



BEKOSTIGING VAN HET STADS- EN STREEKVERVOER

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
opgesteld o.l.v.
prof. dr. D.J. Wolfson

Ronde 1996 – Rapport nr. 7
December 1997

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

BEKOSTIGING VAN HET STADS- EN STREEKVERVOER

over marktwerking en prestatiebeloning

opgesteld door een interdepartementale commissie o.l.v.

prof. dr. D.J. Wolfson

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	blz 3
Hoofdstuk 1: Inleiding	blz 6
Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in het stads- en streekvervoer	blz 8
2.1 <i>Het ontstaan van een probleem</i>	blz 8
2.2 <i>De oplossing: Commissies Brokx en De Boer</i>	blz 8
2.3 <i>De markt werkt</i>	blz 9
2.4 <i>Het bestuur ordent</i>	blz 9
2.5 <i>Prestaties moeten worden beloond</i>	blz 10
Hoofdstuk 3: Marktwerking	blz 12
3.1 <i>Inleiding</i>	blz 12
3.2 <i>Informatie over de markt</i>	blz 13
3.3 <i>Positie van de werknemer: een werkend perspectief</i>	blz 14
3.4 <i>Kapitaalgoederen: verkopen en huren?</i>	blz 16
3.5 <i>Productontwikkeling in het OV: door de gedeputeerde of toch maar de ondernemer?</i>	blz 17
3.6 <i>Omvang van het aan te besteden netwerk</i>	blz 19
Hoofdstuk 4: Bestuurlijke ordening	blz 21
Hoofdstuk 5: Prestatiegericht bekostigen op hoofdlijnen	blz 24
5.1 <i>Met het spel veranderen ook de regels</i>	blz 24
5.2 <i>Houtskoolschets van een nieuw bekostigingssysteem</i>	blz 25
5.3 <i>Begrotingstechnisch knikkeren</i>	blz 30
5.4 <i>Bestedingsvrijheid</i>	blz 32
5.5 <i>Bekostiging in de nabije toekomst</i>	blz 32

Bijlagen:

1. Samenstelling commissie
2. Taakopdracht ministerraad
3. Rapport HCG (afzonderlijk verkrijgbaar)

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit rapport gaat over het stads- en streekvervoer. Na een korte schets van recente ontwikkelingen in deze turbulente sector wordt ingegaan op mogelijke obstakels op de weg naar marktwerking via het periodiek aanbesteden van concessies voor vervoersnetwerken. Vervolgens wordt ingegaan op de bestuurlijke vormgeving van het stads- en streekvervoerbeleid. Tenslotte worden de hoofdlijnen beschreven van een bekostigingsmodel dat vervoersprestaties, tegen de achtergrond van een stijging van de kostendeckingsgraad, optimaal wil belonen.

De conclusies en aanbevelingen van de Commissie laten zich als volgt samenvatten:

1. De Commissie is ervan overtuigd, in het verlengde van de kabinetsstandpunten terzake, dat een combinatie van marktwerking en een op prestatie toegesneden bekostigingssystematiek in het stads- en streekvervoer belangrijke perspectieven biedt. Dit is voor het Rijk de beste garantie dat een optimale afstemming plaatsvindt tussen vraag en aanbod in het stads- en streekvervoer en dat, bij een gegeven budget, een maximale vervoersprestatie wordt geleverd. Het is de reiziger als OV-klant die hiervan uiteindelijk zal kunnen profiteren.
2. Het lijkt zinvol dat de rijksoverheid, in het kader van haar marktordenende taak, wettelijk regelt dat potentiële toetreders over de informatie kunnen beschikken die nodig is om tot optimale concurrentieverhoudingen te komen.
3. Met het oog op de gewenste personele flexibiliteit bij wisseling van een concessie van het ene bedrijf naar het andere, kunnen raam-CAO's een goede mogelijkheid bieden om vorm te geven aan de gewenste flexibiliteit en variabiliteit in functies.
4. Het onderbrengen van kapitaalgoederen in leaseconstructies kan voorkomen dat kapitaalgoederen een obstakel vormen bij het voortvarend totstandkomen van meer marktwerking in het stads- en streekvervoer.
5. Om optimaal de vruchten van marktwerking te kunnen plukken verdient het de voorkeur dat decentrale overheden niet alleen de uitvoeringsfunctie (rijden van buslijnen conform een dienstregeling), maar ook de ontwikkelingsfunctie (opstellen dienstregeling) uitbesteden en dat deze decentrale overheden bij de vaststelling van een programma van eisen zich richten op strategische beleidsdoelstellingen en de uiterste terughoudendheid betrachten t.a.v. de uitwerking in dienstregeling en tarieven.
6. Om de integraliteit van het beleid te dienen, en om de totstandkoming van optimale netwerken niet in de weg te staan, en om maximaal aan te sluiten bij het kabinetsbeleid inzake de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland, verdient het aanbeveling dat (stads)provincies de eerst verantwoordelijke regionale

autoriteiten op het terrein van het stads- en streekvervoer zullen zijn, in het vertrouwen dat deze op hun beurt rekening zullen houden met gemeentelijke expertise en inspanningen op dit terrein.

7. De bekostiging van het stads- en streekvervoer krijgt aldus vorm in een subsidierelatie tussen rijk en (stads)provincie, waarbij de provincie in de aanbestedingsrelatie met de openbaarvervoerbedrijven nader kan bepalen hoe deze subsidie tot besteding komt. Omdat het qua omvang een prestatiegerelateerde doeluitkering betreft, ligt het voor de hand om geen nadere eisen te stellen aan de bestedingsrichting van de subsidie.
8. Het ligt in de rede om als bekostigingsgrondslag voor de korte termijn niet uit te gaan van reizigerskilometers, maar van gerealiseerde vervoersopbrengsten. Hoewel er qua gedragsreacties voor de toekomst nog veel onzeker is, kan het tegen de achtergrond van de ontwikkelingen rond de modal split (o.a. rekening rijden) en de kostendekkingsgraad in de rede liggen op wat langere termijn, als althans voldaan wordt aan de voorwaarde om via minimumtarieven dumping te voorkomen, de balans in de afweging wat de meer strategische bekostigingsgrondslag is, te laten doorslaan in het voordeel van reizigerskilometers.
9. Om het toekomstige bekostigingsmodel zo eenvoudig en transparant mogelijk te houden en om de afweging op decentraal niveau over de vervoersmodaliteiten niet te door kruisen, ligt het in de rede om in de bekostiging niet te verbijzonderen voor het al dan niet gebruiken van railvoertuigen e.d. Voorts is, met het oog op het beperken van overgangsproblemen, de conclusie getrokken om in het voorgestelde bekostigingsmodel aanvankelijk rekening te houden met een factor die gebieden met een meer dan gemiddelde bevolkingsdichtheid een (beperkt) hoger subsidiebedrag per prestatie-eenheid toekent.
10. Om te voorkomen dat de prestatiebekostiging - die in beginsel een open einde heeft - budgettair onbeheersbaar wordt, beveelt de Commissie aan om de reizigerskilometers of de gerealiseerde vervoersopbrengsten behoedzaam (dus aan de hoge kant) te ramen. De 2%-volume groei uit het SVV zou op voorhand gereserveerd dienen te worden om eventuele overschrijdingen te compenseren. Indien de reserve onbenut blijft, zou deze als extra prikkel/beloning kunnen worden uitgekeerd aan de provincies die de sterkste vervoersgroei hebben laten zien. Langs deze weg laat de prestatiebekostiging zich goed plooiën binnen een gemaximeerd budget.
11. Wat betreft de omvang van de subsidies voor het stads- en streekvervoer is, ook tegen de achtergrond van de doelstelling van het kabinet om de kostendekkingsgraad op te hogen tot tenminste 50%, het volgende van belang. Uit een onderzoek, dat in opdracht van de Commissie heeft plaatsgevonden, blijkt ondermeer dat de technische inefficiënties in het stads- en streekvervoer gemiddeld ca. 10% bedragen, met overigens een grote spreiding. Het gaat hier om technische ondoelmatigheden en dit laat onverlet dat er ook andere, additionele mogelijkheden zijn om tot prestatieverbetering te komen; mogelijkheden die samenhangen met bijvoorbeeld een inadequaat geformuleerd minimumvoorzieningsniveau en andere

sub-optimale elementen in de bestaande netwerken die in beginsel via marktwerking zijn te beperken. De Commissie heeft geen conclusies getrokken over de budgettaire verwerking van deze inefficiënties. Een en ander hangt namelijk nauw samen met de politieke afspraken over het tempo waarin het kabinet de genoemde doelstelling van een kostendeckingsgraad van tenminste 50% wil realiseren.

1. Inleiding

De wereld van het stads- en streekvervoer is letterlijk in beweging. De discussie over het introduceren van marktwerking in het stads- en streekvervoer is in alle hevigheid ontbrand en inmiddels is reeds een aantal OV-concessies daadwerkelijk aanbesteed. De hoogte van het subsidiebedrag voor het stads- en streekvervoer is een jaarlijks terugkerend heet hangijzer bij de parlementaire behandeling van de VenW-begroting. Verder krijgt de overdracht van taken en bevoegdheden van het rijk aan mede-overheden meer concreet vorm. En tot slot ontwikkelt het bekostigingsmodel zich steeds meer van een systeem dat tekorten afdekt naar een systeem gericht op het belonen van prestaties. Tegen deze achtergrond is door het kabinet in 1996 als onderwerp voor een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gekozen voor het onderwerp van de Bekostiging van het stads- en streekvervoer.

Dit onderwerp bestaat volgens de taakopdracht uit drie onderling samenhangende thema's: het vormgeven van een nieuw bekostigingsmodel, de relatie hiervan met marktwerking via periodieke aanbesteding van openbaar vervoer-concessies, alsmede de relatie tussen aanbesteding en verzelfstandiging van de gemeentelijk vervoerbedrijven (GVB's). Gaande het proces is ervoor gekozen om dit laatste onderwerp in handen te stellen van een aparte interdepartementale werkgroep die ten behoeve van de direct betrokken bewindslieden een advies zal opstellen. Hiervoor waren twee redenen. In de eerste plaats de nauwe relaties met de dit voorjaar in het parlement gevoerde discussies over de Implementatienota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer. En in de tweede plaats de nauwe samenhang van de verzelfstandiging van de GVB's met financieringsvraagstukken die het bestek van dit IBO duidelijk te buiten zouden gaan.

Gezien de hierboven genoemde, als het ware over elkaar heen tuimelende ontwikkelingen binnen het stads- en streekvervoer, begint dit IBO-rapport met een korte beschrijving hiervan (hoofdstuk 2).

Vervolgens gaat de Commissie in (hoofdstuk 3) op een aantal zaken die mogelijk belemmerend zouden kunnen werken bij de introductie van marktwerking en in het bijzonder bij periodieke aanbesteding van concessies. Achtereenvolgens zal dit rapport in gaan op de rol van (vertrouwelijke) bedrijfsgegevens (§ a), de positie van het personeel bij wisseling van een concessie van het ene bedrijf naar het andere (§ b), de vraag hoe om te gaan met kapitaalgoederen (§ c), de zogenoemde ontwikkelingsfunctie (§ d) en tot slot op de vraag hoe je de optimale netwerkvang kunt bepalen (§ e).

Voordat hoofdstuk 5 zal ingaan op de vormgeving van een bekostigingsmodel dat maximaal voldoet aan elementen die in de taakopdracht zijn genoemd, gaat de Commissie eerst in op de wissel tussen marktwerking en netwerkvang, met aan de ene kant het bekostigingsmodel en aan de andere kant de vraag naar een bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij het verlenen van de subsidies. (hoofdstuk 4).

In het hoofdstuk over de bekostiging concentreert de Commissie zich achtereenvolgens op de vragen welk deel van de bekostiging aan prestaties is te relateren, welke factor het beste als prestatieindicator is te gebruiken (reizigerskilometers of reizigersopbrengsten), hoe prestatiebeloning zich verhoudt tot een dichtgeschroeid open einde en wat te doen met de tijdens het onderzoek geconstateerde inefficiënties.

Tot slot wil de Commissie in deze inleiding nog twee zaken benadrukken die - al dan niet expliciet - in het rapport herhaaldelijk terugkomen. Dat is in de eerste plaats de positie van de reiziger, de klant in het OV. Dit is een punt dat bij de uitwerking van de plannen zoals in dit rapport beschreven nadrukkelijk aandacht behoeft. Overigens is de Commissie van mening dat juist ook de klant gebaat kan zijn bij meer marktwerking in het OV.

En in de tweede plaats vraagt de integraliteit van beleid om aandacht. Het is van belang dat de lezer zich realiseert dat vervoersgroei in het OV (via het beïnvloeden van de modal split ten gunste van het OV) niet alleen gerealiseerd kan worden via OV-beleid; ook het beleid gericht op het terugdringen van de automobiliteit is hierbij bijvoorbeeld cruciaal. Zonder veel moeite kan worden vastgesteld dat van de gewenste integraliteit van het beleid momenteel eigenlijk geen sprake is. Zolang deze integraliteit ontbreekt, resteert als second-best mogelijkheid een partiële benadering te kiezen die zich slechts richt op het doen toenemen van de OV prestaties. Daarover gaat dit rapport.

2. Ontwikkelingen in het stads- en streekvervoer

2.1 *Het ontstaan van een probleem*

Aan het eind van de jaren zestig (van deze eeuw) verleende de overheid voor het eerst een financiële bijdrage aan het stads- en streekvervoer. Tot begin jaren tachtig nam deze overheidsbijdrage, mede door het opene karakter van de bijdrage, enorm toe. Aan dat open einde karakter is inmiddels een einde gemaakt, zodat de subsidies aan het stads- en streekvervoer qua omvang als zodanig goed zijn te beheersen.

De ontwikkeling van de vervoersprestaties laat vanuit de optiek van het rijk een minder florissante ontwikkeling zien. Het aandeel van het openbaar vervoer in de modal-split (verhouding autokilometers en OV-kilometers) daalt en in het stads- en streekvervoer is er in recente jaren zelfs sprake van een absolute neergang van het aantal vervoersprestaties. Deze ontwikkeling ervaren alle partijen als uiterst ongewenst. Overigens blijkt er recentelijk weer sprake te zijn van enige vervoersgroei.

2.2 *De oplossing: Commissies Brocx en De Boer*

Tegen deze achtergrond heeft een tweetal commissies in het begin van de jaren negentig diverse adviezen uitgebracht over verbeteringen in het openbaar vervoerbeleid. De commissie Brocx heeft een tiental rapporten opgesteld. De belangrijkste aanbevelingen van deze commissie betreffen het versterken van de marktwerking in het openbaar vervoer. Het gaat hierbij om het uit elkaar halen van overheid en vervoerbedrijven, ondermeer door verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven en verzakelijking van de contractrelaties tussen overheid en bedrijven. Dit laatste zou vorm moeten krijgen in periodieke concurrentie om tijdelijke exclusieve concessies.

De commissie De Boer heeft één rapport uitgebracht. Dat gaat over overheidsmaatregelen die zowel tot verbetering van de kostendekkingsgraad, als tot groei van het OV-gebruik zouden moeten leiden. In het advies werden met het oog hierop push- en pull-maatregelen voorgesteld om het OV-gebruik ten koste van het auto-gebruik te laten toenemen. In de eerste plaats zijn er middelen beschikbaar gesteld die een kwalitatieve verbetering van het OV moeten bewerkstelligen, door een aantal investeringen in infrastructuur die zouden moeten bijdragen aan verkorting van reistijden in het OV. Het beleid zou zich verder moeten richten op efficiëntie-verbetering en product-rationalisatie, in samenhang met een gematigd tariefbeleid. Voorts wees de commissie De Boer op het belang van een adequaat flankerend beleid (parkeerbeleid, prijsbeleid, etc.) en zou de aansturing van het OV door een beperkt aantal regionale overheden moeten geschieden.

Over deze rapporten heeft het kabinet in mei 1995 standpunten geformuleerd, die in grote lijnen de adviezen overnemen. Kort samengevat geldt sindsdien als kabinetsbeleid, ook met het oog op versterking van het OV, dat marktwerking krachtige ondersteuning behoeft. Ten aanzien van de vervoersprestaties en de bekostiging

geldt de zogenoemde dubbeldoelstelling van De Boer als kabinetsbeleid:

1. het streven naar een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het OV-gebruik, teneinde doeltreffend bij te dragen aan de oplossing van de congestieproblematiek, c.q. de verbetering van de bereikbaarheid in met name de (grootstedelijke) stadsgewesten en de stedelijke gebieden en de verbetering van de leefbaarheid;
2. een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50% in 2004.

2.3 De markt werkt

Tijdens de Kamerbehandeling van beide kabinetsstandpunten in 1995 bleken bij de volksvertegenwoordiging aarzelingen te bestaan met betrekking tot de marktwerking. De Minister van Verkeer en Waterstaat werd gevraagd met een nadere uitwerking van deze ideeën te komen om aan te tonen, dat marktwerking wel degelijk kan werken en op welke wijze dit in de praktijk vorm te geven. Hierop heeft de Minister toegezegd met een 'Implementatienota Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer' te komen. Deze is in het najaar van 1996 aan de Kamer aangeboden.

Het doel van de Implementatienota is te laten zien, op welke wijze de marktwerking in het stads- en streekvervoer gestalte kan krijgen. Heel concreet geeft deze nota voor allerlei met marktwerking samenhangende onderwerpen aan welke ontwikkelingen zich zullen voordoen (in hoofdstuk 3 van dit rapport wordt nader op enkele van deze elementen ingegaan).

Met betrekking tot de implementatiestrategie kiest de minister voor een stapsgewijs, beheerst en zorgvuldig proces, dat in 2005 tot volledige implementatie moet leiden (met een aangepast traject voor gebieden met gemeentelijk vervoerbedrijven). In de tussenliggende periode wil de minister de marktwerking geleidelijk in voeren. Een (integrale) wijziging van de Wet personenvervoer acht de minister noodzakelijk om dit proces te faciliteren. Ook voorziet de nota in ondersteuning van aanbestedende overheden.

2.4 Het bestuur ordent

Dit kabinet koos er bij aantreding voor om de in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer weer-gegeven bestuurlijke aansturing van het verkeer- en vervoerbeleid via de vervoerregio's te verlaten; het nieuwe kabinet koos voor aansluiting bij de bestaande drie democratisch gekozen bestuurslagen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat sloot vervolgens in het voorjaar van 1995 een hoofdlijnen-akkoord met IPO en VNG, dat in maart 1996 tot het zogenoemde VERDI-convenant heeft geleid (VERDI is de liederlijke vocalisatie van een samengetrokken afkorting van VERkeer en Vervoer, Regionaal, Decentraal en Integraal). In deze afspraken legden partijen vast, dat provincies een belangrijke coördinerende rol in het verkeer- en vervoerbeleid zouden krijgen. Zo is een planstructuur afgesproken en is besloten tot decentralisatie van het streekvervoer naar de provincies.

De verdere uitwerking van aantal en omvang van nog voor OV-subsidie in aanmerking komende mede-overheden, zoals in het VERDI-convenant was afgesproken, leidde er toe dat in 1998 nog 34 regionale belanghebbenden voor subsidies voor het stads- en streekvervoer in aanmerking kunnen komen (12 provincies, 7 Kaderwetgebieden en 15 gemeenten buiten de Kaderwetgebieden).

2.5 Prestaties moeten worden beloond

Een andere ontwikkeling betreft het groeiende besef dat het wenselijk is om de bekostigingsmethodiek op een andere leest te schoeien en, meer dan voorheen het geval was, rekening te houden met het belonen van vervoersprestaties. Deze ontwikkeling ondervindt brede steun. Het was dan ook niet deze wijze van bekostiging, maar de *hoogte* van het subsidiebedrag dat frequent tot politieke spanningen leidde. Jaarlijks, bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer, liepen de politieke partijen namelijk met grote eensgezindheid te hoop tegen de hoogte van de in 1991 bij de zogenoemde Tussenbalans overeengekomen bezuinigingstranches van 75 miljoen per jaar. Dit ondanks het feit dat deze ombuigingen pasten in het perspectief van de genoemde dubbeldoelstelling om de subsidies op het stads- en streekvervoer terug te brengen onder een gelijktijdige verhoging van de kostendekkingsgraad.

Deze politieke weerstand, tezamen met de feitelijke ontwikkeling van de andere poot van de dubbeldoelstelling - een daling van het aantal reizigers in plaats van vervoersgroei - leidde tot een Dialoog over de hoofdlijnen van het OV-beleid met bestuurders van de decentrale overheden.

In de aanloop naar de Dialoog met bestuurders van decentrale overheden heeft McKinsey een startnotitie opgesteld, waarin McKinsey op basis van een 'quick scan' in gaat op wat van de aanbevelingen van de Commissie De Boer is terecht gekomen. McKinsey constateert verschillende knelpunten. In de eerste plaats is er vertraging bij het totstandkomen van decentralisatie en blijft het aantal betrokken regionale autoriteiten groot. Er is tevens vertraging bij de planvorming en uitvoering van de beoogde verbeteringen in de infrastructuur. De productrationalisatie (bijvoorbeeld het opheffen van lijnen met een bezettingsgraad van minder dan 10%) komt niet van de grond. Tot slot zitten er onjuiste stimulansen in de bestaande bekostigingssystematiek. Niettemin meent McKinsey dat de dubbeldoelstelling op termijn wel degelijk haalbaar is, mits de voorgestelde maatregelen uit het kabinetsstandpunt De Boer ook daadwerkelijk tot uitvoering komen.

De Dialoog is op 26 februari 1997 afgesloten. Opvallend is de redelijke overeenstemming bij de aanwezige partijen ten aanzien van het handhaven van de dubbeldoelstelling, met dien verstande dat het beoogde jaartal (2004) om een kostendekkingsgraad van tenminste 50% te halen, in de tijd opschuift.

Voor dit onderzoek is ten slotte een drietal aanbevelingen uit de Dialoog van belang. In de eerste plaats de aanbeveling om zorg te dragen voor voldoende faciliteiten om marktwerking te introduceren. In de tweede plaats dient er helderheid te komen over de bestuurlijke verantwoordelijkheden. In de derde plaats zal er een nieuwe bekostigingssystematiek dienen te komen.

Al deze aanbevelingen zijn zaken die in de reguliere beleidsontwikkeling reeds voluit op de rails zijn of waren

gezet. Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek beschouwt deze zaken op enige afstand van deze van dag-op-dag-beleidsontwikkeling. De conclusies en aanbevelingen zullen in de beleidsontwikkeling echter terdege een rol kunnen spelen om de gestelde kabinetsdoelstellingen van een reizigersgroei, meer marktwerking en een stijgende kostendeckingsgraad maximaal te kunnen ondersteunen.

3. Marktwerking

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is kort de ontwikkeling in het Rijksbeleid ten aanzien van het stads- en streekvervoer geschetst. De bemoeienissen van de overheid met deze sector staan uiteraard niet los van breder in de samenleving opkomende ideeën over de inrichting van de publieke sector en de rol daarin van marktwerking. De basisgedachte hierachter is de idee, dat verregaande publieke bemoeienis met de verschaffing van door de overheid gesubsidieerde diensten niet altijd de beste oplossing is. Het is namelijk vaak de vraag of de maatschappelijke kosten van verregaande overheidsbemoeienis de maatschappelijke baten niet (kunnen) overtreffen. Dit gold ook voor het OV. De functie van de overheid om tot op het niveau van de individuele reiziger de beschikbaarheid van het OV te regelen kwam ter discussie. Er vond kortom een fundamentele herbezinning plaats op de rol van de overheid in het productieproces, waaruit het openbaar vervoer als product naar voren komt.

Uitkomst van die herbezinning was, overigens net als in andere sectoren, de overtuiging dat de overheid niet goed in staat zou zijn om het vervoeraanbod te organiseren dat het beste aansluit bij de vraag van de klanten. Beter lijkt het om te vertrouwen in de dynamiek die competitie op een markt met zich meebrengt. Inmiddels gaat de overheid er dan ook vanuit dat die dynamiek een betere aansluiting tussen vraag en aanbod tot stand zal brengen, dan de aansluiting die voortvloeit uit een bemoeizuchtige rolopvatting van de overheid.

De overheid besloot aldus tot het invoeren van meer marktmechanismen in het stads- en streekvervoer, ook met het oog op de realisatie van de reeds genoemde dubbeldoelstelling. Niet de overheid zou bepalen wat goed voor haar burgers is, maar klanten krijgen meer keuze-mogelijkheden en een grotere zeggenschap in het vervoer waarvoor zij bereid zijn te betalen. De rol van de overheid verandert dus van een beslissende, allocerende rijksoverheid naar een overheid die voorwaarden schept voor een speelveld, waarop andere partijen het spel van de markt kunnen spelen.

Eén van de voorwaarden die de overheid inmiddels gesteld heeft, is dat er op de markt voor stads- en streekvervoer sprake zal zijn van concurrentie *om* de weg, in plaats van concurrentie *op* de weg (dus geen concurrentie waarbij de busmaatschappij die het eerst bij een halte arriveert de passagiers mag meenemen, maar periodieke aanbesteding van het recht om gedurende een bepaalde tijd een bepaald OV-netwerk te exploiteren).

Andere randvoorwaarden bij de introductie van marktwerking strekken zich uit van de financiële betrokkenheid van het Rijk, om een bepaald voorzieningenniveau te verzekeren, tot de ook al geformuleerde voorwaarde dat het monopolie van de VSN beëindiging behoeft¹.

Partijen betwisten elkaar zo op het door het Rijk uitgezette speelveld, onder toezien oog van een nog op te

¹ Waarmee de overheid officieel het idee verlaat dat er sprake is van subadditiviteit van de kostenfunctie in het stads- en streekvervoer, wat zoveel wil zeggen als dat de overheid niet langer van mening is dat de schaalvoordelen die te behalen zijn in het stads- en streekvervoer ertoe moeten leiden dat een zo groot mogelijke schaalgrootte van de vervoerbedrijven wenselijk is.

richten onafhankelijke toezichthouder en met de klant als betalende en bepalende toeschouwer. Concurrentie is echter een spel, dat partijen het beste kunnen spelen op een ruim en evenwichtig speelveld, waarbij het stellen van onnodige regels de partijen én dus de klanten zal beknotten in hun spelvreugde en in de optimalisering van de uitkomsten van dat spel.

Dit hoofdstuk zal nader ingaan op enkele onderwerpen ten aanzien waarvan het in sommige gevallen wenselijk en in sommige gevallen juist onnodig is dat de rijksoverheid zich bemoeit met de lijnen en regels op het speelveld. Het gaat daarbij achtereenvolgens om enkele aandachtspunten bij de overgang van een concessie (de informatiebehoefte en de positie van personeel en kapitaalgoederen), om de constatering dat de keuze voor marktallocaties zich niet verhoudt met een allocerende bemoeizuchtige decentrale overheid (de vervoersbedrijven kunnen het beste zelf netwerken ontwikkelen) en tenslotte om de vraag wat nu vanuit economisch oogpunt een zinvolle manier is om coherente netwerken te onderscheiden.

3.2 Informatie over de markt

Een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van daadwerkelijke concurrentie in het openbaar vervoer is dat een concessie bij een aanbesteding kan overgaan van het ene bedrijf naar het andere. Hiervoor is noodzakelijk dat potentiële toetreders over voldoende informatie kunnen beschikken om mee te dingen naar een concessie. In deze paragraaf staat de vraag centraal welke informatie op welke wijze beschikbaar moet zijn voor toetreders om te komen tot daadwerkelijke concurrentie in het openbaar vervoer.

Voor een goed begrip is het zinvol verschillende soorten informatie goed te onderscheiden. In de eerste plaats **bedrijfsinformatie**, dat is informatie die (alleen) in bezit is bij de zittende vervoerder en die vertrouwelijk van aard is, omdat daaruit informatie over kosten- en productiestructuur is te halen. Dit betreffen puur interne bedrijfsgegevens, waarvan openbaarmaking voor de zittende vervoerder een concurrentienadeel kan opleveren. In de tweede plaats - en dat is als het ware het andere uiterste van een continuüm - **marktinformatie**, dat betreft globale informatie over de aard en omvang van de markt. In de praktijk is dergelijke informatie in het algemeen openbaar te verkrijgen, bijvoorbeeld uit jaarverslagen of uit openbare gegevens over bevolkingsomvang e.d. Er zijn ook gespecialiseerde bedrijven die dergelijke marktinformatie aanbieden. Om te komen tot het opstellen van markt- en klantgerichte offertes hebben vervoerbedrijven informatie nodig over de (ontwikkeling van de) vervoervraag. Uit de vervoervraag kan een vervoerbedrijf reizigersstromen en (potentiële) opbrengsten afleiden en op basis daarvan een economisch verantwoorde offerte maken. Dit type informatie zit ergens tussen bedrijfsinformatie en marktinformatie in. Om op een adequate manier mee te dingen naar een concessie, hebben potentiële toetreders tenminste kennis nodig van het aantal reizigers, per lijn en tijdstip. Navraag bij een vervoerbedrijf dat een concessie heeft gekregen, heeft opgeleverd dat het boven tafel krijgen van voldoende informatie in enige mate als een probleem is ervaren.

Om tegemoet te komen aan de redelijke en noodzakelijke informatiebehoefte van nieuwe toetreders en om te

voorkomen dat een gebrek aan kennis potentiële toetreders zal afschrikken, ligt het volgens de Commissie in de rede in een wettelijke bepaling op te nemen welke informatie over gerealiseerde vervoerstromen en reizigersaantallen ook voor potentiële toetreders beschikbaar komt. Aangezien deze informatie deels ook van belang is voor de omvang van de subsidie die de regionale overheid van het rijk krijgt (zie hoofdstuk 5 waar wordt ingegaan op de prestatiebekostiging) ligt aansluiting daarbij in de rede.

3.3 Positie van de werknemer: een werkend perspectief

Een andere belangrijke factor bij de overgang van concessies betreft de positie van het personeel bij de overgang van een concessie. Dit hangt in de eerste plaats samen met het feit dat ruim 60% van de productiekosten in het OV uitgaven aan personeel zijn. Als er voor bedrijven die een concessie verworven hebben, geen bewegingsvrijheid is op het vlak van arbeidsvolume en arbeidsvoorwaarden, zal het buitengewoon lastig zijn om te kunnen concurreren en resteert er derhalve weinig ruimte voor marktwerking. Aan de andere kant is het personeel een cruciale productiefactor. Medewerking van het personeel in de bedrijven is daarom van groot belang voor het doen slagen van marktwerking.

Hieronder zullen we nader ingaan op enkele aspecten rondom de kwantiteit (hoeveel personeel gaat over bij wisseling van de concessie) en de kwaliteit (tegen welke arbeidsvoorwaarden) van de arbeidsvoorwaarden bij een concessiewisseling.

Ten aanzien van het kwantitatieve aspect is het (beleids)uitgangspunt tot nu toe, dat bij concessiewisseling dezelfde juridische waarborgen voor het personeel gelden als bij overgang² van een onderneming en dat derhalve de desbetreffende bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (art. 1639aa e.v.) van overeenkomstige toepassing zijn. Dit zou er op neerkomen dat al het betrokken³ personeel van een onderneming die een concessie verliest, overgaat naar de ondernemer die de concessie wint. In dit hoofdstuk over marktwerking is het goed om bij dit uitgangspunt een relativerende kanttekening te maken, naar aanleiding van een recente rechterlijke uitspraak die gedaan is na het uitkomen van de Implementatienota Marktwerking. Deze rechterlijke uitspraak betreft de overgang van een concessie voor een schoonmaakbedrijf op Schiphol. Uit hetgeen de Rechtbank van Haarlem in het vonnis stelt, kan namelijk worden afgeleid, dat bij een concessiewisseling niet zonder meer sprake is van de overgang van een onderneming. Er zijn ook andere voorbeelden, zoals in de Bedrijfs catering, waar bij de wisseling van concessie slechts een deel van het personeel behoefde te worden overgenomen.

Kortom, de vrijheidsgraden voor een aspirant-concessionaris t.a.v. de plicht om personeel over te nemen, zouden genuanceerder kunnen liggen dan tot nu toe uit beleidsstukken blijkt. Met het oog op de gevolgen hiervan voor de positie van de werknemer is het reeds genoemde kwalitatieve personele aspect van belang.

² Overgang is volgens art. 1639aa B.W.: "inzonderheid een overeenkomst tot verkoop, verhuur, verpachting of uitgifte in vruchtgebruik".

³ Het 'betrokken' personeel heeft betrekking op het zogenoemde direct betrokken personeel en een deel van het indirect betrokken personeel.

Het heeft immers de voorkeur als marktwerking ook voor werknemers een wenkend en werkend perspectief kan bieden.

Wat dit kwalitatieve aspect betreft, komt het bestaande beleid er op neer dat het personeel dat overgaat naar een nieuwe concessienemer, de geldende CAO behoudt. Ook deze regel heeft z'n herkomst in de praktijk van bedrijfsovernames. Aangezien de huidige CAO-OV (voor het streekvervoer) algemeen verbindend is verklaard, zal er in veel gevallen bij concessiewisseling van het ene OV-bedrijf naar het andere overigens sowieso geen sprake zijn van wijziging van arbeidsvoorwaarden.

Het ligt echter in de verwachting dat ook bedrijven uit bijvoorbeeld het gesloten busvervoer of het taxivervoer zich op de OV-markt gaan bewegen; vanuit marktwerkingsoptiek zou dat overigens ook wenselijk zijn. Deze en andere dynamische processen die marktwerking oproept, zullen onvermijdelijk ook leiden tot ontwikkelingen op het vlak van de arbeidsvoorwaarden. Het ligt in de rede dat door deze ontwikkeling, net als in andere sectoren waar sprake is geweest van functiemenging (bijvoorbeeld het bank- en verzekeringswezen), een ontwikkeling op gang zal komen naar een soort raam-CAO's, waarin arbeidsvoorwaarden zijn gedifferentieerd al naar gelang de werkzaamheden die de werknemer feitelijk verricht.

Met het oog hierop is het volgende van belang. In de eerste plaats staat voorop dat ook de werknemers binnen de OV-sector belang hebben bij een florerende bedrijfstak. Openbaar vervoer is een arbeidsintensieve sector: veel openbaar vervoer creëert dus veel werk en heeft bovendien milieuvoordelen boven veel individueel vervoer. Dit betekent dat partijen binnen de OV-sector bij concessiewisseling zullen moeten streven naar werkbare oplossingen die niet kostenverhogend werken, omdat een beheerste kosten- en tarievenontwikkeling meer reizigers en dus meer werk betekenen. Heel concreet betekent dit ook, dat het een onwenselijke ontwikkeling zou zijn als alle aanpalende CAO's zouden toekruipen naar de duurste CAO in de vervoersector.

Vandaar het belang van een raam-CAO die aan de ene kant voldoende ruimte creëert voor verschillende functies binnen één bedrijf (taxichauffeur, buschauffeur enz.) en anderzijds voldoende flexibiliteit biedt (t.a.v. werktijden, functieomschrijving e.d.) om goed te kunnen inspelen op de dynamiek van de OV-markt.

De dynamiek van de OV-markt op personeelsgebied kan uiteraard niet los gezien worden van de arbeidsmarkt als zodanig. En de arbeidsmarkt is ook in andere sectoren in beweging. In dit verband is een voorbeeld illustratief van de suikerbranche, waar 10% van het personeel overtollig is geworden. Uitzendbureau Randstad heeft vervolgens met deze sector een contract gesloten, dat het overtollige personeel 80% van het oude salaris werd gegarandeerd (dat is méér dan de WW). Binnen twee jaar werd deze mensen via bemiddeling een vaste baan in het vooruitzicht gesteld, en als dat niet mocht lukken een dienstverband bij het uitzendbureau. Dit voorbeeld maakt aannemelijk dat in de OV-sector, met in het algemeen goede uitzichten op meer werkgelegenheid, inspelen op flexibiliteit die werkgelegenheid kan bevorderen. De Commissie vraagt daarbij ook nadrukkelijk aandacht voor onorthodoxe oplossingen om, al dan niet met behulp van de uitzendbranche, te komen tot combinatiefuncties die de hoge financiële en sociale kosten van bijvoorbeeld gebroken diensten kan beperken (de maximale personele bezetting is immers benodigd tijdens de ochtend- en avondspits).

Als alle betrokkenen in de OV-sector hieraan meewerken, zullen de dynamische processen van marktwerking

in het OV aan de ene kant en employability en werkgelegenheid aan de andere kant elkaar op goede wijze kunnen versterken.

3.4 Kapitaalgoederen: verkopen en huren?

In dit hoofdstuk staat de rol van kapitaalgoederen bij concessiewisselingen centraal. Kapitaalgoederen zijn goederen die worden ingezet voor de productie van een goed en dienst en waarvan de (economische) levensduur langer is dan een jaar. De belangrijkste kapitaalgoederen in het openbaar vervoer zijn: bussen, trams/metro, infrastructuur (metrostations, -tunnels en viaducten, railinfrastructuur, vrije busbanen), (bus)stations, haltes/abri's, werkplaatsen/stallingen, kantoren en overige gebouwen.

Hoge investeringen en lange afschrijvingstermijnen kunnen bij verlies van een concessie een probleem zijn, omdat de daarmee gepaard gaande financiële lasten een te hoog risico vormen voor (potentiële) toetreders.

Niet bij alle typen kapitaalgoederen speelt het probleem even zwaar. Ten eerste doet het probleem zich alleen voor indien de kapitaalgoederen in eigendom zijn van de vervoerder. Ten tweede is de omvang van het probleem afhankelijk van de mate waarin de vervoerder gemakkelijk de kapitaalgoederen kan aanschaffen en van de hand doen. Indien een vervoerder bijvoorbeeld bij verlies van een concessie zijn overtollige bussen snel en tegen marktconforme prijzen kan verkopen, blijft hij niet zitten met de financieringslasten. Voorts is van belang dat weg- en railinfrastructuur zo goed als geheel in eigendom van de overheid zijn en dus geen probleem vormen in de hiervoor aangegeven zin. Kantoren en overige gebouwen zijn in beginsel niet-gebonden aan een bepaalde concessie of aan de OV-sector, en gemakkelijk van de hand te doen/te verkrijgen.

Hieronder gaan we in op de OV-gebonden kapitaalgoederen. In de eerste plaats de werkplaatsen/stallingen, (bus)stations en haltes/abri's. Hier kan de oplossing voor de kapitaalgoederen liggen in een sale and lease back-constructie. Daarmee wordt voorkomen dat de zittende vervoerder bij het verhuren van de kapitaalgoederen de toetreders oneerlijke concurrentie aandoet. Sale and lease back-constructies zijn overigens niet nodig als marktpartijen onderling tot (redelijke) afspraken kunnen komen over het (mede)gebruik van elkaars eigendom.

Bij garages/stallingen voor bussen kan een specifiek probleem zijn dat er in het concessiegebied onvoldoende aanbod is. Bij het aanbestedingsexperiment in Zuid-Limburg bleek echter dat er eerder sprake was van overcapaciteit.

In de tweede plaats het busmaterieel. Het is aannemelijk dat er een tweede-handsbussenmarkt is met voldoende aanbod, zodat ondernemers bij het krijgen of verliezen van een concessie snel bussen kunnen kopen of afstoten. Een alternatief is dat bussen eigendom worden van een leasemaatschappij die het materieel aan de vervoerder verhuurt. Overheidsingrijpen lijkt hier daarom op voorhand in beginsel niet nodig.

In de derde plaats het relatief dure railmaterieel. Hiervoor zijn in beginsel twee oplossingen mogelijk. Een eenvoudige oplossing van het probleem is dat de verliezende vervoerder zijn materieel verkoopt aan de winnende vervoerder. Bij kopen doet zich - naast technische problemen voor uitwisselbaarheid - de vraag voor of, gezien de beperkte omvang van de markt voor railvoertuigen (in Nederland), een juiste marktprijs tot stand kan komen. Ten aanzien van het probleem van de juiste marktprijs kan de overheid overgaan tot enigerlei vorm van prijsregulering. De problematiek van (financiering van) hoge investeringen wordt dan teniet gedaan, omdat de financier door de prijsregulering voldoende zekerheid heeft over de prijs van de railvoertuigen. De tweede oplossing is operational lease. Bij operational lease komt het materieel in eigendom van een lease-maatschappij die vervolgens het materieel verhuurt aan de nieuwe vervoerder. Bij deze oplossing wordt de financieringsproblematiek opgelost. Het leasen van railvoertuigen kan geheel aan marktpartijen worden overgelaten. Om dezelfde redenen als bij de koop-oplossing, is overheidsregulering ten aanzien van de leasevoorwaarden echter nodig. Een probleem bij de lease-oplossing betreft namelijk de (financiële) voorwaarden voor de overdracht van het huidige materieel dat in eigendom is van de zittende vervoerder naar de lease-maatschappij. De overheid kan er ook voor kiezen om het leasen door een taakorganisatie binnen de overheid te laten uitvoeren. In dat geval is de overheid eigenaar van het materieel.

De overheid heeft voornamelijk een toezichhoudende rol bij sale and lease-backconstructies of afspraken over medegebruik. Voor een deel kan dat toezicht beperkt blijven tot toepassing van de Wet Economische Mededinging en bestaande beroepsmogelijkheden. Bij busmaterieel is, buiten het bestaande toezicht op veiligheid e.d., geen rol voor de overheid weggelegd. Alleen bij de koop- of lease-constructies ten aanzien van het trammaterieel is overheidsbemoediging nodig.

3.5 De productontwikkeling in het OV: door de gedeputeerde of toch maar de ondernemer?

In het beleid ten aanzien van het stads- en streekvervoer valt sinds de instelling van de Commissie Brox in 1991 een interessant onderscheid waar te nemen. Het gaat hierbij om het onderscheid in het OV tussen de beleidvoeringsfunctie (wat willen we met het OV?), de ontwikkelingsfunctie (het ontwerpen van een netwerk en opstellen van een dienstregeling) en de uitvoeringsfunctie (het rijden van een dienstregeling). In de discussies over het stads- en streekvervoer is deze drietrapsraket een veelvuldig terugkerend thema. Hierbij valt stevast op de grote eensgezindheid over de plaats van de beleidvoerings- en uitvoeringsfunctie. Over de ontwikkelingsfunctie zijn partijen het minder eens. Om deze reden zullen we dat onderwerp hieronder nader beschouwen.

Van de Velde en Van Reeve onderscheiden in hun rapport "Perspectief op aanbesteding in het openbaar vervoer" (EUR, 1996) drie niveaus van bedrijfsvoering. Ten eerste een strategisch niveau (= beleidvoeringsfunctie) dat betrekking heeft op de algemene doelstellingen van het OV, de gebiedsomschrijvingen, de betreffende doelgroepen en de algemene productkenmerken. Daarnaast is er een tactisch niveau (= ontwikkelingsfunctie) waarop beslissingen zijn te nemen m.b.t. tarieven, lijnvoering, dienstregeling en voertuigtype. Tenslotte

is er het operationele niveau (= uitvoeringsfunctie) waar voertuigomlopen, personeelsinzet, personeelsmanagement en onderhoud een rol spelen.

In de in hoofdstuk 2 genoemde startnotitie van McKinsey ten behoeve van door de minister van VenW gevoerde Dialoog met de sector OV over de haalbaarheid van de kostendeckingsgraaddoelstellingen onderzoekt McKinsey de oorzaken van het achterblijven van de reële kostendeckingsgraden bij de doelstellingen die mede de basis vormden van de bezuinigingen op het stads- en streekvervoer. Volgens McKinsey blijkt dat de opwaartse ontwikkeling van de kostendeckingsgraad met name zal achterblijven bij de eerdere prognoses door onvoldoende productrationalisatie en door het uitblijven van een reële stijging van het OV-tarief.

Opvallend in deze (tussentijdse) evaluatie is dat de ontwikkeling van de kostendeckingsgraad dus met name tegenvalt door twee planelementen die in het woordgebruik van Van de Velde en Van Reeve op het tactische niveau thuishoren. Kennelijk is de effectiviteit en efficiëntie van de ontwikkelingsfunctie van groot belang voor het stads- en streekvervoer.

Zoals het er nu voorstaat, kunnen in 1999 de aanbestedingen aanvangen; in het begin van de volgende eeuw moet een substantieel deel van alle netwerken zijn aanbesteed. Tegelijkertijd zullen, als het parlement akkoord gaat, per 1 januari 1998 de OV-bevoegdheden overgaan naar gemeenten en provincies. De functies, beleidsvoering, ontwikkeling en uitvoering, worden gedecentraliseerd, waarbij voor de ontwikkeling en uitvoering doorgaans al een contract is gesloten met een vervoerder.

De Implementatienota bevat de wens⁴ dat de lagere overheden een deel van de per 1 januari 1998 verkregen bevoegdheden, de ontwikkelingsfunctie, zo snel mogelijk afstaan en aanbesteden op de markt. Het kan voor de decentrale overheid echter verleidelijk zijn om zelf een netwerk te gaan ontwikkelen. Het is voor ambtelijke en politieke organisaties in de praktijk immers vaak moeilijk om afstand te doen van personeel en andere hulpbronnen; bovendien blijken overheden, vanwege het ontbreken van de tucht van de markt, een stuk minder efficiënt te reageren op (financiële) prikkels dan ondernemingen.

De Commissie zou het betreuren als decentrale overheden de ontwikkelingsfunctie niet metterdaad aanbesteden, of als decentrale overheden anderszins via een gedetailleerd en dichtgetimmerd Programma van Eisen (PvE) het voor ondernemers erg lastig maken om een doelmatig en doeltreffend netwerk te ontwikkelen. Zoals hierboven aangegeven vallen juist op het vlak van de netwerkontwikkeling efficiëntiewinsten te behalen. De ondernemers zullen er op gebrand zijn om de aanbesteding te winnen en daarom alle creativiteit en inventiviteit in te zetten om een voor de decentrale overheid optimaal netwerk te ontwikkelen. Dat is een netwerk dat enerzijds voldoende tegemoet komt aan de sociale eisen en anderzijds een maximale vervoersgroei mogelijk maakt. Van dat laatste profiteert in de eerste plaats de decentrale overheid als subsidie-ontvanger (zie hoofdstuk 5 over de prestatiebeloning). En ook de (potentiële) reizigers profiteren van zo'n - via vervoersgroei - op de klanten gericht OV-netwerk.

⁴ Het blijft bij een wens daar de Implementatienota ervan uitgaat dat de ontwikkelingsfunctie zich, juridisch gezien, zo moeilijk laat definiëren dat van een verplichting geen sprake kan zijn.

Kortom, naarmate de bemoeienis van decentrale overheden met de ontwikkeling van een OV-netwerk toeneemt, wordt de kans verkleind dat marktpartijen nieuwe en wellicht effectievere wegen vinden om de gestelde beleidsdoelen met het OV te verwezenlijken. Dit zal negatief uitpakken voor de vervoersprestaties en daarmee voor de (potentiële) reizigers. Om die reden zal de genoemde bemoeienis van de decentrale overheid bij voorkeur zo beperkt mogelijk dienen te zijn en kan de deze de ontwikkeling van een OV-netwerk het beste in handen geven van een ondernemer.

3.6 Omvang van het aan te besteden netwerk

Een laatste onderwerp waarbij het speelveld en de regels aan de orde zijn, betreft de vraag wat nu het criterium zou kunnen zijn in de ruimtelijke definitie van het aan te besteden netwerk. Om marktwerking te laten slagen en ook daadwerkelijk de efficiëntiewinsten daarvan te kunnen incasseren, is het van belang dat de te kiezen geografische omvang waarop de concessies betrekking hebben, optimale mogelijkheden biedt voor synergie tussen lijnen die deel uitmaken van een OV-netwerk. Daarnaast dient zo'n netwerk een optimale schaal te hebben. (Zoals in het kabinetsstandpunt Brokx is bepaald, zullen niet afzonderlijk lijnen, maar netwerken met een mix van rendabele en onrendabele lijnen onderwerp van aanbesteding zijn).

Wat betreft de synergie is van belang dat het onderscheid tussen het stads- en het streekvervoer is opgeheven; afhankelijk van de inzichten ter zake van de vervoerondernemer (zie ook paragraaf 3d over de ontwikkelingsfunctie) kan deze de regionale buslijnen nu optimaal inpassen in de stedelijke dienstregeling (en vice versa). Voorts is van belang dat de minister van VenW een belangrijke stap heeft gezet door het aantal steden dat zelf verantwoordelijk is voor het (noodlijdende) stedelijke openbaar vervoer terug te brengen van 36 tot 15. Deze twee ontwikkelingen zullen het totstandkomen van OV-netwerken waar aanbesteding zal dienen plaats te vinden, in het perspectief van een stijging van de kostendekkingsgraad en toenemende reizigersaantallen, aanzienlijk vergemakkelijken.

Wat betreft de schaal van de netwerkcomvang is in opdracht van de commissie een extern onderzoek gedaan (in hoofdstuk 5 wordt uitgebreider op dit onderzoek ingegaan). Uit dat onderzoek blijkt, dat bij de huidige verdeelsystematiek van de OV-subsidies naar de huidige 55 verschillende overheidsloketten sprake is van aanzienlijk schaalnadelen. Hierbij is gekeken naar de relatie tussen de kosten van vervoerbedrijven en vervoersregio's aan de ene kant en reizigerskilometers en vervoersopbrengsten aan de andere kant. Door Nederland in te delen in ca. 30 netwerkgebieden zou qua kosten voor het in standhouden van het OV een optimale schaal(in-deling) ontstaan. Anderzijds betekent dit dat bij een verdere schaalvergroting door een opdeling van Nederland in bijvoorbeeld nog slechts 15 of 19 netwerkgebieden weer schaalnadelen zouden ontstaan.

Om het ontstaan van schaalvoordelen niet in de weg te staan, ligt het in de rede dat de rijksoverheid de bepaling van de omvang van de netwerkgebieden overlaat aan de medeoverheden (zie hoofdstuk 4). Het is dan ook aan deze medeoverheden om al dan niet te kiezen voor kleine aanbestedingseenheden. Kleine aanbestedingseenheden kunnen namelijk de toetredingsdrempel voor kleine(re) bedrijven verlagen. Daarnaast kunnen kleine aanbestedingseenheden aan inschrijvers de mogelijkheid bieden om gebundelde offertes voor meerdere

aanbestedingseenheden uit te brengen om zo eventuele schaal- of andere voordelen in de exploitatie mogelijk te maken en langs deze weg als het ware de optimale schaal door de markt zelf tot stand te laten brengen.

Concluderend kan gesteld worden dat onderzoek uitwijst dat er schaalvoordelen bestaan bij een opdeling van Nederland in ca. 30 netwerkgebieden van behoorlijke omvang, maar dat het niet in de rede ligt dat het rijk op het punt van de omvang van de netwerkgebieden regulerend zal optreden.

4. Bestuurlijke ordening

In de vorige paragraaf is ingegaan op hetgeen vanuit het beginsel van marktwerking en op basis van een extern onderzoek is te zeggen over de omvang van netwerkgebieden. Dit hoofdstuk gaat over het scharnierpunt tussen marktwerking en netwerkomvang aan de ene kant en bekostiging aan de andere kant: de bestuurlijke ordening. Het gaat hierbij om de vraag welke territoriale eenheid en daarbij behorende bestuurlijke overheidsinstantie verantwoordelijk zullen zijn voor de aanbesteding van het stads- en streekvervoer en daarmee ook geadresseerde zullen zijn van de bekostiging.

Voor de beantwoording van deze vraag is in de eerste plaats de overweging van belang dat het OV-beleid onderdeel dient te zijn van een integraal beleid. De bekostiging van het stads- en streekvervoer maakt namelijk deel uit van het verkeer- en vervoerbeleid, en eigenlijk van het ruimtelijk-economisch beleid zoals de verschillende overheden dat vormgeven. De subsidiëring van het stads- en streekvervoer vindt immers plaats op grond van de centrale doelstellingen uit het SVV2: bereikbaarheid, geleiding van de mobiliteit en leefbaarheid; kortom, beïnvloeden van de modal-split ten gunste van het OV. Het verkeer- en vervoerbeleid is in dat bredere kader te zien als een pakket van op elkaar afgestemde instrumenten, waarvan de subsidiëring van het openbaar vervoer er één is; zie ook de passage over integraliteit in de inleiding. Juist die samenhang dient tot synergie en tot optimalisering van de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen te leiden. Dit geldt niet alleen op rijksniveau. Op provinciaal niveau kan bijvoorbeeld de toekenning van functies in het provinciaal vervoerplan samengaan met een daaraan gekoppelde bereikbaarheid met het openbaar vervoer. En lokaal is de vormgeving van het parkeerbeleid sterk gerelateerd aan de bereikbaarheid van de betreffende locaties met het openbaar vervoer.

Een tweede overweging is dat de bestuurlijke ordening géén, of ten minste zo weinig mogelijk, belemmeringen mag opleveren voor het ontstaan van qua omvang optimale netwerken. Dit betekent dat de verantwoordelijke bestuurlijke eenheden van voldoende omvang zullen moeten zijn. Om allerlei ingewikkelde interregionale afstemmingen (die overigens sowieso zullen moeten plaatsvinden bij netwerkoverschrijdend OV) zo veel mogelijk te voorkomen, is de figuur waarbij OV-netwerken groter zijn dan de betrokken bestuurlijke eenheid dan ook niet aan te raden.

En de derde overweging is dat in de rede ligt om ten aanzien van de bestuurlijke ordening aan te sluiten bij het kabinetsbeleid over de bestuurlijke hoofdstructuur. Dit beleid houdt in dat, tegen de achtergrond van de notie dat integrale besluitvorming en directe democratische legitimatie een groot goed zijn, het kabinet kiest voor versterking van de positie van de provincies en gemeenten.

In de nieuwe planstructuur zoals die voor het verkeer- en vervoerbeleidsterrein is ontworpen in de ontwerp-Planwet Verkeer en Vervoer staan bovenstaande integraliteit en samenhang ook centraal. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om de samenhang in beleid van de drie overheidslagen: rijk, provincies en gemeenten. De

verkeer- en vervoerproblematiek doet zich immers op al die niveaus voor. De rol van de provincie wordt binnen de planwet duidelijk versterkt: de provincie is verantwoordelijk voor de vertaling van de nationale doelen in een provinciaal verkeer- en vervoerplan, eventueel gedifferentieerd voor verschillende gebieden. Verder nemen de provincies de stimulerende en faciliterende rol richting gemeenten van het rijk over (in casu van de regionale directies van Rijkswaterstaat) en verdelen ze sinds vorig jaar de gelden voor kleine infrastructuurprojecten (tot 25 mln) over inliggende gemeenten. Tot slot vallen in dit verband nog de vrijheidsgraden te noemen die de provincies hebben ten aanzien van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting; dit punt kan ook van belang zijn in verband met de financiële armslag van provincies bij een toenemende (budgettaire) verantwoordelijkheid voor het vervoerbeleid.

Met bovenstaande voor ogen, valt er veel voor te zeggen óók de bekostiging van het stads- en streekvervoer onderdeel van deze systematiek van samenhangende, integrale planning uit te laten maken. De combinatie van de hierbovengenoemde overwegingen leidt onvermijdelijk tot de conclusie dat de provincies de verantwoordelijk zullen moeten krijgen voor het aanbestedingsbeleid en daarmee de te bekostigen bestuurlijke eenheid zullen moeten zijn. Op deze wijze kan optimale samenhang in het ruimtelijk-economisch beleid op provinciaal niveau worden aangebracht, en kunnen de verschillende beleidsinstrumenten ten behoeve van de doelstellingen bereikbaarheid en leefbaarheid op elkaar worden afgestemd.

Concreet denkt de commissie aan een model waarbij uitsluitend de provincies door het Rijk bekostigd worden, waarbij zij aangetekend, dat het in het verlengde van de recente discussies tussen kabinet en Tweede Kamer, in de rede ligt om ook die regio's (Rotterdam, Amsterdam en Eindhoven) die in beginsel het perspectief hebben om een stadsprovincie te vormen, als provincie te beschouwen.

De provincies zullen in dit voorstel, in het kader van de voorbereiding van het provinciaal verkeer- en vervoerplan en in overleg met de inliggende gemeenten, de algemene (beleids)lijnen t.a.v. het openbaar vervoer opstellen. Hierbij kan op het provinciale niveau een samenhangend omgevingsbeleid worden geformuleerd. De provincie werkt een en ander nader uit en deelt ook, indien daar aanleiding toe is, het grondgebied op in aanbestedingseenheden/OV-netwerken, inclusief het bijbehorende budget en programma van eisen. Gezien het in de vorige paragraaf gestelde over de optimale schaal, ligt het in de rede dat een aantal provincies meer dan een netwerk zullen kennen.

Dit lijkt te betekenen, dat de gemeenten die nu nog zelf verantwoordelijk zijn voor hun stadsvervoer een stap terug moeten doen. Dit is ook zo, in de zin dat gemeenten niet meer direct subsidie zullen ontvangen. Het ligt echter in de rede dat wanneer een gemeente als zodanig een geschikt OV-netwerk zal kunnen vormen, de provincie de verantwoordelijkheid voor de nadere invulling van aanbesteding en selectie doordecentraliseert naar de betreffende gemeente. Op die wijze kunnen de gemeenten en provincies gezamenlijk ook daar de winst van een samenhangend verkeer- en vervoerbeleid incasseren (bijvoorbeeld een directe koppeling aan het lokale parkeerbeleid). Bij doordecentralisatie beperkt de provinciale rol zich tot de allocatie (vaststelling van het beschikbare budget) en het stellen van randvoorwaarden (bijvoorbeeld de afstemming met het naastliggen-

de netwerk). Binnen die kaders is de betrokken gemeente vrij in de verdere invulling en de bevolking kan dus de gemeente daarop ook aan spreken. Voor het rijk blijft echter de provincie het aanspreekpunt. Hierbij merkt de Commissie op dat op basis van de provinciewet een dergelijke vorm van doordecentralisatie ook zonder nadere bepalingen terzake van het rijk mogelijk is.

De Commissie realiseert zich dat een dergelijke provinciale rol in het stads- en streekvervoerbeleid op dit moment nog niet door alle betrokken partijen wordt nagestreefd. Bovendien hebben provincies nog niet veel ervaring met een dergelijke 'zware' regisserende rol. Desondanks kiest de Commissie met het oog op optimalisering van netwerkvang en tegen de achtergrond van het kabinetsbeleid over de bestuurlijke hoofdstructuur bewust voor het perspectief van de potentiële meerwaarde van een integrerende rol voor de provincies.

5. Prestatiegericht bekostigen op hoofdlijnen

5.1 Met het spel veranderen ook de regels

Het bekostigingsmodel is de financiële vertaling van de (beleidsmatige) relatie tussen de Rijksoverheid en de andere overheden, vervoerbedrijven en klanten tezamen. Eerder stelde de Commissie vast dat het OV toegaat naar een omgeving waarbij het Rijk (tezamen met de medeoverheden) de spelregels bepaalt en het speelveld afbakt en de overige partijen elkaar op dat speelveld betwisten zonder de gestelde regels te breken. De rol van de Rijksoverheid in het stads- en streekvervoer neemt af en zal uiteindelijk wezenlijk verschillen van de rol die zij sinds de jaren '60 heeft vervuld. Het zou vreemd zijn als de rol van de overheid verschuift van een allocerende naar een voorwaardenscheppende rol, zonder dat de financiële relatie tussen Rijk en overige partners mee verandert. Kortom, een veranderend spel vraagt om een aanpassing van de regels, waarbij de bekostigingsrelatie de ultieme spelregel is.

Het Rijk subsidieert provincies

Een bekostigingsrelatie moet dienstig zijn aan het gekozen systeem van beïnvloeding. Nu gekozen is voor het instrument van concurrentie, dient ook een bekostigingsrelatie tot stand te komen die effectief en efficiënt ondernemen - en dus goede prestaties - belooft en slechte prestaties straft. Dit gegeven pleit voor een eenvoudige en doorzichtige subsidierelatie van het Rijk naar de provincies, waarin de actoren niet door een veelheid van verfijningen worden afgeleid van het doel waarom het gaat. In principe staat het vervolgens de decentrale overheden vrij om zelf een subsidiewijze te ontwerpen voor de uit de aanbesteding voortvloeiende relatie met de vervoerder. Kortom, de bekostiging door het Rijk beschrijft de financiële relatie met provincies, ervan uitgaande dat de provincies geen grote risico's zullen nemen door bij de uiteindelijke subsidiëring van vervoerders ver van deze prikkels af te wijken.

Sociale en vervoerkundige motieven

De Rijksoverheid heeft van oudsher twee motieven om het OV te stimuleren. Enerzijds gaat het daarbij om het vervoerkundige motief en anderzijds om het sociale motief. Het vervoerkundige motief is in grote lijnen weer te geven als het creëren van een alternatief voor die mensen die zich anders met de auto zouden vervoeren. Dit motief is een vertaling van de doelstelling de modal split ten gunste van het OV te verbeteren. Dit vervoerkundig motief is weer op te splitsen in een bereikbaarheidsmotief en een ontsluitingsmotief. Het bereikbaarheidsmotief duidt op de rol die aan het OV is toebedacht in het bereikbaar houden van de economische en sociale centra van ons land. Het ontsluitingsmotief is erop gericht ook in gebieden waar dat nog niet is gerealiseerd een alternatief voor de auto aan te bieden.

Het sociale motief is er in grote lijnen op gericht aan die mensen die vanuit overwegingen van bereikbaarheid redelijkerwijs geen ander vervoermiddel ter beschikking staat openbaar vervoer aan te bieden. In die zin is het dan ook te zien als het garanderen van een bepaald minimum-voorzieningsniveau.

Bij een zodanig heldere scheiding in de motieven voor financiële betrokkenheid door het Rijk is het een relevante vraag of de scheiding tussen het sociale motief en het vervoerkundige motief ook daadwerkelijk tot uiting moet komen in de bekostigingssystematiek.

Het antwoord daarop is ontkennend. De scheiding is namelijk om verschillende redenen niet goed aan te brengen, want in de praktijk blijkt het sociale element al grotendeels via de op vervoerkundige gronden bepaalde dienstverlening bediend te worden. Men kan al evenmin zeggen dat de sociale functie het onrendabele deel van het net betreft. In de praktijk zijn het sociale en het vervoerkundige motief zodanig met elkaar verweven, dat soms zelfs verschillende delen van één en dezelfde lijn verschillende motieven (sociaal dan wel vervoerkundig) bedienen. Tenslotte mag de lagere overheid in de nieuwe situatie zelf kiezen in hoeverre zij 'sociale functies' meer expliciet in het netwerk wil laten opnemen.

Het is dus juist de marktwerking die provincies meer ruimte zal geven om invulling te geven aan de sociale functie. De lagere overheid zal daarvan overigens wel zelf de kosten dragen, via de bekostigingssystematiek en de daaruit resulterende subsidiebedragen.

Structuurkenmerken

Voordat de Commissie nu toe is aan de houtskoolschets van een nieuw bekostigingssysteem wil zij eerst aandacht schenken aan structuurkenmerken, die mogelijk mede van invloed zouden moeten zijn op de bekostigingsformule. De Commissie kan twee soorten structuurkenmerken onderscheiden. Structuurkenmerken als kostenverhogende factoren die afhankelijk zijn van nadere of nevensgeschikte beleidsdoelstellingen en structuurkenmerken die niet te herleiden zijn tot bewuste beleidskeuzes. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om maatschappelijke factoren waar overheden en/of ondernemers geen invloed op kunnen uitoefenen. Een voorbeeld is de mate van verstedelijking in het gebied.

5.2 Houtskoolschets van een nieuw bekostigingssysteem

Het is de uitdrukkelijke wens geweest van de Commissie om een bekostigingssysteem te ontwerpen dat recht doet aan de situatie die ontstaat nadat de marktwerking effectief zal zijn ingevoerd en de bevoegdheden zullen zijn gedecentraliseerd naar de provincies. Dat systeem zal daarom zowel eenvoudig van opzet moeten zijn, als ook de juiste prikkels afgeven. Op basis van de eerder in dit rapport weergegeven redeneringen en tegen de achtergrond van wat daarover staat in de taakopdracht, komt de Commissie tot de wens een transparant en prestatie-afhankelijk bekostigingssysteem tot stand te brengen, dat alleen voorzover strikt noodzakelijk ruimte biedt aan invloedsfactoren als structuurkenmerken en/of nadere doelstellingen. Daarnaast zal het systeem moeten trachten het fenomeen van de 'double binds' te vermijden. Die zouden bijvoorbeeld kunnen ontstaan als het Rijk door middel van decentralisatie uitdraagt dat afwegingen omtrent de hoeveelheid en soort openbaar vervoer op provinciaal niveau moeten plaatsvinden, maar in de subsidiewijze toch al impliciete keuzes maakt ten aanzien van deze afwegingen. Dit brengt onder andere met zich mee dat de Commissie ervoor wil

pleiten dat het Rijk zich terughoudend opstelt in het opnemen van bijzondere doelstellingen in de subsidiërelatie.

Tenslotte brengt dit uitgangspunt met zich mee dat in het nieuwe bekostigingssysteem geen ruimte is voor techniekdifferentiatie. De afwijkende kosten verbonden aan de exploitatie van bepaalde uitvoeringsmodaliteiten (tram, metro) moeten geen verbijzondering in de bekostigingsrelatie met zich mee brengen. De achterliggende gedachte hierbij is dat het niet de bekostigingssystematiek is, die een eventuele keuze ten aanzien van een modaliteit moet beïnvloeden of faciliteren. Indien een decentrale overheid er de voorkeur aan geeft in sommige gebieden railmodaliteiten te gebruiken, dan komen de eventueel hiermee verbonden extra exploitatiekosten voor rekening van de decentrale overheid.

Extern onderzoek

De Commissie heeft een onderzoeksopdracht verleend aan Hague Consulting Group (het onderzoeksrapport is bijlage 3 bij dit rapport) om een antwoord te krijgen op de vraag naar factoren die op dit moment de bekostiging van het stads- en streekvervoer beïnvloeden. Het gaat hierbij zowel om in het beeld brengen van de mogelijk relevante structuurkenmerken, als ook om factoren als inefficiënties en schaalvoordelen en de mogelijkheden tot beïnvloeding daarvan. Uit dat onderzoek is een aantal conclusies te trekken, die de Commissie heeft gebruikt bij de ontwikkeling van een nieuwe (marktconforme) bekostigingssystematiek.

De belangrijkste constatering luidt dat het overgrote deel (95-98%) van de in de afgelopen jaren verdeelde subsidiebedragen is te herleiden tot variatie in vervoersprestaties. Deze uitkomst is in zoverre verrassend, dat het bestudeerde bekostigingssysteem een aantal verbijzonderingen kent, die op voorhand een andere conclusie zouden doen verwachten. De sociale functie blijkt er niet structureel uit te springen als kostenfactor, evenmin als de overige structuurkenmerken als bijvoorbeeld de mate van verstedelijking. Wel blijkt de schaal van het vervoersgebied een belangrijke factor te zijn; kleine vervoersgebieden hebben een lage kostendekkingsgraad en een duidelijk van het gemiddelde afwijkende verhouding tussen vervoersprestatie en subsidie. Bij een enkel op prestaties gebaseerde wijze van verdelen van de subsidies over het land, zou er voor kleine vervoersgebieden sprake zijn van grote herverdeeleffecten.

In het verlengde van bovenstaande constatering, kiest de Commissie voor een eenduidige, maximaal prestatieafhankelijke bekostigingsrelatie, in een eenvoudige formule en ieder geval zonder techniekdifferentiatie. De geconstateerde herverdeeleffecten voor kleine gebieden zijn te mitigeren door samenvoeging van kleine netwerken (zie ook hoofdstuk 4).

De genoemde bevindingen nemen niet weg dat enige ruimte voor structuurkenmerken de overgangsproblematiek bij de invoering van een maximaal prestatieafhankelijke bekostiging wel aanzienlijk kan verzachten. Hierbij gaat het om kenmerken die niet of nauwelijks door belanghebbenden zijn te beïnvloeden en op objectieve

wijze door derden zijn vast te stellen. De beste verklaring van de subsidies is mogelijk door middel van het toepassen van een multiplicatief model, waarin de structuurkenmerken de subsidie per prestatieeenheid verhogen of verlagen.

Hoewel structuurkenmerken aldus een deel van de pijn verzachten, is het er mee gemoeide financiële belang zo gering, dat zij als regel geen structurele plaats behoeven binnen een marktconform bekostigingsmodel.

De Commissie opteert er dan ook voor het belang van structuurkenmerken aanvankelijk - in een overgangsfase - een plaats te geven binnen het bekostigingsmodel, maar het belang ervan in de toekomst uit te faseren, opdat uiteindelijk een werkelijk marktconforme bekostiging tot stand komt.

Welke prestaties tellen ?

Aangezien subsidies nog bijna tweederde van de inkomsten uit OV-activiteiten belopen, heeft de wijze waarop de overheid de vervoerders bekostigt grote invloed op hun gedrag. Een optimale gedragsbeïnvloeding is een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van de dubbeldoelstelling van het kabinet; bevordering van het openbaar vervoer en verhoging van de kostendekkingsgraad. Dat dubbele doel vereist dat de vervoerder geprikkeld wordt tot (1) een productie en tariefstelling die nieuw vervoer aantrekt, (2) binnen een opbrengstverantwoordelijkheid die aanspoort tot kostenbeheersing om een hogere kostendekkingsgraad binnen bereik te brengen. Hoe dan ook vraagt het scherp houden van de vervoerders daarbij om een prestatieafhankelijke bekostiging.

De volgende vraag is welke prestaties het Rijk wil belonen, als basis voor subsidieverlening aan de provincies. Omdat het zonder meer afdekken van verliezen niet aan de orde is, heeft de Commissie zich beperkt tot een onderlinge afweging van de 'verdiensden' van *verkochte reizigerskilometers* en *opbrengst* als grondslag. In het eerste geval verleent het Rijk de provincie achteraf subsidie op basis van verkochte reizigerskilometers als geleverde prestatie; ingeval van opbrengstsuppletie vergoedt het Rijk, wederom achteraf, een bedrag per gegeneerde gulden aan opbrengst. In beide gevallen is uiteraard bevoorschotting op basis van verwachte prestaties mogelijk, met latere verrekening. In deze redenering is verondersteld dat er op redelijke termijn een adequate chipkaart beschikbaar is om, anders dan bij de strippenkaart, de feitelijk verkochte kilometers, c.q. de feitelijk gemaakte opbrengst te kunnen achterhalen. Tot het zover is zal de subsidie op de traditionele wijze moeten worden vastgesteld.

De doorwerking van de gekozen bekostigingsgrondslag van de provincies naar de bedrijfsvoering van de concessionairs acht de Commissie grotendeels verzekerd, aannemende dat de provincies zelf geen grote financiële risico's willen lopen, en daarom de manier waarop zij op hun beurt vervoerders bekostigen qua systematiek zoveel mogelijk één op één laten aansluiten op de wijze waarop het Rijk hen bekostigt. Daarnaast kan de keuze van de subsidiegrondslag ook invloed hebben op de nadere concessievoorwaarden die de provincie stelt, met name op de mate waarin de *ontwikkelingsfunctie* wordt overgedragen aan de vervoerder en

op de *tariefstructuur* waarmee de vervoerder naar de concessie zal dingen⁵. De overige strategische parameters die de uitkomst bepalen zijn het *totale subsidiebedrag* dat beschikbaar is en de *tijdelijkheid van de concessie*.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie zich beraden over de best mogelijke beïnvloeding van de bedrijfsvoering, in het licht van de genoemde dubbele kabinetsdoelstellingen. De veelheid van doelstellingen en randvoorwaarden die hierbij in het geding is en de verwachtingen omtrent de eigen dynamiek van de te kiezen oplossingen wijzen daarbij in de richting van een combinatie van instrumenten en een in de tijd mogelijk verschuivend bekostigingsperspectief.

Bevordering van het openbaar vervoer als doelstelling lijkt, op zichzelf beschouwd, het meest gebaat bij een bekostiging op basis van verkochte reizigerskilometers als kengetal. Want een (relatieve) groei van het aantal reizigerskilometers geeft een ondubbelzinnige indicatie dat de gewenste verschuiving in de verkeersdeelname tot stand komt, zowel van auto naar openbaar vervoer, als van spits naar dal. Niettemin kleven er ook aan een bekostiging op basis van verkochte reizigerskilometers enkele nadelen; twee nadelen hangen samen met de structuur van bekostiging op reizigerskilometers en twee nadelen zijn van tijdelijke aard.

In de eerste plaats is van belang dat bevordering van openbaar vervoer niet tegen elke prijs tot stand moet komen; het is immers niet de bedoeling om (nagenoeg) gratis openbaar vervoer aan te bieden, omdat de reiziger een redelijke prijs dient te betalen voor zijn of haar mobiliteit. In een systeem van bekostiging op reizigerskilometers bestaat echter het gevaar (tijdens daluren) dat, zolang de marginale kosten van extra reizigerskilometers lager zijn dan het subsidiebedrag per kilometer, vervoerkaartjes gratis of tegen dumprijzen worden aangeboden. Dit leidt tot onbedoelde subsidiëring van (onnodige) mobiliteit.

In de tweede plaats is er het structurele probleem dat geen enkel realistisch tariefsysteem zonder subsidie kostendekkend zal zijn, en dat het totale voor subsidie beschikbare bedrag begrensd is door de beleidsdoelstelling van een hogere kostendekkingsgraad. Deze randvoorwaarde vraagt om een opslag op de (marginale) kosten per reizigerskilometer, waardoor het uiteindelijke tarief afhankelijk van prijselasticiteiten minder vervoer zal aantrekken.

De meer tijdelijke problemen betreffen in de eerste plaats de tijdspanne benodigd om provincies in hun nieuwe rol te laten groeien en een verantwoorde tarifiering - hoog in de spits en laag in het dal - tot stand te laten komen. Het tweede probleem van tijdelijke aard is een adequate meting van verkochte reizigerskilometers. Als de chipkaart echter volledig operationeel is, en het rekeningrijden de verschuiving van auto naar openbaar vervoer een extra steuntje in de rug geeft, zijn deze tijdelijke problemen oplosbaar.

⁵ Aangenomen wordt dat die tariefstructuur voor de duur van de concessie op hoofdlijnen vastligt, en dat daarbij is afgesproken hoe wijzigingen in de kosten van levensonderhoud worden verwerkt, en hoe tussentijdse structuurwijzigingen nader overeengekomen kunnen worden.

Ook aan opbrengstensuppletie als bekostigingsgrondslag kleven een aantal structurele nadelen. In de eerste plaats leidt deze wijze van bekostiging niet noodzakelijk tot een zo groot mogelijke vervoersprestatie. Want dat laatste vereist het met lage tarieven benúten van de overcapaciteit in de daluren.

In de tweede plaats bestaat het risico dat de subsidie-ontvanger, als monopolist, aanvechting kan voelen zijn opbrengst te maximeren door de prijs per kilometer zo hoog mogelijk te houden, en daarmee alleen het inelastische deel van de vraag te bedienen. Een dergelijke ontwikkeling zou strijdig zijn met zowel de vervoerskundige als de sociale doelstelling, en kan - als ongewenst nader beleid - een overheidsbemoeienis met de ontwikkelingsfunctie en het tariefbeleid uitlokken die nu juist vermeden moet worden. Overigens wordt de mate van inelasticiteit uiteraard ook beïnvloed door de prijs en kwaliteit van alternatieve mobiliteitsvormen (fiets, auto, taxi).

Tegen dit bezwaar van monopolioïde prijsvorming kan worden aangevoerd dat juist de concessiesystematiek een markt met periodieke wedijver creëert, die de monopoliemacht beperkt, en zittende partijen er naar laat streven hun concessie te behouden; in deze redenering wordt de aandrang om ten koste van vervoersprestaties te hoge prijzen vast te stellen, sterk ingedamd. Voorzover de markt althans inderdaad voldoende doorzichtig is om zo'n tegenkracht op te roepen tempert de tijdelijkheid van de concessie het gevreesde restrictieve gedrag, en stimuleert het een optimale dienstverlening aan de provincie als opdrachtgever in de vorm van een gunstig netwerk tegen een redelijke prijs.

Zo hebben beide bekostigingsgrondslagen in het licht van de gegeven dubbeldoelstelling hun sterke en zwakke kanten. Op korte termijn draagt opbrengstsuppletie bij aan de doelstelling de kostendekkingsgraad op te voeren, en wordt afrekenen op reizigerskilometers bemoeilijkt door de hierboven geconstateerde complicaties bij het bevorderen van een optimale verschuiving in de verkeersdeelname (*modal split*). Voor de wat langere termijn zou dat anders kunnen liggen. In de eerste plaats is de invoering van rekening rijden voor de concurrentiepositie van het openbaar vervoer en daarmee voor de ontwikkeling van de modal split van belang. In de tweede plaats is er sprake van de nodige dynamiek in de ontwikkeling van de kostendekkingsgraad. Hoewel er ook qua gedragsreacties voor de toekomst nog veel onzeker is, kan het in de rede liggen op wat langere termijn, als althans voldaan wordt aan de voorwaarde om via minimumtarieven dumping te voorkomen, de balans in de afweging wat de meer strategische bekostigingsgrondslag is, te laten doorslaan in het voordeel van reizigerskilometers.

Bekostiging in houtskool

Naar het oordeel van de Commissie zijn de doelstellingen in het openbaar vervoer het best gediend met de invoering van een bekostigingssysteem dat de (stads-)provincies subsidieert op basis van een vast bedrag per prestatie-eenheid, zonder techniekdifferentiatie, waarbij alleen in een overgangperiode structuurkenmerken van invloed zijn. Hierbij gaat de Commissie er wel van uit dat er in het openbaar vervoer in omvangrijke mate sprake zal zijn van marktwerking, dat de bevoegdheden zijn gedecentraliseerd naar het niveau van de (stads-)provincie en dat er sprake zal zijn van een elektronisch kaartstelsel en (enige mate van) tariefvrijheid voor

de vervoerder.

In de volgende paragraaf wordt geschetst hoe de hoofddoelstellingen die het kabinet zich ten aanzien van het openbaar vervoer heeft gesteld simultaan verwezenlijkt kunnen worden op basis van een prestatiebekostiging, zonder daarbij te verzeilen in een onbeheersbare open-einde financiering. Voorwaarde daarvoor is wel dat het Rijk zich in het beleid terugtrekt op hoofdlijnen, en dat provincies de vervoerders op afstand sturen, de ontwikkelingsfunctie durven over te dragen en leren inzien dat een optimale bedrijfsvoering gebaat is bij een hoge mate van tariefdifferentiatie onder globale subsidievoorwaarden.

5.3 Begrotingstechnisch knikkeren

In de wijze waarop het Rijk haar wensen van meer openbaar vervoer sinds enkele jaren vertaalt in de subsidiesystematiek zit een spanning ingebouwd tussen prestatiebekostiging enerzijds en het gemaximeerde budget voor de OV-subsidies anderzijds.

Om een juiste prikkelstructuur te ontwikkelen, zonder het uitgangspunt van budgettaire beheersbaarheid op te geven, heeft de Commissie een aantal stappen ontworpen, die de Rijksoverheid, indien het budget eenmaal is vastgesteld, van een marktconform bekostigingssysteem voorzien. De noodzaak voor de hieronder beschreven procedure zal ontstaan zodra de toepassing van een chipkaart zodanig is ontwikkeld, dat het Rijk haar subsidie kan baseren op real-time geleverde prestaties. In de huidige bekostigingssystematiek zit een vertraging van minimaal 1 jaar tussen het leveren van prestaties en de honorering in de vorm van toenemende subsidie. In het marktconforme subsidiesysteem zoals dat de Commissie voor ogen staat, zullen provincies subsidie ontvangen in jaar t op basis van de ook in dat jaar t geleverde prestaties.

De hiervoor benodigde procedure ziet er als volgt uit:

Stap 1 *Deel het vastgestelde budget door het geprognoseerde aantal reizigerskilometers danwel de hoeveelheid reizigersopbrengsten en stel zo een bedrag per prestatie-eenheid vast. Dit zal behoedzaam dienen te gebeuren.*

De basisgedachte achter de prestatiebekostiging is om per prestatie-eenheid (reizigerskilometers of reizigersopbrengsten) een vast bedrag uit te keren. De bekostiging sluit op deze wijze maximaal aan bij de vraag om OV van de reiziger en is daarnaast een prikkel voor de te bekostigen provincies om maximale vervoersprestaties te (laten) leveren. Omdat het budget beperkt is en er bij een hoger aantal vervoersprestaties dan geraamd sprake zal kunnen zijn van een neerwaartse bijstelling van het bedrag per prestatie-eenheid en de daarbij behorende (psychologisch) ontmoedigende werking, ligt het in de rede om de vervoersprestaties behoedzaam (dus aan de hoge kant) te ramen en zo een marge in te bouwen.

Stap 2

Het huidige budget voor het stads- en streekvervoer kent - los van allerlei andere factoren die het budget bepalen - een jaarlijkse groei van 2% (ook wel aangeduid als SVV-groei). Deze groei zou het Rijk kunnen reserveren en, indien niet benodigd, kunnen gebruiken als extra prikkel voor de bestuurlijke eenheden die de grootste vervoersgroei hebben laten zien.

Dit houdt in, dat het Rijk een deel van het budget (2%) apart zet bij de bepaling van het uit te keren bedrag per prestatie-eenheid. Naar de mate waarin deze reserve niet nodig is, omdat de totale vervoersgroei niet (-veel) hoger uitkomt dan de raming, zou dit bedrag verdeeld kunnen worden (als extra prikkel) over de vervoersbedrijven met een meer dan evenredige groei in vervoersprestatie.

Stap 3

De in 1994 aangepaste regels budgetdiscipline staan een eindejaarsmarge toe van plus of min 1%. Een overschrijding of reserve van 1% is dus geen probleem en leidt slechts een jaar later tot een aanpassing van het beschikbare bedrag.

Deze regel laat toe dat er in beperkte mate (nl. 1% van het begrotingstotaal dat we hier analoog/evenredig toepassen) sprake kan zijn van een soort open-eind met een marge aan de bovenkant van 1%. Hierbij is overigens wel de vraag aan de orde op welke manier de afrekening van de vervoersprestaties plaatsvindt. Het voert wat ver om dat hier uit te diepen, maar vanuit de prestatiebeloning redenerend heeft het de voorkeur om zo weinig mogelijk tijd te laten verstrijken tussen prestatie en beloning. Zeker na invoering van een chipkaart moet een snelle afrekening en monitoring van het slagen/falen van het beleid en de daarbij behorende begrotingsuitputting mogelijk zijn.

Stap 4

Als ultimum remedium zal het Rijk in de loop van het jaar zo nodig het bedrag per prestatie-eenheid neerwaarts moeten bijstellen.

Door de voortdurende monitoring waartoe een chipkaart in staat stelt, is het mogelijk de begrotingsuitputting op de voet te volgen. Voordat het Rijk naar het ultimum remedium zou behoeven te grijpen, moet er sprake zijn van een gemiddelde vervoersgroei van meer dan 3% hoger dan de behoedzame raming! Aangezien de opbrengsten van de vervoerders uit kaartverkoop door het hoge aantal reizigers dan ook fors zullen stijgen zal een relatieve verlaging van het subsidiebedrag per prestatie-eenheid niet desastreus uitpakken.

Langs bovengenoemde lijn ontstaat een eenvoudig, overzichtelijk prestatiebelonend bekostigingsmodel, met een extra prikkel voor de beste prestaties, dat geen gevaar oplevert van budgettaire onbeheersbaarheid.

5.4 Bestedingsvrijheid

In het huidige geval vindt subsidie van het OV plaats via een specifieke doeluitkering ten laste van de begroting van Verkeer en Waterstaat. Dit houdt in dat decentrale overheden subsidie die zij in het kader van de OV-bekostiging van het Rijk ontvangen, uitsluitend mogen besteden aan openbaar vervoer. In een marktconforme bekostigingssystematiek hoeft daarvan in de ogen van de Commissie geen sprake meer te zijn. De cyclus die de decentrale overheid daar in gaat, volgt op het stappenschema van vorige paragraaf, en moet er volgens de Commissie als volgt uitzien. Met de door het Rijk vastgestelde voorlopige vergoeding per prestatie-eenheid in het achterhoofd, tracht de provincie haar netwerk(en) uit te besteden. Daarbij is het een mogelijkheid dat de provincie een contract sluit waarbij de provincie een vergoeding per prestatie is verschuldigd, die lager is dan de vergoeding die zij van het Rijk zal ontvangen. In dat geval kan de decentrale overheid besluiten met het bedrag dat zij overhoudt extra OV in te kopen, of zij kan dat geld anders aanwenden.

Het gaat hierbij dus nog steeds om een zeer specifieke regeling, daar overheden de vergoeding volstrekt prestatiegerelateerd ontvangen. De vrijheid van aanwending betreft dan ook slechts het verschil tussen de vergoeding ontvangen van het Rijk en de verschuldigde vergoeding aan de vervoerder.

5.5 Bekostiging en de nabije toekomst

De Commissie heeft zich tot nu in dit rapport gebogen over de vraag hoe prestaties en bepaalde structuurkenmerken zijn in te zetten in de verklaring van subsidie over belanghebbenden. Met deze twee verklaringsfactoren, waarbij de invloed van de structuurkenmerken zeer gering is, blijft er een onverklaarde rest over. Deze rest kan zowel bestaan uit een gebrekkige doelmatigheid als door nog ongedefinieerde structuurkenmerken. Daar het onderliggende econometrische onderzoek vrij uitputtend is geweest in de beschrijving van mogelijke structuurkenmerken, gaat de Commissie er, mede op basis van nader econometrisch onderzoek, vanuit dat er in het stads- en streekvervoer gemiddeld gezien - met overigens een grote spreiding - sprake is van een technische inefficiëntie van circa 10%. Kortom, er zijn dusdanige verschillen in de inkooprijzen van productiefactoren, dat indien iedereen zijn productiefactoren net zo zou inkopen als de goedkoopste, er aanzienlijke vooruitgang zou zijn te boeken. Strikt geïnterpreteerd zouden de regio's dus, indien zij zich weten te voorzien van goedkoper geproduceerd openbaar vervoer, met minder budget toe kunnen. Deze uitkomsten wijken overigens niet substantieel af van andere onderzoeken, die bijvoorbeeld in het kader van de Commissie De Boer zijn uitgevoerd.

Naast de kosten verbonden aan de productie zijn er ten minste nog twee andere gebieden waarop flinke vooruitgang is te boeken. Daarbij doelt de Commissie ten eerste op de vraag of de organisatie wel de juiste producten in de juiste hoeveelheden maakt, kortom of zij de matching van vraag en aanbod zo veel mogelijk ondersteunt. Ten slotte moet het openbaar vervoer in haar nieuwe setting in staat zijn om door technologische vernieuwing vooruitgang te boeken.

Eenzijds kan de Commissie dus constateren dat uit onderzoek blijkt dat de technische efficiëntie nog al te wensen overlaat, anderzijds is technische efficiëntie maar een beperkt deel van het palet. Eén van de redenen om voor marktwerking te kiezen, is dat het, ook in het openbaar vervoer⁶ een beproefd recept is gebleken voor de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie. In meer gewone termen, door marktwerking zullen bedrijven efficiënter gaan produceren, zullen zij zowel kwaliteit als kwantiteit van hun aanbod meer afstemmen op wat de klant wil en zullen zij meer geprikkeld zijn tot de introductie van technologische innovaties. Het bovenstaande in ogenschouw nemend, kan de Commissie constateren dat zelfs al zou de OV-sector nu maximaal efficiënt gaan produceren, nog de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat de introductie van marktwerking tot substantiële verbeteringen in de prestaties van het stads- en streekvervoer zal leiden.

De dubbeldoelstelling

De Commissie komt tot drie elementen die relevant zijn voor beschouwingen over de haalbaarheid van de dubbeldoelstelling. Ten eerste is er momenteel⁷ sprake van een technische inefficiëntie van circa 10 %. Dit houdt in dat deze technische inefficiëntie ruimte biedt voor een verbeteringstraject in de bedrijfsvoering dat bij een kostendeckingsgraad nu van 35% maximaal zou kunnen leiden tot een verbetering van 3,33%. Ten tweede houdt de Commissie rekening met de overigens afgezwakte effecten van het samenhangende pakket met maatregelen dat het kabinet opstelde in reactie op het rapport van de Cie. De Boer. Ten slotte zullen de voordelen van marktwerking zich voordoen vanaf 1999, daar vanaf dat moment de eerste aanbestedingen plaats zullen vinden. De regio's zullen (naar de laatste inzichten) verplicht zijn om in 2003 een substantieel deel van hun netwerk te hebben aanbesteed. Over de omvang van deze voordelen zijn op voorhand geen uitspraken te doen. Wel is de verwachting dat naarmate provincies ook bereid zullen zijn de ontwikkelingsfunctie aan de markt over te laten, de mogelijke voordelen toenemen.

Al met al is dit perspectief rooskleurig en zal het zeker mogelijk zijn op basis van deze ontwikkelingen tot een helder pad naar de dubbeldoelstelling te komen. In het licht van de reeds ingeboekte taakstellingen, is het de vraag hoe deze voordelen en verbeteringen nu hun budgettaire beslag moeten krijgen. Idealiter zijn de prikkels voor het gedrag van provincies en vervoerders zodanig gestructureerd dat de markt het te behalen voordeel zelf toont en dat aldus het openbaar vervoer zich - door een relatief snellere groei van het aantal OV-kilometers dan de minimaal noodzakelijke relatieve groei van de kostendeckingsgraad - aanpast aan de door het Rijk gewenste minimale kostendeckingsgraad. In die gevallen waar de relatieve toename van het openbaar vervoer achterblijft bij de gewenste relatieve toename van de kostendeckingsgraad, ligt het in de rede om dit in een overgangsregime van korte duur te corrigeren.

⁶ Zie Van de Velde et al., 1996.

⁷ Momenteel houdt hier in dat we uitgaan van een schatting voor nu, uitgaande van een onveranderd budget. Nog in te boeken of reeds ingeboekte taakstellingen zullen, voorzover geen productionalisatie tot stand komt, beslag leggen op de mogelijkheden deze efficiëntiewinst ook daadwerkelijk te hanteren.

Nadat de opwaartse trend in het stads- en streekvervoer is ingezet, de dubbeldoelstelling zal zijn gerealiseerd, komt het Rijk hopelijk nog vroeg in de volgende eeuw in de positie dat zij zich mag afvragen of de kostendek-
kingsgraad nog verder omhoog kan.

Tot het zo ver is, zal de combinatie van geconstateerde inefficiënties, de zich aankondigende effecten van het De Boer-pakket en de te plukken vruchten van effectief vormgegeven marktwerking enerzijds het stads- en streekvervoer aanzienlijke kansen bieden en anderzijds vragen om politieke besluitvorming over de nabije toekomst van de gewenste budgettaire betrokkenheid van het Rijk.

Bijlage 1:**Samenstelling van de Commissie voor het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Bekostiging van het stads- en streekvervoer'**

Voorzitter : prof. dr. D.J. Wolfson

Secretarissen : drs. L.H. Kok
drs. J.G. in 't Veld

Co-secretaris : drs. E.R. Buddenbaum

Leden : drs. S. Riedstra (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
drs. A. Mesker (Ministerie van Verkeer en Waterstaat; van 1-9-96/31-12-96)
drs. J. van der Werf (Ministerie van Verkeer en Waterstaat; vanaf 1-1-1997)
drs. P.W. Martens (Ministerie van Algemene Zaken)
mw. drs. G.J. Lautenbach (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
dr. T.R.P.J. Kroes (Ministerie van Financiën)
drs. T.S. Endenburg (Ministerie van Financiën)
ing. H.C. Verkerk (Ministerie van Economische Zaken)

De secretarissen bedanken de heer Anne Post, student Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Leiden, die als stagiaire op de Inspectie der Rijksfinanciën van 1 oktober 1996 tot 1 mei 1997 een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport, met name ten behoeve van achtergrondstudies voor de onderdelen over bestuurlijke ordening en de positie van personeel bij concessiewisseling.

Bijlage 2:**Door de ministerraad vastgestelde taakopdracht voor het Interdepartementale Beleidsonderzoek 'Bekostiging stads- en streekvervoer'**

Het stads- en streekvervoer speelt een belangrijke rol in het mobiliteitsvraagstuk. Het stadsvervoer wordt op dit moment gefinancierd door de gemeenten, die als intermediaire uitvoeringsinstanties voor hun taak een specifieke uitkering van het rijk ontvangen. Het streekvervoer wordt rechtstreeks gefinancierd door het rijk. De rijksbijdrage voor de dekking van de exploitatielasten van het stads- en streekvervoer bedragen voor 1996 ca. 1,9 miljard. Als gevolg van algemene bestuurlijke ontwikkelingen is deze financieringsstructuur recentelijk gewijzigd.

Per 1 januari 1996 worden de zogenaamde Kaderwetgebieden afzonderlijk door het rijk bekostigd voor het stads- en streekvervoer. Wat betreft de bekostiging van het stads- en streekvervoer buiten de Kaderwetgebieden treedt ook een wijziging op: per 1 januari 1997 zal het streekvervoer rechtstreeks worden aangestuurd door provincies en niet meer door het rijk.

Op het terrein van het OV is ook een aantal andere ontwikkelingen gaande, gericht op een meer doeltreffend en doelmatig opererend stads- en streekvervoer. Hierover zijn adviezen uitgebracht door de commissies de Boer en Brokx.

Het onderzoek zal zich toespitsen op drie elementen, te weten het inrichten van een nieuw (exploitatie-) bekostigingsmodel, de samenhang tussen dit model en de voorgenomen aanbesteding in het stads- en streekvervoer en de relatie tussen aanbesteding en de verzelfstandiging van de GVB's.

Bij het vormgeven van een nieuw bekostigingssysteem zal bekostiging op prestatie voorop staan. Elementen voor het opstellen van een nieuw bekostigingssysteem voor de exploitatie zijn eenvoud, prestatie, objectiviteit, transparantie, tariefvrijheid, geen onderscheid meer in lokaal en interlokaal vervoer, techniekdifferentiatie in relatie tot investeringen in infrastructuur, afbouw van de exploitatie-subsidie in verband met stijging van de kostendekkingsgraad en geen open einde-karakter. Daarbij zal de vraag aan de orde komen op welke schaal de bekostiging plaatsvindt.

De wijze waarop de bekostiging zal worden vormgegeven heeft een relatie met de aanbesteding van openbaar vervoer. Ten aanzien van deze relatie is denkbaar dat het rijk het budget aan de hand van bepaalde normen (met efficiency prikkels) over de regionale overheden verdeelt en de nadere toedeling van deze middelen aan de vervoersbedrijven overlaat aan regionale autoriteiten. De eventuele efficiëntie-winst is vooral in deze relatie gelegen en zou (geheel of ten dele) kunnen neerslaan bij het rijk, regionale autoriteiten en/of vervoerders.

Daarnaast is er een relatie tussen aanbesteding en verzelfstandiging van de GVB's welke ook in het onderzoek wordt meegenomen.

Bij aanbesteding dient er sprake te zijn van gelijke kansen voor vervoersbedrijven en dus gezonde concurrentieverhoudingen. Daartoe is het noodzakelijk dat de vervoersbedrijven klantgericht, bedrijfsmatig en financieel zelfstandig gaan functioneren. Dit betekent dat de vervoersbedrijven los moeten komen van de (gemeentelijke) overheid.

Op dit moment vinden bij V&W reeds enkele onderzoeken in dit kader plaats. De resultaten van deze onderzoeken zullen in dit IBO-onderzoek worden meegenomen. Het eindrapport zal op 1 december 1996 beschikbaar zijn. Aangezien er parallellen zijn tussen dit onderzoek en de activiteiten van V&W in het kader van de Implementatienota Brokx kan het zijn dat er tussentijds deelrapporten worden opgesteld.

Deelnemende departementen: VenW, Fin, BiZa, EZ en AZ

