieke overwegingen in het gevoerde tariefbeleid mede hebben geleid tot een vergroting van het beslag op de algemene middelen. Zolang maatregelen in de tarievensfeer onmogelijk gemaakt worden door overwegingen van inkomenspolitieke aard zal het tariefinstrument budgettair een bot instrument blijven.

## Hoofdstuk 4. Beleidsalternatieven

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen een drietal beleidsalternatieven worden beschreven die moeten leiden tot vermindering van de rijksbijdragen voor openbaar vervoer. De alternatieven zijn: verlaging van de rijksbijdragen ten opzichte van het meerjarencijfer voor 1990 (het ijkpunt) met respectievelijk 5%, 10% en 20%. Bij de berekeningen is uitgegaan van de veronderstellingen over de vervoerontwikkeling en de ontwikkeling van kosten en opbrengsten bij ongewijzigd beleid in de vooruitblik 1987-1991 (bijlage 5).

De maatregelen die worden beschreven bestaan uit tariefsverhoging en verlaging van het voorzieningenniveau, m.b.t. deze laatste maatregel zijn drie wegen denkbaar. Ten eerste is een verlaging van het voorzieningenniveau denkbaar langs een indirecte weg nl. als neveneffect van tariefsverhogingen. Hogere tarieven zullen leiden tot een verlaging van de vraag en in het verlengde daarvan tot een verlaging van het aanbod in casu het voorzieningenniveau. Een tweede weg is een autonome verlaging van het voorzieningenniveau. Een derde weg loopt via een overheveling van de tekortafdekking naar de gemeenten (zie hiervoor de verderop in dit hoofdstuk ontwikkelde variant van de vertegenwoordigers van Fin. en EZ), waarbij gemeenten de keuze hebben om het voorzieningenniveau te verlagen. De vertegenwoordigers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (RPD) merken ten aanzien van de derde weg op dat als de werkgroep in een zelfde sfeer had gehandeld als voorgesteld in het minderheidsvoorstel naar hun mening ook baten die ontstaan voor de Rijksoverheid bij flankerend beleid, zoals verhoging van de benzine-accijns, aangewend zouden mogen worden van de financiering van het openbaar vervoer tekort.

De reden om juist deze instrumenten te hanteren worden in de volgende paragraaf uiteengezet.

Bij de berekeningen zijn waarden voor tarief- en kwaliteitselasticiteiten gebruikt die zijn gebaseerd op de Heroverweging 1981, geactualiseerd o.b.v. recent onderzoek (zie bijlage 7). Deze elasticiteiten geven het verband tussen de wijziging van de reizigersomvang en wijzigingen van tarief- en aanbodniveau van de voorzieningen.

Er is volstaan met één (gemiddelde) prijs- en kwaliteitselasticiteit per vervoersector (NS, stad en streek).

Er is dus geen onderscheid gemaakt naar reizigerscategorieën binnen de drie hoofdsectoren (bijvoorbeeld lange en korte afstandsreizigers, spitsreizigers, reizigers met abonnementen). Evenmin is een onderscheid gemaakt naar reismotief en naar hoog- of laagfrequente voorzieningen. Men kan zich de vraag stellen of een dergelijke simplificatie gerechtvaardigd is. De reactie van reizigers op tariefsverhoging en verlaging van het aanbod van voorzieningen hangt immers in belangrijke mate af van elementen als reismotief, kaartsoortgebruik etc. Een betrouwbaar beeld van de effecten vereist dus differentiatie naar de verschillende groepen van reizigers.

Men bedenke hierbij echter dat differentiatie alleen dan zinvol is als voldoende inzicht bestaat in het reisgedrag van de te onderscheiden groepen. In de context van deze evaluatie betekent dit dat van de te onderscheiden groepen de prijs- en kwaliteitselasticiteiten met een voldoende mate van betrouwbaarheid bekend moeten zijn. Met name die betrouwbaarheid laat vaak te wensen over omdat de onzekerheidsmarges

die bij de beschikbare onderzoeksresultaten in acht moeten worden genomen veelal vrij groot zijn. Dit hangt onder andere samen met het feit dat de omvang van de onderzochte populaties in het algemeen kleiner wordt naarmate de kenmerken van de populaties specifieker worden. Om deze reden is volstaan met gemiddelde waarden voor de verschillende elasticiteiten. De uitkomst van de berekeningen geeft dus maar een globale indicatie van de gevolgen van de maatregelen voor de reizigersomvang en de opbrengsten en kosten van de openbaar vervoervoorzieningen.

Het effect van de maatregelen op de kosten is berekend met behulp van zogenaamde kostencoëfficiënten. Deze coëfficiënten geven het verband tussen wijziging van de kosten van openbaar vervoervoorzieningen en wijziging van het aanbod. De hier gebruikte waarden komen overeen met de waarden uit het tarievenplan, met dien verstande dat voor het stadsvervoer een gemiddelde waarde voor de verschillende vervoertechnieken samen (bus, tram en metro) wordt gebruikt in plaats van aparte waarden voor iedere techniek afzonderlijk. Voorts zijn niet voor ieder pakket van maatregelen dezelfde kostencoëfficiënten gebruikt. Naarmate het voorzieningenniveau daalt, dalen de variabele kosten en daarmee de kostencoëfficiënten. Dit effect is in de berekeningen verwerkt. In bijlage 8 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte kostencoëfficiënten.

Naast de kostencoëfficiënten speelt het verband tussen reizigersomvang en vervoeraanbod een rol. Bij de NS en het streekvervoer wordt, zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, het vervoeraanbod via normeringssystemen (het NVS en het NVT) afgestemd op de vervoervraag. Voor beide systemen geldt dat naarmate de vervoerstromen minder omvangrijk worden de normen voor de bezettingen minder streng wordt. Dit is de belangrijkste reden waarom wijzigingen in het vervoergebruik, althans zolang de gebruikelijke afstemmingsmechanismen worden gehanteerd, niet recht evenredig doorwerken in veranderingen van het vervoeraanbod. Verondersteld kan worden dat voor NS de factor 0,6 en voor het streekvervoer de factor 0,75 het verband tussen wijziging van vervoergebruik en wijziging van vervoeraanbod redelijk beschrijven. Deze factoren zijn bij de berekeningen ook gebruikt.

De huidige, met de steden afgesproken uitkeringssystematiek, legt wel een rechtstreeks verband tussen wijziging van vervoer en wijziging van de rijksbijdragen. Een extra dempingsfactor, zoals bij NS en het streekvervoer, ligt niet in de uitkeringssystematiek besloten.

Het streven is er echter op gericht om ook voor het stedelijk openbaar vervoer een uitkeringssysteem te ontwikkelen, waarbij een meer direct verband kan worden gelegd tussen het totale vervoergebruik en vervoeraanbod. Te verwachten is dat in zo'n systeem, net als in NVS en NVT, lagere bezettingsnormen zullen worden gehanteerd naarmate de vervoerstromen geringer worden. Om redenen van consistentie en billijkheid is daarom ook voor het stedelijk openbaar vervoer bij de berekeningen een dempingsfactor gebruikt. De waarde van deze dempingsfactor is 0,85, een wat minder sterke demping dus dan bij het streekvervoer. De reden hiervan is dat de vervoerstromen in de steden in het algemeen groter zijn dan in het streekvervoer.

Voor ieder beleidsalternatief (pakket van maatregelen) zijn twee berekeningen uitgevoerd: de effecten van de maatregelen als de benzineprijzen ongewijzigd blijven bij tariefsverhogingen en de effecten van de maatregelen als de benzineprijzen aangepast worden aan het tarief van

NS. Bij dit laatste wordt verondersteld dat de benzineprijzen zullen stijgen met een percentage gelijk aan de procentuele tariefstijging bij NS. Deze koppeling maakt het mogelijk de effecten van aanpassing van benzineprijzen aan de tarieven van openbaar vervoer te kwantificeren. Het verband tussen openbaar vervoergebruik en brandstofprijzen blijkt uit de brandstofelasticiteiten. De bij de berekening gebruikte waarden zijn vermeld in bijlage 7.

#### 4.2. Beleidsvarianten

Van de in hoofdstukken 2 en 3 genoemde instrumenten komen het treffen van doorstromingsmaatregelen, verlaging van het voorzieningenniveau en tariefsverhoging in aanmerking als middel om het tekort van het openbaar vervoer terug te dringen.

Daarnaast is vergroting van de efficiëncy in principe een mogelijkheid om de kosten te verlagen en daarmee het tekort te verminderen. De mogelijkheden hiertoe zullen allereerst aan de orde komen.

##### Efficiëncymaatregelen

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de kostenontwikkeling van het openbaar vervoer tussen 1980 en 1985. Uit dit overzicht blijkt dat de kosten bij alle openbaar vervoerssectoren veel minder sterk zijn gestegen, dan op grond van de ontwikkelingen (inflatie, toegenomen rentekosten, stijging van het voorzieningenniveau etc.) mocht worden verwacht. Gecorrigeerd voor deze ontwikkelingen zijn de kosten in deze periode gedaald, een daling die vooral vanaf 1983 aanzienlijk is. Hoe omvangrijk de kostenbesparingen tot dusver zijn geweest kan worden geïllustreerd met de volgende cijfers (zie ook bijlage 3).

In de BOV-steden is in 1983 f 16 miljoen bespaard, daarenboven in 1984 f 51 miljoen en in 1985 nog eens f 64 miljoen. Voor NS is deze cijferreeks, f 40 miljoen, f 35 miljoen en f 10 miljoen. voor het streekvervoer zijn de besparingen in totaal f 60 miljoen. De belangrijkste oorzaken van de kostendaling zijn de toegenomen productiviteit van het personeel en de lagere kosten van algemeen beheer, veelal het gevolg van door het rijk opgelegde taakstellingen.

De omvang van de besparingen is een indicatie dat de bedrijfsefficiëncy inmiddels verbeterd is. Dit laatste wordt door diverse onderzoeken bij NS en het streekvervoer bevestigd (bijlage 6). Dezelfde conclusie kan worden getrokken voor de steden met uitbesteed lokaal openbaar vervoer, de BOS-steden. De situatie hier is vrijwel identiek aan die in het streekvervoer door de nauwe, bedrijfsmatige samenhang tussen lokaal en interlokaal vervoer.

Wat het stedelijk openbaar vervoer betreft is verdere produktiviteitsverhoging van rijdend en technisch personeel voorzien. Dit vergt al een uiterste krachtinspanning van de vervoerbedrijven en is zo omvangrijk dat de personeelsvermindering die hiervan het gevolg is ternauwernood via het natuurlijk verloop kan worden opgevangen. Bij een enkel bedrijf is dit punt nu al bereikt.

Verdergaande besparingen leiden onherroepelijk tot gedwongen ontslagen en tot groot verzet van de gemeenten. Het resultaat zal dan averechts zijn. Een tweede kanttekening die hier gemaakt moet worden is dat verdergaande efficiëncymaatregelen hun weerslag zullen hebben op het arbeidsvoorwaardenoverleg. Als bijvoorbeeld de arbeidsomstandigheden door de efficiëncymaatregelen verslechteren mag worden verwacht dat door het personeel compensatie zal worden geëist op een ander vlak.

Voor de ontwikkeling van de bedrijfsefficiëncy in de komen jaren zijn de bestuurlijke en financiële verhoudingen van belang die samenhangen met de Wet personenvervoer. Door het invoeren van taakstellende budgetten voor stad, streek- en NS-vervoer bevat de uitkeringssystematiek stimulansen voor een efficiënte bedrijfsvoering.

Deze systematiek geeft een stimulans voor het verbeteren van de efficiëncy, ook in de verdere toekomst, juist omdat bedrijven en gemeenten daar zelf het grootste belang bij hebben.

Naast bedrijfsefficiëncy kunnen ook doorstromingsmaatregelen en integratie van vervoervoorzieningen bijdragen tot lagere kosten. Deze twee elementen komen elders afzonderlijk aan de orde (integratie in hoofdstuk 3, doorstromingsmaatregelen verder in dit hoofdstuk) en blijven daarom hier buiten beschouwing.

Een enkele opmerking over het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar effectiviteit en efficiëncy van het openbaar vervoer is hier op zijn plaats. De Rekenkamer constateerde in zijn rapport (dat overigens betrekking had op de periode 1973-1983) onder meer dat de efficiëncy voor het eerst in 1982 - 1984 verbeterde maar - voorzover was na te gaan - nog aanmerkelijk onder het peil van 10 à 15 jaar geleden lag.

De verbeteringen beperken zich echter niet tot de genoemde jaren. In 1985 en 1986 zijn met name in de BOV steden (de sector waarop de Rekenkamer met name doelde) extra besparingen gerealiseerd. Bovendien zijn met de BOV steden verdergaande besparingen voor de komende jaren overeengekomen. De aanbeveling van de Rekenkamer dat er in de steden meer aan efficiëncy gedaan kan worden is dus in de jaren '85 en '86 gevolgd; tevens zijn voor de toekomst afspraken gemaakt die nog tot verdergaande verhoging van de efficiëncy zullen leiden.

Samengevat kan worden gesteld dat binnen de planperiode via efficiëncy-maatregelen geen verdere substantiële kostenbesparingen bij het openbaar vervoer kunnen worden bereikt dan waarmee in de meerjarenramingen reeds rekening is gehouden. Bij NS, streekvervoer en BOS-gemeenten niet omdat op dit punt besparingsmogelijkheden (vrijwel) zijn uitgeput. Bij de BOV-steden niet omdat besparingen op het vlak van de bedrijfsefficiëncy die uitgaan boven de inmiddels bereikte en voor de toekomst afgesproken besparingen, de grenzen van het praktisch mogelijke overschrijden. Bovendien kunnen zulke extra bezuinigingen het bereikte akkoord tussen rijk en gemeenten op losse schroeven stellen. Het openbreken van het bereikte akkoord bergt het gevaar in zich dat de gemeenten zich niet meer aan de gemaakte afspraken gebonden achten, waardoor het inmiddels bereikte onderhandelingsresultaat ter discussie wordt gesteld.

De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken erkennen dat de systematiek van de ontwerp wet Personenvervoer onbetwist efficiëncy bevorderend werkt. Niettemin achten zij het ondenkbaar dat het inzicht op Rijksniveau zodanig is dat met het opleggen van taakstellende normen een maximale efficiëncy wordt bewerkstelligd.

De gemeenten zijn bij uitstek degenen om maximale efficiëncy te bewerkstelligen, zowel in de bedrijfsvoering als bij het totale verkeer- en vervoersbeleid in de steden.

#### Doorstromingsmaatregelen

Bij doorstromingsmaatregelen moet een juiste afweging tussen investeringskosten en mogelijke kostenbesparingen voorop staan. Dit betekent dat het lang niet in iedere situatie waarin tijdwinst voor het openbaar

vervoer is te boeken zinnig is doorstromingsmaatregelen te treffen. In veel situaties waarin dat wel het geval is, zijn in het verleden al maatregelen getroffen. Dit betekent volgens de meerderheid van de werkgroep dat er op dit punt structureel niet veel winst is te verwachten. Bovendien vergen nog veel verdergaande maatregelen dan in de afgelopen jaren zijn genomen vooral in de stedelijke gebieden vaak ingrijpende maatregelen in het verkeer. Het is de vraag of gemeenten, en zij zijn het die de maatregelen moet treffen, daartoe bereid en in staat zijn, mede gezien het belang van de bereikbaarheid van de binnensteden ook voor het autoverkeer.

Voor het rijk betekenen doorstromingsmaatregelen voor lokaal openbaar vervoer overigens geen verlaging van de financieringslasten omdat de winst van doorstroming het stedelijk openbaar vervoer ten goede komen. Deze winst moet de gemeenten in staat stellen zelf een gedeelte van de kosten van de maatregelen (20%) te betalen.

Om de bovengenoemde redenen worden doorstromingsmaatregelen in de beschreven beleidsalternatieven niet verder uitgewerkt.

#### Voorzieningenniveau

Hoewel verlaging van het voorzieningenniveau ontegenzeggelijk leidt tot kostenbesparingen moet dit middel met grote terughoudendheid worden gehanteerd. Autonome verlaging van het voorzieningenniveau leidt, vooral in de stedelijke agglomeraties, al snel tot capaciteitsproblemen.

Verlaging van het voorzieningenniveau in de stillere uren lijkt, gezien de beschikbare capaciteit, wel mogelijk. Men moet hierbij echter bedenken dat juist dan relatief weinig kosten kunnen worden bespaard. De materieelkosten worden door de inzet in de spits bepaald en kunnen dus niet worden verminderd. Bovendien leidt verlaging van het voorzieningenniveau in de dalperiode tot relatief veel vervoerverlies en dus tot relatief veel opbrengstderving.

Voorts moet er voor worden gewaakt dat het voorzieningenniveau in de dalperioden niet onaanvaardbaar laag wordt. Vooral in de wat kleinere steden zijn de frequenties in de dalperioden veelal al teruggebracht tot halfuurdiensten of soms zelfs uurdiensten. Een verdergaande verlaging betekent voor deze steden dan ook een onevenredig kwaliteitsverlies.

Voor spoorwegen en streekvervoer geldt in grote lijnen hetzelfde als voor het vervoer in de stedelijke gebieden, met dien verstande dat de frequenties in het algemeen lager zijn. Wat het streekvervoer betreft moet dan ook met nadruk worden gewezen op de belangrijke rol van het openbaar vervoer voor de mobiliteit van zijn gebruikers. Vooral in de landelijke gebieden beschikken de gebruikers veelal niet over een autoalternatief en zijn daarom volledig aangewezen op het openbaar vervoer. Verlaging van het vaak toch al lage voorzieningenniveau - ter illustratie: ca. 45% van alle streeklijnen heeft als basisfrequentie een uurdienst, ca. 25% een tweeuurdienst of nog lagere frequentie - heeft zeer ingrijpende gevolgen voor de mobiliteit en daarmee voor de mogelijkheden tot deelname aan maatschappelijke activiteiten.

Bij het NS-vervoer kan nog de kanttekening worden gemaakt dat de kostenstructuur, een groot aandeel van de vaste kosten, er toe kan leiden dat de kostenbesparing door het wegvallen van voorzieningen teniet kan worden gedaan door de derving van opbrengsten.

Verlaging van het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer heeft ook een aantal nadelige externe effecten. Verlaging van het voorzieningenniveau leidt vooral in de stedelijke gebieden tot toenemend autogebruik omdat daar het openbaar vervoer een groot aandeel heeft in het aantal verplaatsingen en omdat relatief veel openbaar vervoergebruikers keuzereizigers zijn (d.w.z. vrij gemakkelijk op de auto kunnen overstappen).

Juist in de stedelijke gebieden is toename van het autogebruik zeer bezwaarlijk: de parkeerdruk, de druk op de knelpunten in het wegennet en de verkeersonveiligheid nemen toe, de bereikbaarheid van de stedelijke hoofd- en subcentra neemt af, evenals de kwaliteit van het stedelijk woon- en leefklimaat. Het streven om nieuwe woon- en werklocaties per openbaar vervoer te ontsluiten (zoveel mogelijk door aan te haken bij de bestaande openbaar-vervoervoorzieningen) loopt gevaar, hetgeen de realiseringmogelijkheden van deze locaties als zodanig op losse schroeven zet.

Wat de knelpunten in het wegennet betreft moet worden bedacht dat deze zich met name in en om de grote steden en in de spitsuren voordoen en dat reeds een relatief kleine toename van het autoverkeer tot een onevenredige toename van de congestie leidt. Toename van de congestie en de daardoor optredende afname van de bereikbaarheid is vooral voor het bedrijfsleven schadelijk. De kwaliteit van de stad als vestigingsplaats zal afnemen, hetgeen ongewenste spreidingstendensen aanwakkert.

De mogelijkheden om de bereikbaarheidsverslechtering in de stedelijke gebieden tegen te gaan door de aanleg van nieuwe wegen en parkeervoorzieningen zijn zeer beperkt, met name vanwege de zeer hoge kosten en de beperkte ruimtelijke mogelijkheden.

De toename van het autoverkeer leidt voorts tot vergroting van de luchtverontreiniging. Het milieubeleid is er op gericht de concentraties van luchtverontreiniging in de stedelijke gebieden te verminderen.

Instandhouding van het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer in de landelijke gebieden is in de planologische kernbeslissing structuurschets landelijke gebieden als essentieel aangemerkt.

Geconcludeerd kan dan ook worden dat autonome verlaging van het voorzieningenniveau zo veel mogelijk moet worden vermeden.

Voorzover de daling van het vervoergebruik daartoe aanleiding geeft kan het voorzieningenniveau wel worden aangepast, al mag ook dan de sociale functie van het openbaar vervoer niet in het geding komen.

De daling van het vervoergebruik zou een gevolg kunnen zijn van tariefsverhogingen die dan indirect een daling in het voorzieningenniveau bewerkstelligen.

De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken zijn van mening dat op grond van het zeer duidelijk aanwijsbare profijt dat met name de grote steden hebben van subsidiëring door de Rijksoverheid, hetgeen deze steden in staat stelt een zeer hoog voorzieningenniveau in stand te houden, een beperkte autonome verlaging van het voorzieningenniveau mogelijk is, danwel dat aan de gemeenten de keuze wordt gelaten tot instandhouding van het niveau waarbij de financiering daarvan plaatsvindt uit eigen - aanvullend te genereren - middelen via bijv. een intensivering van het parkeerbeleid. De meerderheid van de leden van de werkgroep heeft hiertegen de volgende bezwaren:

- 1) De door de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken voorgestelde variant betekent dat op oneigenlijke wijze financieringsmiddelen buiten de sector openbaar vervoer worden aangewend voor openbaar vervoer;



- 2) De 'overhevelingsvariant' leidt naar het oordeel van de overige leden tot daling van het voorzieningenniveau in de steden. Dit betekent een beleidsombuiging van het rijk en moet dan ook als zodanig worden gepresenteerd;
- 3) Het voorstel staat haaks op de systematiek die in de ontwerpwet Personenvervoer is voorzien.

### Tariefsverhogingen

Tenslotte resteert als instrument tariefsverhoging. Gezien de lage dekkingsgraad (in de grote steden veelal lager dan 20%) lijkt een forse tariefstijging een logische weg om tot invulling van de varianten te komen. De werkgroep wijst er echter op dat het uitsluitend verhogen van de tarieven van het openbaar vervoer weinig effectief is gebleken. Aanvullende (ingrijpende) maatregelen t.a.v. prijs van het bezit en gebruik van auto's verhoogt de effectiviteit van het tariefbeleid. Bij de samenstelling van de pakketten vormen tariefsverhogingen het uitgangspunt voor de berekeningen. De berekeningen zijn als volgt opgezet:

Voor iedere vervoersector wordt, uitgaande van een zekere tariefsverhoging, berekend wat de invloed van de tariefsverhoging op de reizigersomvang is. De verandering van de reizigersomvang leidt vervolgens tot aanpassing van het voorzieningenniveau. Daling van het vervoeraanbod leidt op zijn beurt weer tot enige daling van de reizigersomvang waarna het proces zich herhaalt. De berekening is dan ook een iteratief proces waarbij overigens de veranderingen snel dempen (tot nul naderen).

De aanpassing van vervoervraag aan tariefswijziging en aanpassing van vraag aan aanbod en omgekeerd wordt berekend met behulp van prijselasticiteiten, kwaliteitselasticiteiten en de factoren die het verband bepalen tussen verandering van vervoer en verandering van aanbod. In paragraaf 4.1. is dit nader toegelicht. Vervolgens wordt berekend hoe, gegeven de tariefswijzigingen en de verandering van de reizigersomvang, de opbrengsten wijzigen.

Tenslotte wordt, gegeven de wijziging van het voorzieningenniveau, berekend hoe de kosten veranderen. Uit het saldo van (gewijzigde) kosten en (gewijzigde) opbrengsten kan het nieuwe tekort worden bepaald.

De hoogte van de tariefsverhogingen wordt afgeleid van de taakstelling per beleidsalternatief, nl. een tekortdaling van 5%, 10% en 20%. Hierbij is bij NS een lagere verhoging gehanteerd dan bij stads- en streekvervoer. Eenzelfde tariefverhoging leidt bij NS tot een veel groter reizigersverlies dan bij stads- en streekvervoer. De concurrentiepositie van het NS-vervoer ten opzichte van het gebruik van de personenauto wordt ook bij tariefsverhoging eerder aangetast, zoals blijkt uit de brandstofelasticiteiten. Een tweede argument om de NS-tarieven minder snel te laten stijgen dan de tarieven bij stads- en streekvervoer is het absolute tariefverschil tussen met name NS en het streekvervoer en de hogere dekkingsgraad bij de NS;

Bij het laatst pakket, de -20%-variant, kan niet worden volstaan met uitsluitend een aanpassing van het voorzieningenniveau die is afgeleid uit de daling van het aantal reizigers als gevolg van de initiële tariefsverhoging.

Autonome verlaging van het voorzieningenniveau is hier noodzakelijk om aan een besparing van 20% te komen, tenzij volstrekt irrealistische tariefsverhogingen worden gehanteerd. De waarden van de prijs- en frequentie-elasticiteiten zijn in deze variant ook hoger gekozen, omdat uit onderzoek is gebleken dat zeer grote tariefsverhogingen en ingrij-

pende verlagingen van het voorzieningenniveau, zoals in deze variant nodig zijn, heftige reacties bij de reizigers tot gevolg hebben.

Vervolgens is aangegeven welke tariefmaatregelen en ingrepen in het voorzieningenniveau nodig zijn bij flankerend beleid (in de betekenis die in par. 4.1. hieraan is gegeven: aanpassing van de brandstofprijzen conform de tariefstijging bij NS). Uit een vergelijking van het reizigersverlies met en zonder flankerende maatregelen is af te leiden welke invloed flankerend beleid heeft.

Tenslotte is vermeld wat de invloed van de maatregelen op het totale financieringstekort op de rijksbegroting is. Het gaat hierbij om de gevolgen voor de schatkist als de forfaitaire reiskostenaftrek gekoppeld blijft aan de kosten van openbaar vervoer.

De invloed van koppeling van reiskostenforfait en tarieven van het openbaar vervoer is eerder in par. 3.3.2. beschreven. Dit effect is voor de verschillende beleidsalternatieven gekwantificeerd. De berekende effecten van de maatregelen zijn gegeven voor de eindsituatie. Het betreft het gecumuleerde effect over een reeks van jaren. Tenslotte moet nog het uitdrukkelijke voorbehoud worden gemaakt dat de resultaten slechts een zeer globale indicatie geven van de verwachte effecten, in de inleiding bij dit hoofdstuk is dit al benadrukt. Bij een eventuele nadere invulling van de pakketten zal, voorzover dat van toepassing is, nog moeten worden gedifferentieerd naar kaartsoort, dal- of spitsperioden, hoog- of laagfrequente voorzieningen, reisafstand etc.. Pas zo'n nadere uitwerking kan een beter inzicht geven in de precieze verdeling en dosering van eventueel te nemen maatregelen. Alsluitend wijst de werkgroep er op dat indien de door de werkgroep gekozen benadering voor invulling van besparingsvarianten niet wordt overgenomen, het realiseren van een substantiële ombuiging via tarieven nauwelijks mogelijk zal zijn zonder beduidend forsere effecten op het voorzieningenniveau te accepteren.

#### Overheveling van een deel van de tekortafdekking naar BOV en BOS gemeenten

De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken in de werkgroep kunnen zich weliswaar goed verenigen met de hoofdlijn van het rapport, maar zijn niettemin van mening dat bij het invullen van de besparingsvarianten het accent te eenzijdig is komen te liggen op primair tariefsmaatregelen.

De vertegenwoordigers van Financiën en Economisch zaken hebben daarom een voorstel gedaan voor een aanvullende mogelijkheid om te komen tot een verlaging van de tekortafdekking zoals die nu ten laste komt van de rijksbegroting.

De door de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken voorgestelde besparingsvariant beoogt een overheveling van een taakstellende bijdrage in de tekortafdekking, bij een gegeven exploitatieniveau, naar gemeenten met een eigen openbaar vervoerbedrijf (de BOV-gemeenten) en de zgn. contract-gemeenten (de BOS-gemeenten). Voorgesteld wordt om aan de BOV en BOS gemeenten (bij elkaar ca. 50 gemeenten) ex-ante, d.w.z. bij het vaststellen van de exploitatieramingen, taakstellende bijdragen op te leggen ter dekking van het tekort. Voor deze bijdragen wordt gedacht aan een bedrag van 50 mln in de 5% variant op lopend tot 150 mln in de 20% variant. Deze bijdragen zijn betrekkelijk willekeurig vastgesteld, doch vormen ca. 5% tot 15% van het totale tekort van BOV en BOS gemeenten samen (ca 1250 mln in 1985).

Het voorstel wordt gemotiveerd met een beroep op de 'incentive'gedachte en het profijtbeginssel.

1. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken erkennen dat de systematiek van de ontwerp wet Personenvervoer onbetwist efficiency bevorderend werkt. Niettemin achten zij het ondenkbaar dat het inzicht op Rijksniveau zodanig is dat met het opleggen van taakstellende normen een maximale efficiency wordt bewerkstelligd. De gemeenten zijn bij uitstek degenen om maximale efficiency te bewerkstelligen, zowel in de bedrijfsvoering als bij het totale verkeer- en vervoerbeleid in de steden.
2. Bovendien is het voorstel verdedigbaar op grond van het zeer duidelijk aanwijsbare profijt dan met name de grote steden hebben van subsidiëring door de Rijksoverheid, hetgeen in deze steden in staat stelt een zeer hoog voorzieningenniveau in stand te houden.

De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken erkennen dat de voorgestelde invulling van de variant op gespannen voet staat met het Kabinetsstandpunt dat in beginsel afwenteling van ombuigingen op gemeenten niet meer mogelijk of wenselijk is. Zij menen desondanks dat de hiervoor gegeven argumenten en de noodzaak om

in het kader van de kabinetsformatie een evenwichtig pakket aan beleidsalternatieven aan te bieden, het opnemen van deze variant zeer wel verdedigbaar is.

Het voorstel van de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken wordt door de overige leden van de werkgroep niet gesteund. De volgende argumenten zijn daarbij naar voren gebracht.

1. Het voorstel staat op zeer gespannen voet met de voorgestelde systematiek in de ontwerp wet Personenvervoer en komt feitelijk neer op een inbreuk op deze systematiek.  
In de systematiek van de Wet Personenvervoer wordt per gemeente het budget vastgesteld, gebaseerd op een basisjaar (realisatie 1983) + pijlpijn-effecten. Bovendien is een systematiek ingevoerd om ook de opbrengsten per gemeente te kunnen berekenen. Vanaf de invoering van de Wet Personenvervoer zal het aldus berekende taakstellende budget slechts worden bijgesteld voor de gebruikelijke loon- en prijsbijstellingen.  
Bovendien wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in de voersvraag. Voorts zijn taakstellende efficiency-normeringen noodzakelijk en verwerkt om binnen de meerjarenramingen te blijven. Het inbouwen van de 'incentive' gedachte zit derhalve ingebakken in de systematiek van de Wet Personenvervoer.  
Het (dwingend) afwentelen van een deel van het tekort conform het financiënvoorstel past niet in deze systematiek, en zet een moeizaam tot stand gekomen onderhandelingsresultaat op losse schroeven.  
Bovendien leert het verleden dat het eenzijdig opleggen van taakstellingen minder doelmatig is dan het inbouwen van de incentive-gedachte in de systematiek zoals nu voorzien in de Wet Personenvervoer.  
Dit laat overigens onverlet dat, indien de regering meent dat minder dient te worden uitgegeven aan openbaar vervoer zij dit kan doen. De Rijksoverheid moet de gemeenten dan onverbloemd meedelen dat het beleid gewijzigd wordt.
2. Het voorstel betekent een oneigenlijk gebruik van financieringsmiddelen buiten de sector.

3. Daarnaast zijn de overige werkgroepleden van mening dat het voorstel van Financiën en Economische Zaken niet past binnen de filosofie van de in het rapport gekozen invalshoek. Gekozen is voor het invullen van de beleidsvarianten primair vanuit de invalshoek van de tarieven met aanvullend beleid.  
Deze filosofie wordt consequent gevolgd.

5. Vergelijking van de beleidsalternatieven

5.1. Reizigersverlies en tekortvermindering

In de onderstaande tabellen zijn voor de drie alternatieven, de -5%, -10% en -20%-variant, de wijzigingen samengevat van reizigersomvang en tekorten van het openbaar vervoer. De 'overhevelingsvariant' kan in elk van de 3 varianten worden ingebracht (komt dus niet bovenop de 5, 10 en 20%!)). Het effect op het tekortsaldo is in dat geval hetzelfde als in de onderstaande tabellen. Het effect op het reizigersverlies is mede afhankelijk van de wijze waarop de gemeenten het aan hen toe te wijzen deel in de tekortafdekking invullen. In tabel 5.1. zijn de resultaten vermeld zonder flankerend beleid, in tabel 5.2. de resultaten met flankerend beleid.

Tabel 5.1 Verandering reizigersomvang en daling tekort (bij gelijk-blijvende benzineprijzen).

	alternatief		
	-5%	-10%	-20%
daling reiz.km (absoluut, in mln.)	982	1.997	4.207
idem relatief	6,0%	12,2%	25,7%
daling tekort (in mln. gulden)	173	345	693
idem relatief	5,0%	9,9%	20,0%

Tabel 5.2 Verandering reizigersomvang en daling tekort (bij stijging benzineprijzen conform tariefstijging NS\*).

	alternatief		
	-5%	-10%	-20%
daling reiz.km (absoluut, in mln.)	655	1.359	3.389
idem relatief	4,0%	8,3%	20,7%
daling tekort (in mln. gulden)	176	347	694
idem relatief	5,1%	10,0%	20,0%

\* N.B.: Meeropbrengsten van benzine-accijnzen zijn niet in de tabel verwerkt (deze opbrengsten zijn in de orde van resp. f 400 mln, f 850 mln en f 1.200 mln. Hierbij is geen rekening gehouden met grenseffecten en derving van accijnzen door verminderde brandstofomzet.

Uit de overzichten blijkt dat het verlies aan reizigers meer dan evenredig toeneemt met de tekortdaling. De verklaring hiervoor is dat naarmate er meer reizigers verloren zijn gegaan of naarmate het voorzieningenniveau meer is gedaald door eerdere tariefsverhogingen en verlagingen van het voorzieningenniveau, een additionele besparing moet worden opgebracht door minder reizigers of betrokken moet worden op een dienstenpakket van geringer omvang. Dit heeft tot gevolg dat grotere tariefsverhogingen en omvangrijker verlagingen van het voorzieningenniveau nodig zijn om eenzelfde additionele tekortdaling te bereiken.

Bij de -20%-variant speelt nog een rol dat door de sterke daling van het voorzieningenniveau (zie par. 5.2.) de verhouding variabele kosten-vaste kosten is gedaald en daarmee de kostencoëfficiënten. Bovendien zijn in deze variant de prijs- en frequentie-elasticiteiten hoger: naarmate tariefsverhogingen en verlagingen van het voorzieningenniveau groter zijn wordt de reactie van de reizigers hierop heftiger. De invloed van verhoging van de brandstofprijzen conform de tariefsverhoging bij de NS is aanzienlijk, vooral bij de eerste twee pakketten. Bij deze pakketten staat tariefsverhoging op de voorgrond, de wijziging van het voorzieningenniveau is hier, via de verandering van de reizigersomvang, van afgeleid.

Bij het laatste pakket is om de gewenste tekortdaling te bereiken, een grotere daling in het voorzieningenniveau noodzakelijk dan door het reizigersverlies wordt gerechtvaardigd. Verhoging van de brandstofprijzen heeft op deze component geen invloed.

Uit de tabellen kan worden afgeleid dat als de benzineprijzen geen gelijke tred houden met de treinprijzen, het reizigersverlies bij eenzelfde tekortdaling ca. 50% hoger is dan indien de benzineprijzen dezelfde ontwikkeling volgen als de treinprijzen, althans bij de -5% en -10% variant.

Bij de -20%-variant is het verschil ruim 20%. Voor de groep treinreizigers zijn deze getallen nog hoger: ca. 100% voor de eerste twee alternatieven en ca. 70% voor de laatste. Het grote belang van flankerende maatregelen, zoals koppeling van autokosten aan de tarieven van openbaar vervoer, wordt met deze cijfers geïllustreerd.

Bij de berekeningen is overigens geen rekening gehouden met de sterke daling van de benzineprijzen. Nog afgezien van het feit dat de concurrentiepositie van het openbaar vervoer hierdoor is verzwakt leidt dit mogelijk tot lagere benzine-elasticiteiten. Dit betekent dat flankerende maatregelen wellicht minder effectief worden.

## 5.2. Effect op het voorzieningenniveau

De pakketten impliceren de volgende effecten op het voorzieningenniveau:

Tabel 5.3 Relatieve daling voorzieningenniveau per sector (bij gelijkblijvende benzineprijzen).

	alternatief		
	-5%	-10%	-20%
NS	3,5%	7,0%	24,5%
Stad	5,0%	11,0%	37,5%
Streek	4,5%	9,5%	30,5%

Tabel 5.4 Relatieve daling voorzieningenniveau per sector (bij stijging benzineprijzen conform tariefstijging NS).

	alternatief		
	-5%	-10%	-20%
NS	2,0%	4,5%	21,0%
Stad	4,0%	8,0%	34,0%
Streek	3,5%	7,0%	25,0%

Ook voor het voorzieningenniveau geldt dat de daling meer dan evenredig toeneemt met de tekortdaling. Bij het laatste pakket is dit effect zelfs heel sterk. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de onderlinge samenhang van de verschillende vervoerssectoren. Daling van het voorzieningenniveau in één sector zal ook leiden tot reizigersverlies in een andere sector omdat openbaar vervoerreizigers voor hun reis vaak van meerdere vervoerdiensten gebruik maken. Als één van de schakels van de vervoerketen te zwak wordt kan de reiziger besluiten de hele reis niet meer met het openbaar vervoer te maken. Dit verschijnsel wordt sterker naarmate het voorzieningenniveau in één of meerdere sectoren ernstiger wordt aangetast.

De waarden in de tabel zijn gemiddelde waarden. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat een beter inzicht in de effecten pas kan worden gegeven als nader gedifferentieerd wordt naar bijvoorbeeld hoog- of laagfrequente voorzieningen, dal of spits, etc.. Niettemin kan worden gesteld dat met name in het streekvervoer bij frequentieverlagingen het kwaliteitsverlies in alle varianten groot zal zijn omdat hier, zoals eerder is aangegeven, ca. 70% van alle lijnen slechts een uurdienst of nog minder frequente dienst kent. Deze lijnen vormen de ruggegraat van het streekvervoer. Maar ook in de kleinere steden waar veelal de frequenties niet hoger zijn dan halfuurdiensten of soms zelfs uurdiensten betekent frequentieverlaging aanzienlijke kwaliteitsvermindering. Flankerende maatregelen hebben ook hier een gunstig effect, vooral bij de eerste twee pakketten, en ook hier is het effect bij het NS-vervoer het grootst.

Bij de door de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken ingebrachte variant, waarbij wordt voorgesteld een deel van de tekortafdekking over te hevelen naar BOV en BOS gemeenten, laat het effect op het voorzieningenniveau zich niet op voorhand kwantificeren. Vooralsnog is immers niet te bepalen in hoeverre de tekortafdekking in de efficiëncy-sfeer danwel op andere wijze bijv. in de voorzieningsfeer opgevangen zullen worden. De in de variant aangedragen keuze om tekortverlaging te realiseren via een beperkte verlaging van het autonome voorzieningenniveau kan echter dienen als alternatief voor primair tariefsmaatregelen met indirect gevolgen voor het voorzieningenniveau. Ook wanneer de invalshoek van primair tariefsmaatregelen wordt gekozen zijn de tekortdalingen toch al grotendeels het gevolg van (zij het indirect) verlaging van het voorzieningenniveau (zie bijlage 9). Een beperkte autonome daling van het voorzieningenniveau ten opzichte van een (indirecte) daling van het voorzieningenniveau als gevolg van tariefsmaatregelen zal voor het uiteindelijke niveau dan niet veel verschil maken.

In de -20%-variant leidt de tariefsinvalshoek zelfs tot een aanzienlijke opbrengstderving, waardoor een autonome verlaging van het voorzieningenniveau noodzakelijk is om een besparing van ca. 700 miljoen te realiseren.

### 5.3. Tarieven en vervoeropbrengsten

In de tabellen 5.5 en 5.6 zijn de tariefmaatregelen en het effect op de opbrengsten vermeld voor de verschillende vervoersectoren.

Tabel 5.5 Tariefstijging per sector en wijziging vervoeropbrengsten (in miljoenen guldens) (bij gelijkblijvende benzineprijzen).

	alternatief					
	-5%		-10%		-20%	
	tarief stijging	opbrengst wijziging	tarief stijging	opbrengst wijziging	tarief stijging	opbrengst wijziging
NS	6,0%	- 1	12,5%	-10	17,0%	-135
Stad	12,0%	+14	25,0%	+25	34,0%	-16
Streek	12,0%	+22	25,0%	+40	34,0%	-17
Totaal	+35		+55		-168	

Tabel 5.6 Wijziging vervoeropbrengsten per sector (in miljoenen guldens) bij stijging benzineprijzen conform tariefstijging NS (tariefstijgingen als in tabel 5.5.).

	alternatief		
	-5%	-10%	-20%
NS	+28	+ 48	-58
Stad	+19	+ 37	- 2
Streek	+30	+ 58	+12
Totaal	+77	+143	-48

Uit de tabellen blijkt dat toenemende tariefstijgingen niet leiden tot evenredig grote opbrengststijging. In variant 2 leidt een verdubbeling van de tariefstijging ten opzichte van variant 1 tot een opbrengststijging van ca. 55% zonder flankerende maatregelen en ruim 85% met flankerende maatregelen. In de derde variant leiden de hoge tariefstijging en ingrijpende verlaging van het voorzieningenniveau tot een zo groot reizigersverlies dat zelfs een aanzienlijke opbrengstderving optreedt. Dit geeft duidelijk aan dat overdosering van maatregelen uitsluitend binnen de sector openbaar vervoer contraproductief werkt.



De cijfers laten verder zien dat tariefmaatregelen bij het spoorwegvervoer door de hoge tariefelasticiteit het minst effectief zijn, tenzij de concurrentiepositie ten opzichte van de auto niet verslechtert (flankerend beleid) en de tariefstijgingen beperkt blijven. Implementatie van de 'overhevelingsvariant' zal de in de tabellen opgenomen opbrengsten beïnvloeden.

#### 5.4. Effect op het financieringstekort van de rijksoverheid

De omvang van tariefstijgingen en verlagingen van het voorzieningenniveau voor de varianten zijn steeds zo gekozen dat de berekende tekortdaling op ca. 5, 10 of 20% van het totale tekort zou uitkomen, dat wil zeggen respectievelijk ca. f 175 miljoen, f 350 miljoen en f 700 miljoen. Dit houdt niet in dat het financieringstekort van de rijksoverheid ook met deze bedragen daalt.

Drastische inkrimping van het voorzieningenniveau - zoals bijvoorbeeld in de -20%-variant - leidt tot gedwongen ontslagen. Hoewel niet is vast te stellen hoe groot de omvang en tijdsduur van het beroep op sociale fondsen zal zijn, is een negatief effect op het financiële resultaat van deze ombuiging, waarschijnlijk.

Het macro-economisch werkgelegenheidseffect is in het kader van deze evaluatie niet vast te stellen. Daartoe dient de centrale doorrekening van een samenhangend pakket van ombuigingsmaatregelen door het Centraal Planbureau.

Een tweede effect dat van belang is, is de koppeling van forfaitaire reiskostenaftrek aan de tarieven van het openbaar vervoer. Stijging van de tarieven leidt in het algemeen tot een procentueel even grote stijging van het reiskostenforfait. Het gevolg hiervan is een lagere belastingopbrengst. Een globale schatting van dit effect leert dat 10% stijging van de openbaar vervoer tarieven leidt tot ca. f 80 miljoen derving van belastingopbrengsten.

De totale derving van belastingopbrengsten is ca. f 70 miljoen in de -15%-variant, ca. f 150 miljoen in de -10%-variant en ca. f 200 miljoen in de -20%-variant.

Uit de tabellen blijkt dat de weglekeffecten aanzienlijk zijn.

De stijging van sociale lasten is in een tijd van arbeidsoverschotten onvermijdelijk, de derving van belastinginkomsten kan daarentegen worden tegengegaan als het reiskostenforfait niet meestijgt met de stijging van de tarieven van het openbaar vervoer.

Vergelijking van deze cijfers met de uitkomsten uit de tabellen 5.5 en 5.6 (wijziging opbrengsten) leert dat de derving van belastingopbrengsten in vrijwel alle varianten groter is dan de stijging van de tariefopbrengsten. Dat het financieringstekort van de rijksoverheid toch daalt is geheel toe te schrijven aan de daling van de kosten van openbaar vervoer.

#### 5.5. Externe effecten

De varianten leiden tot reizigersverlies dat voor de drie sectoren samen varieert van ca. 6% in de -5%-variant tot ca. 25% in de -20%-variant.

Voor een gedeelte zullen de reizigers een andere vervoerwijze moeten kiezen (veelal auto of fiets) omdat zij nu eenmaal hun verplaatsingspatroon niet kunnen wijzigen. Voor een deel zullen ze minder verplaatsingen maken.

De gevolgen hiervan zijn moeilijk te kwantificeren. Zeker is in elk geval dat zonder flankerend beleid de maatregelen zullen leiden tot toenemend autogebruik. Flankerende maatregelen die er op gericht zijn de toeneming van de automobilititeit terug te dringen beperken de schade-lijke externe effecten.

Toenemend autogebruik heeft vooral in de stedelijke gebieden schadelijke effecten en leidt tot verslechtering van de bereikbaarheid van de binnensteden en hogere kosten voor parkeer- en wegvoorzieningen. In par. 4.2. is dit nader beschreven. Deze effecten moeten niet onderschat worden: juist in de stedelijke gebieden en op de relaties naar de stedelijke centra (de zgn. corridors) is het aandeel van het openbaar vervoer heel hoog (veelal 40% of nog hoger). Verschuiving van openbaar vervoergebruik naar autogebruik leidt dus tot een belangrijke toename van het autoverkeer en daarmee tot een nog grotere belasting van het toch al zwaar belaste wegennet. De toename van de congestie op de wegen leidt bovendien tot een geringere doorstromendheid van het openbaar vervoer en daarmee tot hogere kosten voor het openbaar vervoer.

De effecten van de maatregelen op de verkeersveiligheid zijn evenmin goed aan te geven en hangen mede af van de precieze invulling van de maatregelen. Als bijvoorbeeld de tarieven van jeugd- en scholierenabonnementen sterk worden verhoogd leidt dit tot toenemend gebruik van de fiets in het woon-schoolverkeer. Hoewel dit op zichzelf niet negatief is zal het aantal verkeersslachtoffers toenemen omdat (jeugdige) fietsers in het verkeer een kwetsbare groep vormen. Dit wordt nog versterkt door het, vooral in de stedelijke gebieden, toegenomen autoverkeer. Daarnaast leidt overbelasting van de wegen tot het gebruik van sluitwegen. Ook dit heeft negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid.

De planologische consequenties van sterke aantasting van het voorziene ningeniveau, zoals in elk geval in de -20%-variant zal optreden, betekent voor de stedelijke gebieden dat het beleid van de planologische kernbepalende structuurschets stedelijke gebieden grotendeels onuitvoerbaar zal worden. Dit beleid is immers gericht op concentratie van stedelijke activiteiten in aansluiting op de openbaar-vervoervoorzieningen. Een belangrijke beleidsdoelstelling is draagvlakhandhaving van stedelijke voorzieningen en het benutten van de daarin in het verleden gedane investeringen door een halt toe te roepen aan de daling van de inwonertallen en de aantallen arbeidsplaatsen. Daarvan afgezien betekent sterke aantasting van het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer kiezen voor meer spreiding, hetgeen naast kapitaalvernietiging in het stedelijk gebied zal leiden tot behoefte aan nieuwe investeringen elders. (o.a. ten behoeve van de toename van het autoverkeer). Dit zal leiden tot toename van de tekorten van de overheden, met name wanneer geen flankerend beleid wordt gevoerd.

Naast deze effecten zal het toenemen van het autoverkeer onvermijdelijk tot gevolgen hebben dat de totale emissiereductie van luchtverontreinigende stoffen minder afneemt dan aanvankelijk was voorzien en de geluidhinder toeneemt. Stedelijke knelpunten zullen langer en ernstiger overschrijdingen van milieukwaliteitsniveaus te zien geven. Het algemene beleid, gericht op beperking van het autoverkeer, zal door verzwakking van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer gefrustreerd worden.

Over de sociale gevolgen is reeds gesproken. Verlaging van het voorzieningenniveau betekent dat openbaar vervoergebruikers die geen auto-alternatief hebben in hun verplaatsingsmogelijkheden worden geschaad. Vooral in de stillere uren en in de landelijke gebieden kunnen deze negatieve gevolgen, zeker in de -20%-variant, ernstige vormen gaan aannemen, nl. het geheel wegvallen van openbaar vervoer. Dat dit laatste de mogelijkheden tot bijvoorbeeld het volgen van onderwijs of deelname aan het arbeidsproces ingrijpen beïnvloedt behoeft geen betoog.

Tenslotte nog een enkele opmerking over de tariefsverhogingen. In alle pakketten is sprake van aanzienlijke tariefsverhogingen. Vooral voor gezinnen met een laag inkomen die veelal niet over een auto beschikken, betekenen de tariefsverhogingen een forse aanslag op hun besteedbaar inkomen. Dit geldt ook voor diegenen die van een sociale uitkering afhankelijk zijn en voor sommige groepen ouderen die zich slecht te voet of per fiets kunnen verplaatsen en daarom op het openbaar vervoer zijn aangewezen. Het gevaar bestaat dat zij zich noodgedwongen zullen beperken tot de meest noodzakelijke verplaatsingen en zich zo geleidelijk van de samenleving zullen isoleren. Hier staat tegenover de inkomensoverdracht via de zeer ruime prijssubsidie op de tarieven van het openbaar vervoer als instrument voor inkomenspolitiek minder doelmatig is omdat ook hogere inkomensgroepen vooral bij het NS-vervoer, profiteren van de prijs-subsidies.

6. Samenvatting en conclusies

Het onderwerp van deze evaluatie is het openbaar vervoer. De opdracht van de interdepartementale werkgroep die de evaluatie heeft uitgevoerd behelst het ontwerpen van beleidsvarianten die leiden tot besparingen, waaronder tenminste een besparing van 20% op de uitgaven van het rijk voor het openbaar vervoer in 1990 (het ijkpunt). De twee overige varianten die zijn uitgewerkt zijn besparingsvarianten van 5% en 10%.

De werkgroep heeft bij het ontwerpen van de varianten de financiële ontwikkelingen bij het openbaar vervoer in de periode 1980-1985 nader beschouwd. Voorts is op basis van de verwachte mobiliteitsontwikkeling een prognose gemaakt van de financiële ontwikkeling bij ongewijzigd beleid in de jaren 1986-1991. De belangrijkste conclusie hieruit is dat, na een periode daarvoor waarbij een explosieve stijging van de kosten is opgetreden, als gevolg van een actief beleid van de rijks-overheid om de uitgaven te beheersen, in de afgelopen jaren omvangrijke structurele besparingen bij de verschillende openbaar vervoer sectoren zijn bereikt (ter illustratie: in 1985 ca f 330,- miljoen). Tevens is vastgesteld dat ongewijzigd beleid niet zal leiden tot overschrijding van de meerjarencijfers in de komende jaren.

De werkgroep ziet, gegeven de relevante maatschappelijke ontwikkelingen, geen aanleiding om de doelstellingen van het openbaar vervoer beleid te herzien. Wel constateert de werkgroep dat om substantiële besparingen te kunnen bereiken kritische bezinning op de relatieve gewichten van de verschillende doelstellingen en richtlijnen noodzakelijk is. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken menen daarbij dat de verantwoordelijkheden van gemeenten maximaal moeten worden benadrukt. Beperking van het autogebruik in de stedelijke gebieden is door de ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening en milieubeheer en gezien het belang van de verkeersveiligheid nog steeds actueel. Beperking van het autogebruik is voorts ook wenselijk gezien de algemene economische ontwikkeling en de dalende bezineprijzen. Deze ontwikkelingen stimuleren immers het autogebruik. Evenzeer blijft het openbaar vervoer van belang als middel van vervoer voor diegenen die niet over particulier vervoer beschikken.

De werkgroep heeft hierbij wel geconcludeerd dat via flankerend beleid selectief autogebruik in belangrijke mate kan worden bevorderd. Hierbij kan worden gedacht aan maatregelen in de fiscale sfeer (variabilisatie van autokosten en het belasten van autokosten per gereden kilometer boven de variabele kosten) en een effectief parkeer- en doorstromingsbeleid van gemeenten.

Bij het ontwerpen van de verschillende beleidsvarianten is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat in principe tariefsverhogingen als belangrijkste instrument zouden moeten worden gehanteerd. De belangrijkste overweging hierbij is dat er, gezien de omvangrijke structurele besparingen die in de afgelopen jaren al zijn bereikt, geen mogelijkheden zijn tot substantiële verhoging van de bedrijfsefficiëntie, anders dan reeds in de meerjarencijfers is verwerkt. Bovendien zijn in het kader van de toekomstige wet personenvervoer bestuurlijke afspraken gemaakt tussen rijk en gemeenten met een eigen vervoerbedrijf over productiviteitsverhoging bij het rijdend en technisch personeel. Hogere besparingen dan hierbij zijn overeengekomen zijn strijdig met de gemaakte afspraken en brengen het inmiddels bereikte onderhandelingsresultaat in gevaar. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische

Zaken zijn overigens van mening dat de omvang van de subsidiëring van de tekorten van het openbaar vervoer, m.n. in de (grote) steden, in relatie tot hoge voorzieningenniveau voldoende rechtvaardiging biedt om van die zijde een bijdrage in de tekortafdekking te verlangen. Een meerderheid van de werkgroep is van oordeel dat dit een duidelijke beleidsombuiging van de centrale overheid betekent.

Een tweede besparingsmogelijkheid is autonome verlaging van het voorzieningenniveau. Hoewel dit onmiddellijk leidt tot verlaging van kosten en daarom voor de hand lijkt te liggen als bron van besparingen verdient dit naar het oordeel van de werkgroep vanwege de negatieve effecten niet de eerste keus.

Verlaging van het voorzieningenniveau beperkt de mobiliteit van sommige groepen openbaar vervoer gebruikers, heeft schadelijke externe effecten, vooral in de stedelijke gebieden, en leidt tot capaciteitsproblemen bij het openbaar vervoer in de spitsperioden. Voorts staat substantiële verlaging van het voorzieningenniveau op gespannen voet met de beleidsdoelstellingen die erop zijn gericht het aandeel van het openbaar vervoer in de totale mobiliteit te vergroten of tenminste te handhaven, zeker in het licht van de actuele maatschappelijke ontwikkelingen en de actuele verkeersontwikkelingen. De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken zijn overigens van mening dat een beperkte autonome verlaging van het voorzieningenniveau in met name de stedelijke gebieden nog een reëel beleidsalternatief is; een keuze die zij via de 'overhevelingsvariant' willen bewerkstelligen.

Hoewel verlaging van het voorzieningenniveau voor de overige werkgroep-leden geen uitgangspunt vormt, leidt verhoging van de tarieven toch tot daling van het voorzieningenniveau. Stijging van tarieven leidt namelijk tot daling van reizigers en dit leidt, via aanpassing van aanbod aan vraag, tot verlaging van het voorzieningenniveau. In de laatste variant, de -20%-variant, kan niet worden volstaan met een aanpassing van voorzieningenniveau aan de gedaalde reizigersomvang. Een extra, autonome verlaging van het voorzieningenniveau is in deze variant noodzakelijk. (De totale verlaging van het voorzieningenniveau komt dan uit op ca. 25% bij NS, 37% bij stadsvervoer en 30% bij het streekvervoer).

De werkgroep heeft bij NS een lagere tariefsverhoging gehanteerd dan bij stads- en streekvervoer wegens de hoge tariefelasticiteiten bij NS, de sterke concurrentie van de personenauto juist bij het treinvervoer en de hoge dekkingsgraad bij de spoorwegen. Bij het stads- en streekvervoer ligt de dekkingsgraad aanzienlijk lager.

De vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken in de werkgroep kunnen zich weliswaar goed verenigen met de hoofdlijn van het rapport, maar zijn niettemin van mening dat bij het invullen van de besparingsvarianten het accent te eenzijdig is komen te liggen op primair tariefsmaatregelen. Zij hebben derhalve een variant ingebracht waarbij een deel van de tekortafdekking wordt overgeheveld naar BOV en BOS gemeenten. Deze variant kan afzonderlijk en in combinatie met de varianten waarbij primair de tariefsinvalshoek is genomen worden gebruikt.

De meerderheid van de leden van de werkgroep heeft hiertegen de volgende bezwaren.

1. De door de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken voorgestelde variant betekent dat op oneigenlijke wijze financieringsmiddelen buiten de sector openbaar vervoer worden aangewend voor openbaar vervoer.

2. De 'overhevelingsvariant' leidt naar het oordeel van de overige leden tot daling van het voorzieningenniveau in de steden. Dit betekent een beleidsombuiging van het rijk en moet dan ook als zodanig worden gepresenteerd.
3. Het voorstel staat haaks op de systematiek die in de ontwerpwet personenvervoer is voorzien.

Voor elk van de varianten heeft de werkgroep per vervoersector berekend wat het verwachte reizigersverlies is, de verwachte vermindering van het voorzieningenniveau en de verandering van kosten en opbrengsten. De berekeningen zijn uitgevoerd voor een situatie bij gelijkblijvende brandstofprijzen en voor een situatie waarbij de brandstofprijzen worden verhoogd met een percentage gelijk aan de procentuele tariefsverhoging bij de NS. De concurrentiepositie van de trein t.o.v. de auto wijzigt dan niet. Indien de door de werkgroep gekozen benadering voor invulling van de besparingsvarianten via een integrale prijspolitiek t.o.v. het autogebruik en tarieven voor het openbaar vervoer niet wordt overgenomen, zal het realiseren van een substantiële ombuiging via de tarieven nauwelijks mogelijk zijn, zonder beduidend forsere effecten op het voorzieningenniveau te accepteren.

Met nadruk moet worden gewezen op het feit dat de berekende effecten gelden voor de eindsituatie. Er is hierbij van uitgegaan dat de maatregelen geleidelijk, in een aantal jaren, worden ingevoerd. De uitkomsten betreffen dus de gecumuleerde effecten over een reeks van jaren. De uitkomsten van de berekeningen geven voorts slechts een globale indicatie van de gevolgen van de maatregelen omdat in de berekeningen per vervoersector één (gemiddelde) waarde voor prijs- en kwaliteitselasticiteit is gebruikt.

Naast het effect op de tekorten van het openbaar vervoer is ook berekend wat de gevolgen zijn voor de derving van belastingopbrengsten door de koppeling van forfaitaire reiskostenaftrek aan tarieven van het openbaar vervoer. Daarnaast is sprake van verlies aan arbeidsplaatsen.

De varianten leiden in toenemende mate tot reizigersverlies, gemiddeld resp. 6%, 12% en 26%, en (indirect) tot stijging van autogebruik. Vooral dit laatste heeft grote schadelijke effecten in de stedelijke gebieden, met name in die gebieden waar het openbaar vervoer een groot aandeel heeft in het totaal aantal verplaatsingen naar de stedelijke centra (de zogenaamde corridors).

Hierbij moet men denken aan hogere kosten voor parkeer- en wegvoorzieningen, toeneming van het aantal verkeersongevallen, verslechtering van de bereikbaarheid van de binnensteden en verslechtering van het leefklimaat.

Voorts leiden de varianten in toenemende mate tot aantasting van het voorzieningenniveau. Met name bij het streekvervoer (waar ca. 70% van alle lijnen een uurdienst of minder frequente dienst kent) kan dit tot groot kwaliteitsverlies en dikwijls zelfs tot het verdwijnen van het openbaar vervoer leiden.

In vrijwel alle varianten overtreft de derving van belastingopbrengsten de stijging van de tariefopbrengsten bij het openbaar vervoer. Dit leidt ertoe dat een deel van de oorspronkelijke tekortdalingen weglekt.

Stijging van de benzineprijzen conform de treintarieven beperkt in alle varianten de negatieve effecten. Zowel de daling van het aantal reizigers als de daling van het voorzieningenniveau is dan geringer. Een dergelijke maatregel heeft bovendien positieve effecten op de Rijksbegroting. De effecten van de besparingsmaatregelen bij het openbaar vervoer kunnen nog verder worden beperkt als het prijsbeleid van de overheid erop is gericht ook de overige kosten van het autogebruik te koppelen aan de tarieven van het openbaar vervoer.

Over de -20% variant kan nog worden opgemerkt dat de daling van het aantal reizigers door de combinatie van grote tariefstijgingen en aanzienlijke verlaging van het voorzieningenniveau zo groot is, dat er in plaats van stijging van opbrengsten een (aanzienlijke) daling van de opbrengsten optreedt. Zelfs als de autobrandstofprijzen gelijke tred houden met de treintarieven doet dit effect zich toch nog voor.

Afsluitend wijst de werkgroep op de volgende hoofdpunten:

- 1) Substantiële bezuinigingen bij het openbaar vervoer zijn met alleen maatregelen binnen de sector niet haalbaar zonder in conflict te komen met de belangrijkste doelstellingen, waarbij door de vertegenwoordigers van Financiën en Economische Zaken wordt verwezen naar hun relativerende opmerkingen t.a.v. de doelstellingen.
- 2) Bezuinigingsmaatregelen zijn minder schadelijk in combinatie met flankerend beleid zoals het duurder maken van het bezit en gebruik van de auto, met name door brandstofprijsverhoging en een stringent parkeerbeleid. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat aan elk van de flankerende maatregelen beleidsinhoudelijk bezwaren op het eigen beleidsterrein zijn verbonden.
- 3) Tenslotte verdient aandacht het effect op de rijksbegroting van het reiskostenforfait woon-werkverkeer in de inkomstenbelasting en het onbelast zijn van de autokostenvergoeding per gereden kilometer boven de variabele kosten.

## Bijlagen

- bijlage 1: lijst van deelnemers
- 2: doelstellingen beleidsterrein openbaar vervoer
- 3: terugblik 1980-1985
- 4: openbaar vervoer opbrengsten terugblik 1980-1985
- 5: vooruitblik 1986-1991
- 6: efficiëncy onderzoeken
- 7: elasticiteiten
- 8: kostencoëfficiënten
- 9: uitkomst berekening beleidsvarianten



Bijlage 1

Voorzitter: J.G. Kalhorn  
Directeur Personenvervoer  
Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Secretarissen: Drs. J.A. Jacobs  
Inspectie der Rijksfinanciën  
Ministerie van Financiën

Drs. A.P. Mesker  
Directie Personenvervoer  
Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Leden: Drs. W.J. Sleddering  
Kabinet van de Minister-President  
Ministerie van Algemene Zaken

Drs. A. Veenbrink  
Inspectie der Rijksfinanciën  
Ministerie van Financiën

Drs. K. van Dijkhuizen  
Directie AEP  
Ministerie van Economische Zaken

Ir. A.J.F. de Vries  
Afdeling Landelijke Infrastructuur  
Rijksplanologische Dienst

Drs. N.C. Beindorff  
Directie FEZ  
Ministerie van Verkeer & Waterstaat

Mr. H.P.J.C. van Heugten  
Directie Financieringen  
Ministerie van Financiën

D. de Vries  
Directie Personenvervoer  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

## Bijlage 2

### Doelstellingen beleidsterrein tekorten van het openbaar vervoer

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 Meerjarenprogramma Personenvervoer 1986-1990 (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, uitwerp 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 redelijk 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 milieuvriendelijk 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 de 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 Meerjarenprogramma Personenvervoer zijn de volgende hoofdpunten van het beleid mede van belang voor het beleidsterrein inzake de openbaar vervoertekorten.

#### Samenvatting van hoofdlijnen van het beleid (MPP 1986-1990)

- a) Het beleid is erop gericht de kwaliteit van het openbaar vervoer en de weg infrastructuur te handhaven en de meest urgente knelpunten op te lossen.
- b) Woon- en leefmilieu blijven - naast eisen van verkeersveiligheid en capaciteit - belangrijke aandachtspunten.
- c) Detailbemoeienis met het openbaar vervoer zal drastisch worden ingeperkt. Gemeenten krijgen bestuurlijk meer verantwoordelijkheden. Vervoersbedrijven zullen meer verantwoordelijkheden krijgen t.a.v. de bedrijfsvoering.
- d) Het grote belang van een openbaar vervoersysteem van hoge kwaliteit in en buiten de steden is onbetwist. Het beleid blijft daarom gericht op het grosso-modo in stand houden van het bestaande voorzieningenniveau, het opheffen van knelpunten en het realiseren van uitbreidingen waar het te verwachten reizigersaanbod dit rechtvaardigt.
- e) Om in het kader van het kabinetsbeleid bij te dragen aan vermindering van het financieringstekort is het openbaar vervoersbeleid voorts gericht op beheersing van de tekorten. De stijging van de tekorten kan worden tegengegaan door:
- verlaging van de kosten, in het bijzonder verbetering van de bedrijfsefficiëncy;
  - verhoging van de inkomsten uit kaartverkoop;
  - integratie van vervoersvoorzieningen.

bylage 3

EVALUATIE

OPENBAAR VERVOER

Terugblik 1980 - 1985

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
DGV/DP/Pv3  
13 februari 1986.

### Inleiding

In het kader van de evaluatie openbaar vervoer is besloten om naast een blik vooruit ook terug te kijken op een zekere tijdsperiode. De terugblik beslaat de jaren 1980-1985/86.

In het voorliggende stuk wordt gepoogd de ontwikkeling van de kosten aan te geven gesplitst in een aantal oorzaken.

In de eerste plaats worden de kosten van basisjaar 1980 geïnfleerd naar prijspeil 1985.

Voor die inflatie wordt uitgegaan van de via voorjaarsnota's verkregen loon- en prijsbijstellingspercentages.

In de tweede plaats wordt de groei van het aanbod als kostenstijging aangemerkt.

In de derde plaats worden mutaties in kapitaallasten vermeld.

In de vierde plaats worden beleidsmaatregelen die tot kostenverhoging aanleiding gaven vermeld.

De aldus - op grond van het basisjaar - verkregen kosten worden geconfronteerd met de werkelijke kosten van de onderscheiden jaren. Op deze wijze worden de gerealiseerde ombuigingen in de kosten zichtbaar gemaakt.

## Het Streekvervoer 1980-1985

Uitgangspunt van de analyse van het recente verleden is het jaar 1980.  
Zoals aangegeven verloopt de analyse in vier stappen:

- a. Kosten 1980 met indexering met de percentages uit voorjaarsnota levert de kosten per jaar voor de jaren 1981 t/m 1985.
- b. Aanbod mutaties worden verwerkt.
- c. Mutaties in kapitaallasten door het HUP/VVW effect worden apart vermeld. Dit betreft een kostenmutatie die onder het geldende afschrijvingsstelsel en bij de voorgeschreven afschrijvingsperiodes als autonoom kan worden aangemerkt.
- d. Beleidsmaatregelen worden aangegeven.

Op deze manier wordt een kostensplitsing gegeven in constante prijzen naar de oorzaken autonoom, beleid en aanbod groei.

Een tweede spoor in de analyse is de indexering van de gerealiseerde kosten met dezelfde loon- en prijsstijgingspercentages.

De confrontatie van de op bovenstaande wijze berekende geïnfleerde kosten van de diverse jaren geeft een beeld van de gerealiseerde ombuigingen.

### a. Kosten 1980 en inflatie

In 1980 bedroegen de kosten van het streekvervoer 847 mln. De inflatie naar 1985 is berekend aan de hand van loon- en prijsbijstellingen die in de loop der jaren is verkregen (bijlage 1)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
loon	550	566	596	612	593	603
overig	297	319	338	347	359	368
totaal	<u>847</u>	<u>885</u>	<u>934</u>	<u>959</u>	<u>952</u>	<u>971</u>

### b. Aanbod mutaties

Het aanbod is in de loop van de jaren gewijzigd.

Aangenomen mag worden dat de kostenwijziging die daardoor ontstaat de volume ontwikkeling volgt met een factor 0,8.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
aanbod in buskm's	276	280	286	289	291	293
index	100	101,4	103,6	104,7	105,4	106,2
effect aanbod op de kosten: (kostenfactor 0,8)	-	10	26	36	40	50

c. HUP/VVW effect

De afschrijvingen zijn in de bovenstaande kosten nog verwerkt op basis van historische aanschafprijs.

Bij vervanging ontstaat bij dat systeem een aanzienlijke kostenstijging. Uitgaande van een busvervanging van 8% van het wagenpark en rekening houdend met de vrijvallende afschrijvingen en de prijscompensatie ontstaat een kostenstijging in de orde van grootte van:

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
vervanging bussen	-	4	8	13	17	21
vervanging gebouwen	-	4	9	13	22	30
totaal	-	8	17	26	39	51
	==	==	==	==	==	==

d. Beleidsmaatregelen

Naast de genoemde effecten die m.o.m. autonoom zijn zijn er ook nog beleidseffecten die tot hogere kosten hebben geleid. (De kostenverlaging en komen verderop aan de orde). In dit verband worden beslissingen tot vervanging van materieel, gebouwen en aanpassingen van het aanbod als niet beleidsmatig aangemerkt.

Overige beleidsmaatregelen

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Rentekosten Holding			3	3	3
Verlof op 5 mei *			2	2	2
3% salaris			10	10	10
Herbezetting '84 *				6	6
Bezettingsgraadmeters					3
Herbezetting '85 *					6
URS verdeelverhouding			7	7	7
VUT-kosten *	4	7	12	13	17
	<u>4</u>	<u>7</u>	<u>34</u>	<u>41</u>	<u>54</u>
waarvan exogeen *	4	7	14	21	31
(oorzaak buiten sector)					
waarvan endogeen	-	-	20	20	23



Op grond van het bovenstaande zou het kostenniveau in de jaren hebben geluid:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Geïnfleerde kosten	885	934	959	952	971
Aanbod mutatie	10	26	36	40	50
HUP/VVW effect	8	17	26	39	51
Beleidsmaatregelen	4	7	34	41	54
Totaal	<u>907</u>	<u>984</u>	<u>1055</u>	<u>1072</u>	<u>1126</u>

Deze reeks zou het gerealiseerde kostenniveau zijn als er verder geen maatregelen zouden zijn genomen.

Een confrontatie met de werkelijke kosten in de jaren toont de ombuigingen aan die genomen zijn:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Verwachte kosten	907	984	1055	1072	1126
Gerealiseerde kosten	896	964	1005	1006	1049
Ombuiging	<u>11</u>	<u>20</u>	<u>50</u>	<u>66</u>	<u>77</u>

De gerealiseerde besparingen zijn van aanzienlijk belang. Effectuering was mogelijk dankzij de efficiency-onderzoeken van Bakkenist Spits en Co, de beoordeling van de roosterefficiency en de invoering van taakstellende begrotingen.

Het Openbaar vervoer in de subsidierende gemeenten (BOS) 1980-1985

Een terugblik op het BOS vervoer verloopt volgens dezelfde lijnen als voor het streekvervoer omdat de beide categorieën openbaar vervoer door dezelfde bedrijven worden verricht.

a. Kosten 1980 en inflatie

In 1980 bedroegen de kosten 146 mln. Op dezelfde wijze als bij het streekvervoer kunnen met de gegevens van loon- en prijsstijging uit bijlage 1 de geïnflerde kosten van ieder volgend jaar worden berekend.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
loon	95	98	103	106	102	104
overige kosten	51	55	58	60	62	63
	<u>146</u>	<u>153</u>	<u>161</u>	<u>166</u>	<u>164</u>	<u>167</u>

b. Aanbod mutaties

Het aanbod is in de loop van de jaren gewijzigd.

Aangenomen mag worden dat de kostenwijzigingen die daardoor ontstaan de volume ontwikkeling volgt met een factor 0,8.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
aanbod in buskm's	33,2	34,4	35,3	35,8	39,3	41,4
index	100	103,6	106,3	107,8	118,4	124,7
effect aanbod op de kosten: (kostenfactor 0,8)	-	4	7	9	22	29

c. HUP/VVW effect

De afschrijvingen zijn in de bovenstaande kosten nog verwerkt op basis van historische aanschafprijzen.

Bij vervanging ontstaat bij dat systeem een aanzienlijke kostenstijging. Uitgaande van een busvervanging van 8% van het wagenpark en rekening houdend met de vrijvallende afschrijvingen en de prijscompensatie ontstaat een kostenstijging in de orde van grootte van:

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
vervanging bussen	-	1	2	3	4	5
vervanging gebouwen	-	1	1	2	3	4
totaal	<u>-</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>7</u>	<u>9</u>
	==	==	==	==	==	==

d. Beleidsmaatregelen

Als Overige beleidsmaatregelen kunnen worden genoemd:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
3% salaris			2	2	2
Herbezetting '84 *				2	2
Bezettingsgraadmeters					1
Herbezetting '85 *					2
URS verdeelverhouding			-/- 7	-/- 7	-/- 7
	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-/- 5</u>	<u>-/- 3</u>	<u>0</u>
waarvan exogeen *				2	4
" endogeen			-/- 5	-/- 5	-/- 4

Op grond van het bovenstaande zou het kostenniveau in de jaren hebben geluid:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Geinflleerde kosten	153	161	166	164	167
Aanbod mutatie	4	7	9	22	29
HUP/VVW effect	2	3	5	7	9
Beleidsmaatregelen			-/- 5	-/- 3	
Totaal	<u>159</u>	<u>171</u>	<u>175</u>	<u>190</u>	<u>205</u>

Deze reeks zou het gerealiseerde kostenniveau zijn als er verder geen maatregelen zouden zijn genomen.

Een confrontatie met de werkelijke kosten in de jaren toont de ombuigingen aan die genomen zijn:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Verwachte kosten	159	171	175	190	205
Gerealiseerde kosten	155	171	169	177	187
Ombuiging	<u>4</u>	<u>0</u>	<u>6</u>	<u>13</u>	<u>18</u>

De besparingen hebben, omdat het BOS vervoer wordt verricht door bedrijven die ook het streekvervoer uitvoeren dezelfde achtergrond als bij het onderdeel streekvervoer is aangegeven.

Het vervoer in de gemeenten met een eigen openbaar vervoerbedrijf (BOV)  
steden 1980-1985

Voor deze steden is hetzelfde stramien gevolgd als voor streekvervoer en BOS steden.

a. Kosten 1980 en inflatie

In 1980 bedroegen de kosten van het BOV vervoer 1076 mln. De inflatie naar 1985 is berekend aan de hand van de gegevens uit bijlage 1.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
loon	670	689	720	731	718	730
overige kosten	406	436	463	474	491	503
	<u>1076</u>	<u>1125</u>	<u>1183</u>	<u>1205</u>	<u>1209</u>	<u>1233</u>
excl. metro	(900)					

b. Aanbod mutaties

Het aanbod is in de loop van de jaren gewijzigd.

Aangenomen mag worden dat de kostenwijzigingen die daardoor ontstaan de volume ontwikkeling volgen met een factor van 0,8 voor de bussen en 0,5 voor de tram.

De wijzigingen in de metro zijn als beleidsmaatregel opgenomen.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
plaatskm's bus	5628	5688	5818	5690	5480	5480*
plaatskm's tram	3281	3362	3470	3525	3790	3790*
totaal pltskm's	<u>8909</u>	<u>9050</u>	<u>9288</u>	<u>9215</u>	<u>9270</u>	<u>9270</u>
index	100	101,5	104,2	103,4	104,1	104,1

Er wordt voor de berekening eenvoudigheidshalve uitgegaan van een effect op de kosten met een factor 0,6

Het effect op de kosten is dan:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
kosteneffect	8	23	18	22	22

\* gegevens 1985 niet bekend door afstandelijke benadering; aangenomen is dat t.o.v. 1984 geen mutaties zijn opgetreden.

c. HUP/VVW effect

De afschrijvingen zijn in de bovenstaande kosten nog verwerkt op basis van historische aanschafprijs.

Bij vervanging ontstaat bij dat systeem een aanzienlijke kostenstijging. Uitgaande van een busvervanging van 8% van het wagenpark en rekening houdend met de vrijvallende afschrijvingen en de prijscompensatie ontstaat een kostenstijging in de orde van grootte van:

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
vervanging						
bussen	-	2	5	8	10	12
vervanging trams/ infrastructuur en gebouwen	-	13	30	52	69	79
totaal	-	15	35	60	79	91
	==	==	==	==	==	==

d. Beleidsmaatregelen

Naast de genoemde effecten die m.o.m. autonoom zijn zijn er ook nog beleidsinvloeden geweest die tot hogere kosten hebben geleid. (De kostenverlagingen komen verderop aan de orde).

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Metro Amsterdam	19	50	50	50	50
Metro Rotterdam	-	60	125	145	160
Verlof op 5 mei *			2	2	2
3% salaris			8	8	8
Herbezetting '84 *				8	8
Herbezetting '85 *					7
VIC project (saldo)					33
	19	110	185	213	268
waarvan exogeen *			2	10	17
" endogeen	19	110	183	203	251

Op grond van het bovenstaande zou het kostenniveau in de jaren hebben bedragen:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Geïnfleerde kosten	1125	1183	1205	1209	1233
Aanbod mutatie	8	23	18	22	22
HUP/VVW effect	15	35	60	79	91
Beleidsmaatregelen	19	110	185	213	268
Totaal	1167	1351	1468	1523	1614

Deze reeks zou het gerealiseerde kostenniveau zijn als er verder geen maatregelen zouden zijn genomen.

Een confrontatie met de werkelijke kosten in de jaren toont de ombuigingen aan die genomen zijn:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Verwachte kosten	1167	1351	1468	1523	1614
Gerealiseerde kosten	1178	1253	1333	1375	1416
Ombuiging (+)	-/- <u>11</u>	<u>98</u>	<u>135</u>	<u>148</u>	<u>198</u>

De besparingen zijn een direct gevolg van opgelegde taakstellingen in de efficiency en andere ombuigingen.

NS reizigersvervoer 1980-1985

Een analoge benadering als bij stad en streekvervoer geeft de volgende opstelling.

a. Kosten 1980 en inflatie

Uitgangspunt is weer 1980 en de inflatie volgt uit bijlage 1

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
loon	950	967	1011	1032	1029	1045
overig (excl. kap.1)	486	521	554	568	588	602
totaal *	<u>1436</u>	<u>1488</u>	<u>1565</u>	<u>1600</u>	<u>1617</u>	<u>1647</u>
(kapitaallasten)	160					
(totaal generaal)						1596

b. Aanbod mutaties

Het reizigersvervoer is gegroeid in deze periode.

Het effect op de kosten varieert met een factor 0,5. (excl. kapitaallasten)

Uitgangspunt was 8,5 mld. rkms. naar 9,2 mld. Daaraan zijn de kosten aangepast

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
effect op kosten	20	40	70	70	70

c. Kapitaallasten

De toename van de kapitaallasten heeft bij NS een groot aantal oorzaken. Het gaat om het effect van historische uitgaafprijs vs vervangingsaanschaffingen (ca. 10 mln. per jaar). Verder is bij NS sprake geweest van een grote omvang van investeringen doordat eind jaren zeventig heel veel zaken uitgesteld zijn. Bovendien vergde de ingebruikname van nieuwe lijnen investeringen in materieel. Tenslotte hebben de investeringen ook een grote invloed gehad op de rentekosten.

Een investeringsniveauperhoging van gemiddeld ca. 200 a 250 mln. per jaar geeft bij 8% rente 16 a 20 mln. aan stijging van de kosten.

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
kapitaallasten	160	222	286	343	390	430

\* exclusief niet OD vervoer

d. Beleidsmaatregelen

Naast de effecten van beleidsbeslissingen die hierboven zijn opgenomen spelen de volgende zaken een rol.

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
invoering KGV methodiek	-	-	-	150	150
aanpassing kruisingskosten	-	-	-	20	20
wijziging verdeelverhouding door terugloop					
goederenvervoer *	-	10	40	40	50
diversen (spoorwegpolitie, verlof garantie OD, onroerend goedbelasting, geluid)	5	10	15	20	25
herbezetting '84 *	-	-	-	16	16
herbezetting '85 *	-	-	-	-	8
ingebruikname					
Nieuwegeinlijn	-	-	-	-	21
Veenendaallijn					
Schiphollijn	20	32	32	32	32
dotatie aan voorzieningen	-	20	5	10	-
VUT-kosten	-	-	5	15	35
	<u>25</u>	<u>72</u>	<u>97</u>	<u>303</u>	<u>357</u>
waarvan exogeen *		10	40	56	74
" endogeen	25	62	57	247	283

Het kostenniveau zou dus naar verwachting zijn:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Geïnfleerde kosten	1488	1565	1600	1617	1647
Aanbod mutaties	20	40	70	70	70
Kapitaallasten	222	286	343	390	430
Beleidsmaatregelen	25	72	97	303	357
Totaal	<u>1755</u>	<u>1963</u>	<u>2110</u>	<u>2380</u>	<u>2504</u>
Verwachte kosten	1755	1963	2110	2380	2504
Gerealiseerde kosten *	1758	1957	2074	2250	2365 **
Ombuiging (+)	<u>-/- 3</u>	<u>6</u>	<u>36</u>	<u>130</u>	<u>139</u>
	=	=	==	===	===

\* exclusief niet OD vervoer

\*\* exclusief WIR en kruisingskosten



	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<u>Prijscompensatie</u> bij Voorjaarsnota's, alle sectoren	7,3%	6,2%	2,5%	3,5%	2,5%
<hr/>					
<u>Looncompensaties</u> in procenten					
<u>BOV-steden</u>	2,65	2,85	1,5	-/-2,15	0,7
incidenteel	-	-	-	0,35	0,9
functiewaardering/bezw.werkomst.	0,2	1,7	-	-	-
	<u>2,85</u>	<u>4,55</u>	<u>1,5</u>	<u>-/-1,8</u>	<u>1,6</u>
<hr/>					
<u>Streekvervoer</u>	2,65	4,7	2,5	-/-3,6	0,7
indicenteel	-	-	0,3	0,5	0,9
functiewaardering/bezw.werkomst.	0,3	0,5	-	-	-
	<u>2,95</u>	<u>5,2</u>	<u>2,8</u>	<u>-/-3,1</u>	<u>1,6</u>
<hr/>					
<u>Subsidierende gemeenten</u>	2,65	4,7	2,5	-/-3,6	0,7
incidenteel	-	-	0,3	0,5	0,9
functiewaardering/bezw.werkomst.	0,3	0,4	-	-	-
	<u>2,95</u>	<u>5,1</u>	<u>2,8</u>	<u>-/-3,1</u>	<u>1,6</u>
<hr/>					
<u>NS-pers.</u>	1,8	4,5	1,7	-/-1,7	0,7
incidenteel	-	-	0,4	-/-1,4	0,9
	<u>1,8</u>	<u>4,5</u>	<u>2,1</u>	<u>-/-0,3</u>	<u>1,6</u>

Herbezetting personeel

Bijlage 2

	1984		1985		1986 5%		Dekkingsgraad uit opbrengsten
	exogene compen- satie	kosten- effect 100%	exogene compen- satie	kosten- effect 100%	exogene compen- satie	kosten- effect 100%	
NS-personeel	7,6	15,5	3,8	7,8	14,6	29,8	51%
BOV	6,0	7,7	5,6	7,2	13,1	16,8	22%
BOS	1,0	1,6	0,8	1,3	1,7	2,7	36%
Streek	3,9	6,1	4,1	6,4	9,0	14,1	36%
	<u>18,5</u>	<u>30,9</u>	<u>14,3</u>	<u>22,7</u>	<u>38,4</u>	<u>63,4</u>	

	Totaalkosteneffect (de "100%") over 1984 t/m 1986	totale exogene compensatie over het tekortsaldo 1984/1986	ex ante uit op- brengsten 1984/1986
NS-personeel	53,1	- 26,0	= 27,1
BOV-steden	31,7	- 24,7	= 7,0
BOS	5,6	- 3,5	= 2,1
Streek	26,6	- 17,0	= 9,6
	<u>117,0</u>	<u>71,2</u>	= <u>45,8</u>

bylage 4

EVALUATIE

OPENBAAR VERVOER

OPBRENGSTEN

terugblik

1980 - 1985

Pv3 maart 1986

WRAUW

## Inleiding

De evaluatie openbaar vervoer bevat naast een vooruitblik naar de jaren 1986 en 1991 een terugblik op de kostenontwikkeling in de jaren 1980 - 1985.

Naast de kosten zijn vanzelfsprekend ook de opbrengsten bepalend voor de tekortontwikkeling.

Het nu voorliggende stuk gaat nader in op de opbrengsten van 1980 tot 1985. Voor de opzet is nu niet gekozen voor een splitsing naar streekvervoer, BOS-steden, BOV-steden en NS afzonderlijk maar is een tweedeling gemaakt. Het gaat om stads- en streekvervoer samen als een categorie en daarnaast NS. Een splitsing binnen stads- en streekvervoer is niet zinvol omdat met het kaartassortiment dat nu geldt de splitsing arbitrair wordt omdat in de huidige situatie een juiste toedeling van de opbrengsten onmogelijk is.

Naast het prijseffect speelt ook het hoeveelheidseffect een rol bij de beoordeling van de opbrengstcijfers.

Bij de beoordeling van de NS gegevens zijn de hoeveelheidseffecten bekend. Bij het stads- en streekvervoer ontbreekt een juiste registratie van de aantallen reizigerskilometers.

Er wordt in dit stuk een raming van die reizigerskilometers gemaakt.

Als opzet is gekozen voor het berekenen van de theoretische opbrengst uitgaande van een basisjaar en confrontatie van de bedragen met de werkelijke opbrengsten.

De verschillen worden vervolgens verklaard.

De opbrengsten in het stads- en streekvervoer in de jaren 1981 - 1985

Voor het stads- en streekvervoer is het niet goed doenlijk een terugblik te geven tot 1980. De reden is dat door invoering van een totaal afwijkend kaartassortiment (strippenkaarten en sterabonnementen) in oktober 1980 dat jaar als basis onmogelijk maken. Voor deze sector is 1981 het uitgangspunt.

Uitgangspunt is de opbrengst van het jaar 1981.

Die opbrengst bedroeg 603 mln.

Voor een analyse zou nu in eerste instantie kunnen worden uitgegaan van de doorrekening van de stijging van de kosten van levensonderhoud zoals die blijkt uit het prijsindexcijfer van gezinsconsumptie van het CBS.

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Dit cijfer luidt:	100	106	108	112	115
De opbrengst zou dan moeten zijn	603	639	651	675	693

De aldus berekende reeks geeft niet aan in welke mate er in de sector sprake is van kostendekking uit opbrengsten. Daarvoor moet gekeken worden naar specifieke loon- en prijsstijging.

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Die luidt:	105	105	108	107	110
De opbrengst zou dan zijn	603	633	651	645	663

De confrontatie van de prijsindex van gezinsconsumptie en de specifieke loon- en prijsstijgingsindex voor stads- en streekvervoer toont aan dat de specifieke stijging in het openbaar vervoer in deze periode lager ligt dan de prijsstijging van het consumptiepakket van het gemiddelde werknemersgezin.

Het verschil is

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
opbrengst bij KvL	-	639	651	675	693
opbrengst bij loon/prijs specifieke	-	633	651	645	663
verschil	-	6	-	30	30
	==	==	==	==	==

Met andere woorden, in de beschouwde periode is er uit de KvL verhoging cet. par. een overdekking ontstaan t.o.v. de specifieke loon- en prijsstijgingseffecten in het openbaar vervoer. Dit werd met name mogelijk door de loonmatiging.

Een derde percentage dat bij de beoordeling moet worden betrokken is de reeks van feitelijke tariefstijgingen uit die jaren (bron CBS)

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
tariefstijging opbrengst bij re- alisatie van die stijging (cetpar)	100	111	129	144	153
	603	669	778	868	923

De stijgingspercentages zijn veroorzaakt door de volgende tariefverhogingen

1-10-1980	: 7%
1- 5-1981	: 4%
1-10-1981	: 7%
1- 4-1982	: 3%
1-10-1982	: 7%
1- 4-1983	: 13,0%
1- 4-1984	: 13,0%
1- 4-1985	: 4,0%

Naast het prijseffect speelt het hoeveelheidseffect een rol. Een mogelijke benadering van de kwantitatieve verandering is gebaseerd op cijfers over de kaartverkoop.

Met die gegevens komen we tot de volgende aantallen reizen

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
aantal reizen (x 1 mln.)	635	621	568	536	536
index	100	98	89	84	84

Uit gegevens van de bedrijfstak (KNVTO) blijkt een afwijkende ontwikkeling van het aantal ritten. Die cijfers geven een index in 1985 van het aantal ritten van 94.

Op grond van de tarievenplanonderzoeken en op basis van de tellingen van het NVS is een reeks die tussen de beide indices in ligt het meest plausibel.

De veroerontwikkeling luidt dan:

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
	100	98	94	90	90

De totale opbrengst uitgaande van het realiseren van de tariefstijging en rekening houdend met de benadering van het aantal reizen zou zijn

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
basis	603	603	603	603	603
procentuele tarief- stijging	-	66	175	265	320
hoeveelheidswijzi- ging	-	- 13	-/- 55	-/- 85	-/- 85
totaal	603	653	723	783	838
	===	===	===	===	===

Deze reeks kan worden gecontroleerd met de werkelijke gerealiseerde opbrengsten waarbij het volgende beeld ontstaat.

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
theoretische opbrengst	653	723	783	838
werkelijke opbrengst	<u>603</u>	<u>623</u>	<u>656</u>	<u>713</u>
verschil	50	100	127	125

Het verschil kan voor een belangrijk deel worden verklaard.

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
1. integratie HTM-kaarten	3	3	3	3
2. overgang van wagenverkoop naar voorverkoop	8	20	22	24
3. overgang van week- naar maandabonnement	-	1	2	3
4. overgang naar reductiekaarten Pas '65 12 (vergrijzing)		25	33	37
5. meer ritgebruik per abonnement	10	15	20	30
6. hamstereffect	-	3	4	-
7. toename zwart/grijsrijden	<u>15</u>	<u>18</u>	<u>23</u>	<u>10*</u>
	48	85	107	117
	==	==	===	===

Het resterende verschil kan nog worden verklaard door kaartsubstitutie binnen de abonnementen en andere kaarten.

Bij de opstelling passen nog enkele kanttekeningen.

A. De uit de kaartverkoop berekende aantallen reizen hoeven niet overeen te stemmen met de werkelijk getelde reizigers omdat het aantal reizen per kaart niet constant is in de loop der jaren; met name worden op abonnementen steeds meer reizen gemaakt.

Omdat de exacte gegevens ontbreken is dat niet gekwantificeerd.

B. Duidelijk is dat in jaren waarin hoge tariefstijgingen werden doorgevoerd; 1983 en 1984 de opbrengsten tegenvallen door het wegvallen van reizigers of het veranderen in kaartsoortgebruik.

Illustratief is de volgende opstelling:

	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
tariefstijging t.o.v. vorig jaar	16%	12%	7%
opbrengsttoename	3%	5%	8%

De extreem hoge tariefstijgingen leiden in 1983 en 1984 tot een lagere opbrengststijging - zelfs in absoluut bedrag - dan de meer gematigde verhoging in 1985.

\* daling door VIC-effect

Het verschil kan voor een belangrijk deel worden verklaard.

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
1. overgang van wagenverkoop naar voorverkoop	8	20	22	24
2. overgang van week- naar maandabonnement	-	1	2	3
3. overgang naar reductiekaarten	12	25	33	37
	<u>20</u>	<u>46</u>	<u>57</u>	<u>64</u>
	==	==	==	==

Het resterende verschil kan nog worden verklaard door kaartsubstitutie binnen de abonnementen en andere kaarten.

Bij de opstelling passen nog enkele kanttekeningen.

- A. De uit de kaartverkoop berekende aantallen reizen hoeven niet overeen te stemmen met de werkelijk getelde reizigers omdat
- grijs- en zwartrijders (helaas) bestaan
  - het aantal reizen per kaart niet constant is in de loop der jaren; met name worden op abonnementen steeds meer reizen gemaakt.
- Omdat de exacte gegevens ontbreken is dat niet gekwantificeerd.
- B. Duidelijk is dat in jaren waarin hoge tariefstijgingen werden doorgevoerd; 1983 en 1984 de opbrengsten tegenvallen door het wegvallen van reizigers of het veranderen in kaartsoortgebruik.
- Illustratief is de volgende opstelling:

	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
tariefstijging t.o.v. vorig jaar	16%	12%	7%
opbrengsttoename	3%	5%	8%

De extreem hoge tariefstijgingen leiden in 1983 en 1984 tot een lagere opbrengststijging - zelfs in absoluut bedrag - dan de meer gematigde verhoging in 1985.



### De opbrengsten van het NS-reizigersvervoer

Voor NS is de vergelijking met 1980 - in tegenstelling tot het stads- en streekvervoer - wel mogelijk.

Voor de presentatie van de NS-gegevens is niet de opzet per jaar aangehouden maar wordt een totaalbeeld van de gehele periode getoond.

De opbrengst 1980 die als basis voor de vergelijking dient bedroeg 792 mln. Het opbrengstbedrag 1985 dat op dezelfde wijze is opgebouwd is 1033 mln. Door een boekhoudkundige systeemwijziging geeft de boekhouding 1080 mln. aan. De reden is dat posten die in 1985 als opbrengst worden verantwoord in 1980 nog als negatieve kosten werden geboekt. Voor de vergelijkbaarheid van de reizigersopbrengsten moeten de bedragen 792 en 1033 worden gehanteerd.

Het basisbedrag moet worden verhoogd met de ingevoerde tariefsverhogingen.

De verhogingen zijn: (bron CBS)

1981	7 %
1982	7,5%
1983	10,4%
1984	6,3%
1985	1,1%

Een volledige realisatie zou hebben geleid tot een opbrengstverhoging van 37% dus tot 1085 mln. in 1985.

Naast de tariefsverhoging heeft zich nog een vervoergroei voorgedaan van 8,9 naar 9,1 mld. rkms.

Het effect van tariefsverhoging en vervoergroei samen zou -cat.par. - hebben geleid tot een opbrengst in 1985 van:

$$\frac{\text{opbrengst 1980}}{\text{rkms 1980}} \times \text{rkms 1985} \times 1,37 = \text{theoretische opbrengst 1985}$$

$$\frac{792}{8.910} \times 9.080 \times 1,37 = 1106 \text{ mln.}$$

De verwachte opbrengst 1985 ad 1033 mln. ligt dus ca. 70 mln. lager dan de puur theoretische benadering aangeeft.

Dit verschil is een gevolg van marktverschuivingen en kaartsoortsubstituties.

## EVALUATIE

kaartsoort	reizen per kaart	aantallen verkochte kaarten			(t/m okt)		(t/m okt)
		1981	1982	1983	1984	1984	1985
6-strip	2,42	21304003	16370243	12447754	11186942	9425457	10059891
10-strip	3,03	17927484	11933361	6491311	5298153	4581644	4382866
15-strip vol	4,64	38131558	41140981	41117498	42615709	35423127	37343436
15-strip red	4,80	14712247	15518873	14674545	14882507	12258921	11979783
week-vol	13,16	3082009	2291083	1499554	964329	832569	751397
week-red	13,16	2736636	2242393	1846282	1697882	1434555	1494205
maand-vol	52,63	1603765	1673394	1522484	1328432	1091375	1107446
maand-red	52,63	1804280	1792017	1780402	1639741	1318523	1233548
jaar-vol	640,99	17575	26112	27682	30227	24142	23948
jaar-red	640,99	23947	32242	33840	36961	31119	30413

## AANTAL REIZEN PER JAAR (in bepalende reizigers)

	1981	1982	1983	1984	1985
6-strip	51555687	39615988	30123565	27072400	28894661
10-strip	54320277	36158084	19668672	16053404	15756915
15-strip vol	176930429	190894152	190786191	197736890	208456325
15-strip red	70618786	74490590	70437816	71436034	67809421
week-vol	40559278	30150652	19734131	12690570	11453292
week-red	36014130	25608892	24297071	22344127	23273215
maand-vol	84406152	88070726	80128333	69915376	70944912
maand-red	94959256	94313865	93702542	86293469	80737811
jaar-vol	11265390	16737591	17743886	19375205	18732929
jaar-red	15349788	20666800	21691102	23691631	23154137

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<u>Kaarten</u>					
6-strip	21,3	16,4	12,4	11,2	11,2
10-strip	17,9	11,9	6,5	5,3	5,3
<u>Reizen</u>					
6-strip	51,5	39,6	30,1	26,1	26,1
10-strip	54,3	36,2	19,7	15,6	15,6
	<u>105,8</u>	<u>75,8</u>	<u>49,8</u>	<u>41,7</u>	<u>41,7</u>
<u>Vershil</u>		-/-30,0	-/-30,0	-/-30,0	-/-30,0
(reizen)			-/-26,0	-/-26,0	-/-26,0
				-/- 8,1	-/- 8,1
		<u>-/-30,0</u>	<u>-/-56,0</u>	<u>-/-64,1</u>	<u>-/-64,1</u>
<u>Aantal 15-stripskrt</u>		+ 6,47	+ 6,47	+ 6,47	+ 6,47
(kaarten)			+ 5,60	+ 5,60	+ 5,60
				+ 1,74	+ 1,74
		<u>+ 6,47</u>	<u>+12,07</u>	<u>+13,81</u>	<u>+13,81</u>

wegvallende opbrengsten (kaarten)

1982: 6-strip (21,3-16,4) x f. 3,01 = 14,7  
 =====  
 10-strip (17,9-11,9) x f. 5,01 = 30,1  
 44,8

15-strip 6,47 x f. 5,62 = 36,4 +  
 =====  
 Verschil -/- 8,4 mln.

1983: 6-strip (16,4-12,4) x f. 3,55 = 14,2  
 =====  
 10-strip (11,9- 6,5) x f. 5,84 = 31,5  
 45,7

15-strip 5,60 x f. 6,08 = 34,0 +  
 =====  
 Verschil -/- 11,7 mln.

1984: 6-strip (12,4-11,2) x f. 4,34 = 5,2  
 ==== 10-strip ( 6,5- 5,3) x f. 7,03 = 8,5  
 13,7

15-strip 1,74 x f. 6,83 = 11,9 +  
 =====

Vershil -/- 1,8 mln.

1985: Aanname gelijk aan 1984  
 =====

Totaal:	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1983</u>	<u>1985</u>
	8.4	8.4	8.4	8.4
		11.7	11.7	11.7
			1.8	1.8
				1.8
	<u>8.4</u>	<u>20.1</u>	<u>21.9</u>	<u>23.7</u>
	=====	=====	=====	=====

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<u>Kaarten</u>					
week - vol	3,08	2,29	1,50	0,96	(0,87)
<u>Reizen</u>					
week - vol	40,5	30,1	19,7	12,7	11,5
<u>Verschil (reizen)</u>					
		-/-10,4	-/-10,4	-/-10,4	-/-10,4
			-/-10,4	-/-10,4	-/-10,4
				-/- 7,0	-/- 7,0
					-/- 1,2
		<u>-/-10,4</u>	<u>-/-20,8</u>	<u>-/-27,8</u>	<u>-/-29,0</u>

wegvallende opbrengsten (vol)

1982: week : (3,08-2,29) x f. 9,35 = 7,4  
 ==== maand : 0,19 x f.39,95 = 7,5  
 nihil

1983: week : (2,29-1,50) x f.12,30 = 9,7  
 ==== maand : 0,19 x f.46,80 = 8,9  
 -/- 0,8 mln.

1984: week : (1,50-0,96) x f.15,15 = 8,2  
 ==== maand : 0,13 x f.55,50 = 7,2  
 -/- 1,0 mln.

1985: Aannname gelijk aan 1984  
 =====

Totaal:	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1983</u>	<u>1985</u>
	-	-	-	-
		0.8	0.8	0.8
			1.0	1.0
				1.0
	<u>-</u>	<u>0.8</u>	<u>1.8</u>	<u>2.8</u>
	=====	=====	=====	=====

Bijlage 2 blz.4

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
percentage reductie kaarten	15	17	19	20	20
		2	2	2	2
			2	2	2
				1	1
		<u>2</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>5</u>
in geld uitgedrukt		12	25	33	37
		====	====	====	====
Indien de toename zich niet had voorgedaan zou het een extra opbrengst hebben gegeven van 100% (reductie % is 50)					
in geld		12	25	33	37

bylage 5

EVALUATIE

OPENBAAR VERVOER

Vooruitblik 1987 - 1991

Min. v. Verk. & Waterstaat  
DGV/DP/Pv3  
31 januari 1986

Inleiding

Als uitgangspunt voor de cijferopstelling 1987-1991 ten behoeve van de evaluatie openbaar vervoer is de begrotingsvoorbereiding 1986/87 gehanteerd. De cijfers zijn aangepast naar het prijspeil 1985 om een juiste confrontatie met de nu geldende meerjarencijfers van de Milj. nota 1986 te verkrijgen.

De opstelling is gestart met het aangeven van de in de laatste jaren gerealiseerde ombuigingen in het openbaar vervoer. De ombuigingen zijn in bijlage 1 nader aangegeven. Op die wijze wordt aangegeven hoeveel hoger de exploitatiekosten zouden zijn als niet structurele verlagingen waren uitgevoerd.

De als "autonome uitgaven" aangegeven bedragen hebben betrekking op uitgaven die niet direct tot de exploitatiekosten behoren; uitgavenbedragen liggen wel vast. Een specificatie is opgenomen in bijlage 2.

Een belangrijk aspect in de exploitatiekosten is het - veel besproken - HUP/VVW effect. Met die stijging van de kosten is rekening gehouden maar in de meerjarencijfers is dat niet gehonoreerd.

Tenslotte zij vermeld dat ervan uitgegaan wordt dat onder de Wet personenvervoer geen toename van exploitatiekosten door de aanleg en verbetering van infrastructuur zal optreden.



BOV-sector

(De 9 gemeenten met een eigen openbaar vervoerbedrijf)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
oorspronkelijke exploitatiekosten	1635,4	1635,4	1602,4	1602,4	1602,4	1602,4
Gerealiseerde ombuigingen (t.o.v. '80)	-181,3	-181,8	-181,8	-181,8	-181,8	-181,8
Exploitatiekosten	1453,6	1453,6	1420,6	1420,6	1420,6	1420,6
Vastgelegde verplichtingen	-	14,9	22,1	28,8	34,5	37,1
Nog aan te gaan	12,0	19,0	31,2	46,0	64,3	84,1
Dekking uit prijscompensatie	-	-/- 2,5	-/- 5,0	-/- 7,5	-/-10,0	-/-12,5
Inverdieneffect harmonisatie	-	-/- 0,8	-/- 1,6	-/- 2,4	-/- 3,2	-/- 4,0
Totaal exploitatiekosten	1465,6	1484,2	1467,3	1485,5	1506,2	1525,3
Taakstellende ombuiging i.v.m. aan te gane verplichtingen	-/-12,0	-/-15,6	-/-16,1	-/- 9,3	-/-22,0	-/-37,2
Opbrengsten (incl. winstafdracht 2,2 mln.)	278,8	280,9	280,9	280,9	280,9	280,9
Exploitatietekort	1174,8	1187,7	1170,3	1195,3	1203,3	1207,2
Autonome uitgaven tlv dit artikel (incl. annuïteiten oude jaren)	94,7	89,1	66,7	66,7	66,7	66,7
Egalisatiereserve	-/-43,9	-/-41,4	-/-37,0	-/-15,0		
Reserve uit niet aanwenden 1985		-/-18,3				
Totaal bij handhaven beleid	1225,6	1217,1	1200,0	1247,0	1270,0	1273,9
Meerjarencijfer	1224,6	1217,1	1199,6	1247,9	1270,3	







Naast de in de voorgaande cijfers verwerkte kosten en opbrengsten doen zich nog enkele ontwikkelingen voor die bij een beoordeling van de cijfers moeten worden betrokken.

In het streekvervoer heeft een onderzoek plaatsgehad door het bureau McKinsey. Een van de aanbevelingen van McKinsey is het invoeren van een rendement op geïnvesteerd vermogen (ROI) teneinde een bedrijfsmatige instelling van de vervoerbedrijven te bevorderen. De invoering van het ROI vergt een extra bedrag van 30 mln. ingaande 1989. Door de efficiencybevorderende werking van het uitkeringssysteem wordt ervan uitgegaan dat dit bedrag wordt terugverdiend in een periode van 6 jaar ingaande 1991.

In de cijfers is tot nu toe uitgegaan van een constant reizigersaanbod.

Op grond van de laatste inzichten wordt de vervoerontwikkeling voor NS + 1%; voor het stadsvervoer + 0,5% en voor het streekvervoer 0% per jaar.

De effecten van de ontwikkeling zijn:

	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
<u>NS:</u>					
Kosten (factor 0,5)	13	26	39	52	65
Opbrengst (factor 1,0)	12	26	39	52	65
Tekort	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
	=	=	=	=	=
<u>BOS:</u>					
Kosten (factor 0,8)	0,8	1,6	2,4	3,2	4,0
Opbrengst (factor 1,0)	0,3	0,6	0,9	1,2	1,5
Tekort	<u>0,5</u>	<u>1,0</u>	<u>1,5</u>	<u>2,0</u>	<u>2,5</u>
	===	===	===	===	===
<u>BOV:</u>					
Kosten (factor 0,6)	3,7	7,4	11,1	14,8	18,5
Opbrengst (factor 1,0)	1,4	2,8	4,2	5,6	7,0
Tekort	<u>2,3</u>	<u>4,6</u>	<u>6,9</u>	<u>9,2</u>	<u>11,5</u>
	===	===	===	===	====
<u>Streek:</u>					
geen groei					
<u>TOTAAL-effect</u>	<u>2,8</u>	<u>5,6</u>	<u>8,4</u>	<u>11,2</u>	<u>14,0</u>
	===	===	===	====	====

In de cijfers is tot nu toe nog geen rekening gehouden met de stijging van de onderhoudskosten door de nieuwe infrastructuur (b.v. de Oost-West-lijn en doortrek naar Spijkenisse in Rotterdam) in met name de grote steden.

De eerste jaren als alles pas nieuw is hebben die projecten alleen dagelijks onderhoud nodig. Na een aantal jaren is er ook (gro o t) onderhoud nodig.

Vanaf 1989 is daarvoor 15 mln. per jaar vereist.

Er is uitgegaan van de huidige wijze van financiering van NS infrastructuur. De verslechterende vermogenspositie van NS staat momenteel ter discussie. Daarbij komt o.m. herinvoering van afschrijving op basis van vervangingswaarde en versterken van het eigen vermogen van NS door financiering door aandelen uitgifte aan de orde. Met eventuele effecten daarvan is geen rekening gehouden.

Tenslotte moet nog een opbrengst aspect aan de orde komen. De ervaring leert dat elke tariefsverhoging - ook een verhoging met het stijgingspercentage van de kosten van levensonderhoud - leidt tot een kaartsoortsubstitutie. Mogelijk wordt de reiziger door een verandering weer eens aan het denken gezet over zijn koopgedrag en zoekt hij weer eens uit of er alternatieven zijn. Een zeer voorzichtige schatting is een opbrengsteffect van +/- 0,1% per jaar.

<u>Kaartsoortsubstitutie</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
NS	1,2	2,4	3,6	4,8	6,0
BOV	0,3	0,6	0,9	1,2	1,5
BOS	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Streek	0,4	0,8	1,2	1,6	2,0
	<u>2,0</u>	<u>3,9</u>	<u>5,9</u>	<u>7,8</u>	<u>9,8</u>
	===	===	===	===	===

Totaal overzicht openbaar vervoer (afgerond)

	bedragen x 1 mln.				
	1987	1988	1989	1990	1991
Gerealiseerde taakstellingen	345	345	345	345	345
Ombuiging door opvangen					
HUP/VVW bussen	14	28	42	56	70
	<u>359</u>	<u>373</u>	<u>387</u>	<u>401</u>	<u>415</u>
	====	====	====	====	====
Tekort NS	13 45	1365	1355	1360	1370
(incl.					
HUP/ BOV	1215	1200	1245	1270	1275
VVW) BOS	150	150	150	150	150
Streekvervoer	680	675	680	685	690
Totaal	<u>3390</u>	<u>3390</u>	<u>3430</u>	<u>3465</u>	<u>3490</u>
	====	====	====	====	====
Huidige meerjarencijfers	3400	3395	3420	3470	-
	====	====	====	====	====
Nieuwe effecten:					
ROI streekvervoer	-	-	30	30	25
Onderhoud infra BOV	-	-	15	15	15
Vervoergroei	5	5	10	10	15
Kaartsoortsubstitutie	-	5	5	10	10
Financiering NS	PM	PM	PM	PM	PM
Voortzetting VIC-project	-	33	33	33	33
	<u>5</u>	<u>43</u>	<u>93</u>	<u>98</u>	<u>98</u>
	=	==	==	==	==

Gerealiseerde structurele ombuigingen in het openbaar vervoer.

In deze bijlage wordt aangegeven hoeveel er per sector in de laatste jaren in de exploitatietekorten is omgebogen.

Bij die ombuigingen zijn (uiteraard) niet geteld de algemene regeringsmaatregelen zoals loonmatiging en geen volledige herbezetting. De algemene maatregelen kunnen niet op het conto van het openbaar vervoer geschreven worden.

De opgelegde taakstellingen/ombuigingen per sector zijn:

I. BOV-sector

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Afrekentijd	15	16	16	16	16	16
Vorbereidingskosten	-	25	-	-	-	-
VAT-kosten/Produktiviteit	-	-	41	41	41	41
Normeringen	-	-	-	32	32	32
	-	-	-	-	30	30
	-	-	-	-	-	10
Tarievenplaneffect	-	-	-	19	19	19
	-	-	-	-	11	11
	-	-	-	-	7	7
Taakstelling i.p.v. de hoge tariefstijging cf. tarievenplan	-	-	-	-	16	16
	<u>15</u>	<u>41</u>	<u>57</u>	<u>108</u>	<u>172</u>	<u>182</u>
	==	==	==	===	===	===

II. BOS en Streekvervoer

Omdat deze beide sectoren door dezelfde bedrijven worden bediend is voor de berekening van de ombuigingen uitgegaan van de vervoerbedrijven en is later een toedeling naar BOS en Streekvervoer gemaakt.

Uitgangspunt van de bezetting is 1980 omdat dat het startjaar is waarin de effecten van de onderzoeken van Bakkenist Spits en Co werden ingevoerd.

Personeelsaantallen 1980:	12.380
Herbezetting door ADV t/m 1985:	<u>500</u>
	12.880



Aantal kilometers interlokaal en lokaal in 1980: 291.200.000 en in 1986: 327.100.000.

Aangezien de gemiddelde rijsnelheid nauwelijks is gewijzigd mag worden aangenomen dat het personeelsbestand rechtevenredig met de kilometerproduktie zal stijgen.

Het bestand in 1986 zou dan moeten zijn:

$$\frac{327.100}{291.200} \times 12.880 = 14.470$$

Het werkelijke aantal is: 13.250

Besparing 1.220 personen

Effect van minder nevenactiviteiten 120

Effect op openbaar vervoer 1.100

Tegen een gemiddelde loonsom van f. 57.000

betekent het een besparing van ca. f. 60 mln.

Uitgaande van een verdeling van de kosten<sup>o</sup> over Streek en BOS in een verhouding 85 : 15 betekent dat:

voor het streekvervoer: 50 mln.

voor de BOS sector: 10 mln.

### III. NS-reizigersvervoer

De taakstellingen die aan NS zijn opgelegd bedroegen:

<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
20	20	20	20
	40	40	40
		35	35
			10
<u>20</u>	<u>60</u>	<u>95</u>	<u>105</u>
==	==	==	===

### IV. HUP/VVW effect

In de kosten is de stijging opgenomen die ontstaat doordat er op historische uitgaafprijzen wordt afgeschreven. Tot en met 1986 is met het effect van de bij busvervangings per saldo stijgende kapitaallasten, in de meerjarencijfers rekening gehouden. Met ingang van 1987 is zowel de kostenstijging uit 1984 als met die kostenstijging in latere jaren geen rekening meer gehouden. Dit betekent een ombuiging van 14 mln. cumulatief per jaar.

Recapitulerend.

Totale ombuigingen openbaar vervoer:

BOV	182 mln.
BOS	10 mln.
Streek	50 mln.
NS	<u>105</u> mln.
Totaal	347 mln.
	===



## Bijlage 6

### NS reizigersvervoer

- Onderzoek naar de efficiëncy van de N.V. Nederlandse Spoorwegen uitgevoerd door Bakkenist, Spits & Co 15-3-1973 uitgebracht aan de werkgroep Efficiëncy van de "commissie Reinoud".
- Rapport van de commissie Reinoud 1-12-1973 inzake maatregelen om op korte termijn het op de rijsbegroting gelegde beslag i.v.m. de openbare dienst verplichting van de NS zoveel mogelijk te beperken.
- Mogelijkheden tot een structurele kostenverlaging in het NS-reizigersvervoer april 1983 (te realiseren besparing f 75 miljoen). Onderzoek door NS op verzoek Minister.
- Bij NS is men verder permanent bezig met doorlichtings/kostenbeheersingsacties.  
(Info via jaarverslag (1980, blz. 16)/koppeling).
- VRONS  
Info systeem RO-NS reizigersvervoer  
Rapport 20-12-1985 uitgebracht door Van Dien & Co. werken met taakstellende budgetten: tekorten door NS in 3 jaar weg te werken.
- Integratiestudies in het kader van de G.O.O.V.

### NS goederenvervoer

eind 1980

- infrastructuuronderzoek door D.H.V. Raadgevend Ingenieursbureau B.V.
- perspectieven onderzoek door Horinga en De Koning
- kostenonderzoek door Van Dien & Co
- halveringsstudie NS-goederenvervoer oktober 1984

### DOCHTERS

- informatie over de dochterondernemingen van de NV Nederlandse Spoorwegen  
Onderzoek V en W/NS maart 1984



Elasticiteiten

In het door TNO ontwikkelde prognosemodel "Mobiliteitsverkenner" zijn een groot aantal elasticiteiten, zowel directe als indirecte, ingevoerd. De ingevoerde waarden zijn schattingen, grotendeels ontleend aan de Heroverweging 1981, aangevuld met meer recente inzichten uit onderzoeken.

Voor de evaluatie zijn met name van belang de directe prijselasticiteit en de directe frequentie-elasticiteit, omdat deze in essentie aangeven wat de reactie van de vervoersvraag zal zijn op maatregelen in de sfeer van tarieven en voorzieningenniveau. Ter beoordeling van de effecten van flankerend beleid is daarnaast vooral de indirecte benzineprijs-elasticiteit van belang.

Bij de vraag welke waarden voor deze evaluatie moesten worden gebruikt kon slechts in beperkte mate gebruik worden gemaakt van de resultaten uit het Onderzoek Tarievenplan. Een reeks gegevens is inmiddels weliswaar beschikbaar, maar een systematische schatting van de prijselasticiteiten uit dit materiaal moet nog plaatsvinden. De eerste resultaten hiervan worden in het najaar van 1986 verwacht. Niettemin zijn er aanwijzingen dat met name de prijselasticiteiten voor het NS-vervoer zoals die in de mobiliteitsverkenner worden gebruikt te laag zijn. Ten opzichte van de mobiliteitsverkenner en ten opzichte van de gemeten effecten van het tarievenplan spelen overigens nog twee overwegingen mee bij een schatting voor de komende jaren.

Ten eerste: uit theoretisch en praktisch onderzoek moet de waarschuwing worden afgeleid dat elasticiteiten die op korte termijn worden gemeten, in het algemeen een onderschatting kunnen geven van lange-termijneffecten. De reden hiervan ligt in het feit dat structurele aanpassing van gedrag als reactie op bijv. structurele verhoging van prijzen pas op termijn kan worden geëffectueerd (voorbeeld: vervoerwijze wordt opnieuw overwogen bij keuze school, werkplaats of woonlocatie; aanschaf auto kan verlate reactie zijn op als ongunstig beoordeeld openbaar vervoeralternatief. Het longitudinaal onderzoek (het zg. deel B van het Onderzoek Tarievenplan), dat in 1984 van start is gegaan, kan op dit punt meer inzicht verschaffen.

Ten tweede: In een tijd van stijgende tarieven moet worden gerekend met een stijging van prijselasticiteiten. Een prijselasticiteit is een variabele die mede afhankelijk is van het absolute prijsniveau. Naarmate prijzen in absolute zin hoger worden, wordt de prijsgevoeligheid bij ongewijzigd inkomen groter. Hierbij speelt ook een rol dat de vervoerwijzekeuze veelal tot stand komt op basis van (o.a.) prijverschillen tussen de mogelijke alternatieven. Een prijsverhoging bij het openbaar vervoer in een periode van prijsverlaging van de variabele auto-kosten (de benzineprijzen), kan betekenen dat de reactie van openbaar vervoerreizigers veel sterker is dan in omstandigheden waarin de benzineprijzen gelijk blijven of enigszins stijgen.

In de onderstaande tabel zijn de bij deze evaluatie gebruikte elasticiteiten vermeld.

	prijs- elasticiteit	frequentie-elasticiteit (kwaliteitselasticiteit)	benzine- elasticiteit
NS	-0,75	0,40	0,3
Stadsverkeer	-0,35	0,40	0,2
Streekvervoer	-0,35	0,45	0,2

De prijselasticiteiten van stads- en streekvervoer, de kwaliteitselasticiteit van het stadsvervoer en de benzine-elasticiteiten zijn (vrijwel) gelijk aan de elasticiteiten die in de mobiliteitsverkenner worden gebruikt. De bij de berekeningen gebruikte kwaliteitselasticiteit van het NS-vervoer is ontleend aan de Heroverweging '81, omdat de mobiliteitsverkenner niet met deze variabele werkt.

De prijselasticiteit bij NS en de frequentie-elasticiteit bij het streekvervoer zijn, om de hiervoor genoemde redenen, enigszins hoger dan die uit de mobiliteitsverkenner. Deze elasticiteiten gelden voor de -5% en de -10%-variant. Bij zeer grote tariefsverhogingen en ingrijpende verlagingen van het voorzieningenniveau, zoals in de -20%-variant, zijn de prijs- en frequentie elasticiteiten naar alle waarschijnlijkheid te laag. Daarom zijn in deze variant hogere waarden gebruikt (in absolute zin): de prijselasticiteiten zijn (in absolute waarde) verhoogd met 0.1, de frequentieelasticiteiten met .05.

Kostencoëfficiënten

De kostencoëfficiënten geven het verband tussen een wijziging van de kosten van de voorzieningen en een wijziging van het aanbod.

De waarden die bij deze evaluatie zijn gebruikt, komen overeen met die uit het Tarievenplan, waarbij echter voor het stadsvervoer de waarden voor de verschillende vervoertechnieken (bus, tram en metro) gewogen gemiddelde zijn. Voor het stadsvervoer wordt dus één gemiddelde waarde gebruikt in plaats van drie waarden in het tarievenplan.

De in de -5% en -10%-variant gebruikte kostencoëfficiënten zijn:

- voor NS : 0,5
- voor het stadsvervoer : 0,6
- voor het streekvervoer : 0,8

De lagere waarde bij NS en het stadsvervoer vloeit voort uit het hoge aandeel van de vaste-kosten bij de exploitatie railwegen (trein, tram en metro).

In de -20%-variant daalt het voorzieningenniveau sterk. Hierdoor neemt het aandeel van de variabele kosten in de totale kosten en dus de kostencoëfficiënt af. In deze variant zijn de volgende coëfficiënten gebruikt: NS: 0,4, stadsvervoer 0,54 en streekvervoer 0,75.



## Uitkomst berekeningen beleidsvarianten

Tabel 1. Kosten, opbrengsten en vervoerprestatie (raming 1990 conform veronderstellingen in bijlage 5.

	Kosten opbrengsten -in miljoen gulden-		reiz. km (in mln)
NS	2.596	1.234	10.078
Stad	1.551	281	2.106
Streek	1.278	438	4.186
Totaal	5.425	1.953	16.370 (tekort f 3.472 mln)

Tabel 2. Variant 1, besparing 5%, ongewijzigde benzineprijzen

	tariefs- verhoging	daling voorz. niveau	daling reizi- gers	daling kosten	verandering opbrengsten - in miljoen gulden -	daling tekorten
NS	6,0%	3,5%	5,8%	45	-1	44
Stad	12,0%	5,0%	6,1%	47	14	61
Streek	12,0%	4,5%	6,1%	46	22	68
Totaal			6,0%	138	35	173

Tabel 3. Als tabel 2, echter stijging benzinprijzen conform tariefstijging NS

	tariefs- verhoging	daling voorz. niveau	daling reizi- gers	daling kosten	verandering opbrengsten - in miljoen gulden -	daling tekorten
NS	6,0%	2,0%	3,6%	26	28	54
Stad	12,0%	4,0%	4,6%	37	19	56
Streek	12,0%	3,5%	4,6%	36	30	66
Totaal			4,0%	99	77	176

Tabel 4, variant 2, besparing 10%, ongewijzigde benzineprijzen

	tariefs- verhoging	daling voorz. niveau	daling reizi- gers	daling kosten	verandering opbrengsten - in miljoen gulden -	daling tekorten
NS	12,5%	7,0%	11,9%	91	-10	81
Stad	25,0%	11,0%	12,8%	102	25	127
Streek	25,0%	9,5%	12,7%	97	40	137
Totaal			12,2%	290	55	345

Tabel 5, als tabel 4, echter stijging benzineprijzen conform tariefstijging NS

	tariefs- verhoging	daling voorz. niveau	daling reizi- gers	daling kosten	verandering opbrengsten	daling tekorten
				- in miljoen gulden -		
NS	12,5%	4,5%	7,7%	58	48	106
Stad	25,0%	8,0%	9,5%	74	37	111
Streek	25,0%	7,0%	9,4%	72	58	130
Totaal			8,3%	204	143	347

Tabel 6, variant 3, besparing 20% ongewijzigde benzineprijzen

	tariefs- verhoging	daling voorz. niveau	daling reizi- gers	daling kosten	verandering opbrengsten	daling tekorten
				- in miljoen gulden -		
NS	17,0%	24,5%	23,9%	254	-135	119
Stad	34,0%	37,5%	29,6%	314	-16	298
Streek	34,0%	30,5%	28,2%	293	-17	276
Totaal			25,7%	861	-168	693

Tabel 7, als tabel 6, echter stijging benzineprijzen conform tariefstijging NS

	tariefs- verhoging	daling voorz. niveau	daling reizi- gers	daling kosten	verandering opbrengsten	daling tekorten
				- in miljoen gulden -		
NS	17,0%	21,0%	18,6%	218	-58	160
Stad	34,0%	34,0%	25,8%	285	-2	283
Streek	34,0%	25,0%	23,4%	239	12	251
Totaal			20,7%	742	-48	694