

De financiële verhouding tussen het streekvervoer en de overheid

DRS. J. M. VERHOEFF*

De vorig jaar verschenen dienstregelingen van autobusondernemingen in het streekvervoer waren voor het eerst gebaseerd op het Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer (NVS).

Naar aanleiding hiervan wordt in dit artikel een retrospectieve beschouwing gewijd aan de financiële verhouding tussen het streekvervoer en de overheid, waarvan het NVS een exponent is.

Daarbij zullen de verliesfinanciering, alsmede de doelstellingen van de overheid uit hoofde waarvan deze plaatsvindt, als gegeven worden beschouwd. De aandacht zal zich richten op enkele theoretische concepties, die met betrekking tot de financiële verhouding kunnen worden onderscheiden, en op de verhouding zoals die zich in de praktijk heeft ontwikkeld.

Inleiding

Voor 1979 was op de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een bedrag van f. 370,8 mln. opgenomen ter dekking van de verliezen van het beroepsmatig verrichte streekvervoer 1). Niet zozeer de hoogte van dit bedrag, als wel de wijze waarop de verliesfinanciering geschiedt, dus de financiële verhouding tussen het streekvervoer en de overheid, zal het onderwerp van onze beschouwing zijn. Daarbij zal ons uitgangspunt zijn, dat de aanwending van schaarse collectieve middelen zo goed mogelijk dient plaats te vinden. Dit kan geschieden door voor de verstrekte subsidie een zo hoog mogelijke kwaliteit aan vervoersdiensten te laten leveren, dan wel een bepaalde gewenste kwaliteit aan vervoersdiensten tegen zo laag mogelijke kosten te laten aanbieden.

Om dit uitgangspunt te verwezenlijken kan de overheid theoretisch van een aantal concepties uitgaan 2). Gerangschikt naar de mate van overheidsingrijpen in het productieproces zijn als zodanig te noemen:

1. een (tijdelijke) relatie gericht op een herstructurering aan de aanbodzijde van de markt 3). De overheid kan met haar subsidie een marktordening bewerkstelligen, waarna zij zich terugtrekt en de ondernemingen weer als voorheen volgens het rentabiliteitsbeginsel hun bedrijf uitoefenen 4);
2. een relatie als groot-afnemer. De overheid kan met de subsidie een deel van de productie van de ondernemer kopen en wel dat deel dat plaatsvindt op basis van de doelstelling „bevordering openbaar vervoer”. In deze conceptie blijft de ondernemer verantwoordelijk voor de financiële uitkomsten van dat deel van de productie dat passend zou zijn voor het in de loop van de tijd verminderde aantal reizigers;
3. een relatie uit hoofde van overheidsverantwoordelijkheid voor de financiële uitkomsten van de gehele productie. De overheid kan zich verantwoordelijk achten en met de subsidie ook daadwerkelijk verantwoordelijk stellen voor de handhaving van de openbare-streekvervoersdiensten als geheel. De (oorspronkelijke) ondernemers verzorgen in deze conceptie de productie voor de overheid op basis van verstrekte richtlijnen;
4. een (tijdelijke) relatie gericht op eigendomsverwerving. De overheid kan de subsidie aanwenden om te trachten de

ondernemingen in eigendom te verwerven met als doel de productie van vervoersdiensten zelf ter hand te nemen als tak van overheidsdienst.

Van de bovenstaande concepties komt onder de huidige omstandigheden de eerste niet in aanmerking, omdat ook ná een herstructurering rendabele exploitatie niet tot de mogelijkheden zal behoren. De laatstgenoemde conceptie komt in onze economische orde pas in aanmerking, indien de andere concepties niet tot een bevredigende situatie leiden. Alvorens deze laatste conceptie in beschouwing te nemen, zal dus eerst uitgebreid aandacht moeten worden besteed aan de andere concepties, i.c. de tweede en de derde conceptie.

De tweede conceptie

Opzet

De grondgedachte van deze conceptie is, dat een ondernemer in het kader van de particuliere ondernemingswijze

* De auteur is wetenschappelijk hoofdmedewerker vervoers- en havenconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel sluit aan bij een eerder in *ESB* gepubliceerd artikel van de auteur: Het streekvervoer van streek, *ESB*, 20 december 1972, blz. 1204-1208, waarin in het bijzonder de organisatorische verhouding tussen overheid en het streekvervoer werd bezien.

1) Incl. een bedrag van f. 12,5 mln. i.v.m. opbrengstderiving als gevolg van reducties verleend aan bejaarden (de z.g. 65+pas). Voor 1980 is opgenomen een bedrag van f. 401,4 mln. ter afdekking van de verliezen, waarvan f. 13,4 mln. i.v.m. bovengenoemde opbrengstderiving.

2) De financiële verhouding overheid-streekvervoer is niet geïnstitutionaliseerd. Dat is wel het geval bij de spoorwegen waar ten aanzien van het reizigersvervoer kan worden uitgegaan van de EG-verordening 1191/69. Zie voor de voornaamste bepalingen van deze verordening het jaarverslag van de NS, 1970, bijlage VIII.

3) Een dergelijke herstructurering aan de aanbodzijde van de markt is met succes toegepast in 1926, toen de Provinciale Staten de bevoegdheid verkregen vergunningen te verlenen, en in de periode 1937-1952, op basis van aanvankelijk de RAP en later de WAP, de Wet autovervoer personen.

4) Zie voor een nadere bespreking van deze in ons land aangehangen vervoerspolitieke filosofie o.a. H.C. Kuiler, *Inleiding tot de vervoers- en havenconomie*, Rotterdam 1973, hfst. 5. Ons land onderscheidde zich met deze filosofie van de omliggende landen, o.a. Duitsland waar men sedert het midden van de vorige eeuw ten aanzien van het vervoer de filosofie van de „Gemeinwirtschaftlichkeit” kent.

productie verantwoordelijk is voor de financiële uitkomsten van zijn productie. Deze productie geschiedt in een onzekere wereld en al dan niet in een door de overheid vastgesteld kader. De gevolgen die het productieproces ondervindt van veranderingen aan de vraagzijde van de markt, komen in principe voor rekening van de ondernemer. De wijzigingen die de overheid in het eerder vastgestelde kader aanbrengt, kunnen daarentegen in een aantal gevallen niet zonder meer zonder financiële tegemoetkoming op de schouders van de ondernemer worden gelegd. Of dit al dan niet mogelijk is, hangt af van het feit, of de wijzigingen betrekking hebben op de *omstandigheden* waaronder het productieproces volgens de overheid dient plaats te vinden, dan wel verband houden met de wensen van de overheid inzake een bepaald *productieniveau* uit hoofde van sociaal-economische overwegingen. In het eerste geval komen de additionele kosten van de wijziging voor rekening van de ondernemer, in het tweede geval ligt het in de rede dat de overheid de additionele kosten voor haar rekening neemt. Deze laatste situatie is relevant voor het streekvervoer.

Ten aanzien van deze conceptie doet zich technisch het probleem voor hoe de autonome kosten van het productieproces te scheiden van de geïnduceerde kosten. Onder de eerstgenoemde kosten verstaan wij de kosten die verband houden met het produceren van goederen en diensten in een onzekere wereld, al dan niet in een door de overheid vastgesteld kader; dus de kosten van de „normale” productie. Onder de geïnduceerde kosten kan worden verstaan de kosten die het gevolg zijn van een wijziging van het door de overheid vastgestelde kader, i.c. de doelstelling om het openbaar vervoer te bevorderen; dus de kosten van de „extra” productie.

Uit een door ons ingesteld onderzoek naar de bedrijfseconomische rentabiliteit van het streekvervoer in de jaren zestig blijkt nu, dat een sleutel tot deze kostensplitsing kan worden gevonden in de gemiddelde bezettingsgraad van de produktiemiddelen, i.c. de autobussen. Deze bezettingsgraad ontwikkelde zich in die jaren zoals weergegeven in tabel 1 5).

Tabel 1. De gemiddelde bezettingsgraad van de autobussen in het streekvervoer, op landelijke basis, in procenten.

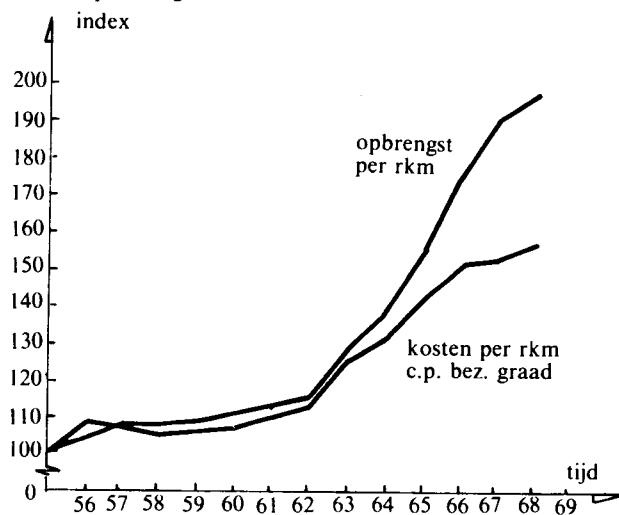
Jaar	Bez. graad	Jaar	Bez. graad	Jaar	Bez. graad
1952	43	1961	42	1970	37
1953	43	1962	42	1971	34
1954	43	1963	41	1972	33
1955	44	1964	41	1973	33
1956	44	1965	41	1974	29
1957	42	1966	40	1975	27
1958	41	1967	38	1976	27
1959	41	1968	37	1977	29
1960	42	1969	37		

Bron: CBS, Statistiek van het personenvervoer.

Uit tabel 1 blijkt dat de gemiddelde bezettingsgraad tot in de jaren zestig gelijk is gebleven, maar daarna daalde. Het is nu deze daling die de „extra” productie op basis van de doelstelling „bevordering van het openbaar vervoer” weergeeft. Zou de gemiddelde bezettingsgraad constant zijn gebleven, d.w.z. zou de productie zich na die tijd aan de dalende vraag hebben aangepast, evenals in de periode daarvoor aan de toenemende vraag naar vervoersdiensten, dan zou er blijkens het genoemde onderzoek in het streekvervoer theoretisch winst zijn gemaakt (zie figuren 1 en 2).

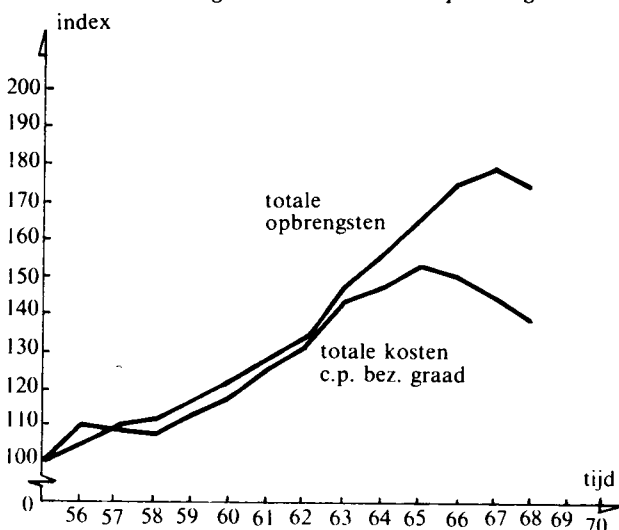
De figuren 1 en 2 hebben betrekking op een groep dochterondernemingen van de Nederlandse Spoorwegen. Omdat de ondernemingen in de groep te zamen een marktaandeel van ongeveer 50% bezaten en omdat zij verspreid waren over het gehele land, liet zich veronderstellen dat de cijfers van de groep representatief waren voor de gehele vervoerstak. Nader onderzoek leerde echter, dat deze veronderstelling niet juist was. De ondernemingen die de andere 50% van de markt voor hun rekening namen, hierna te noemen de „overige” ondernemingen, laten als groep een ander beeld zien wat betreft het

Figuur 1. Indices van de opbrengst per reizigerskilometer en de kosten per reizigerskilometer cet. par. de bezettingsgraad, berekend voor een groep dochterondernemingen der Nederlandse Spoorwegen



Bron: Gedeeltelijk Nederlandse Spoorwegen, gedeeltelijk eigen berekening.

Figuur 2. Indices van de totale opbrengsten en de totale kosten cet. par. de bezettingsgraad, berekend voor een groep dochterondernemingen der Nederlandse Spoorwegen



Bron: Gedeeltelijk Nederlandse Spoorwegen, gedeeltelijk eigen berekening.

Tabel 2. De gemiddelde bezettingsgraad van de autobussen in het streekvervoer voor twee groepen ondernemingen, in procenten

Jaar	NS-dochterond.	Overige ondernemingen	Jaar	NS-dochterond.	Overige ondernemingen
1956	44	43	1963	44	41
1957	45	39	1964	42	39
1958	44	38	1965	41	40
1959	43	39	1966	39	37
1960	44	40	1967	37	40
1961	45	40	1968	35	39
1962	45	40	1969	32	42

Bron: Berekend aan de hand van CBS, Statistiek van het personenvervoer en het cijfermateriaal van de NS over de groep dochterondernemingen.

verloop van de bezettingsgraad. Tabel 2 geeft dit verloop weer naast dat van de groep NS-dochters.

Uit tabel 2 blijkt dat het dalend verloop van de bezettings-

5) J.M. Verhooff, De bedrijfseconomische rentabiliteit van het streekvervoer, *ESB*, 31 juli en 7 augustus 1974, blz. 650-654 en 675-676.

graad voor de groep dochterondernemingen vanaf het midden der jaren zestig sterker is dan op grond van de landelijke cijfers in tabel 1 mocht worden verondersteld. Opvallend is dat voor de groep overige ondernemingen de bezettingsgraad ná 1963 daarentegen niet afwijkt van die in de voorgaande periode. Dit betekent, dat zich bij de overige ondernemingen, althans *gemiddeld*, géén geïnduceerde kosten voordoen.

Deze conclusie is van belang voor de subsidiëring in de onderhavige conceptie. Het feit, dat zich binnen de groepen ondernemingen ook nog verschillen voordoen, roept de noodzaak op de ondernemingen in categorieën in te delen. De hierboven ontwikkelde methode van kostensplitsing schept daartoe de mogelijkheid, en wel als volgt:

1. ondernemingen die noch vanwege de autonome kostenontwikkeling, noch vanwege de geïnduceerde kostenontwikkeling verlies lijden, ofschoon zich *wel* geïnduceerde kosten voordoen (a), of omdat zich *geen* geïnduceerde kosten voordoen (b);
2. ondernemingen die niet vanwege de autonome kostenontwikkeling, doch wel vanwege de geïnduceerde kostenontwikkeling verlies lijden;
3. ondernemingen die reeds op grond van de autonome kostenontwikkeling verlies lijden.

In het kader van de conceptie komen de ondernemingen in de — theoretische — categorie 1a voor een vergoeding van de geïnduceerde kosten in aanmerking, hoewel zij géén verlies lijden. Zij hebben echter een extra productie geleverd. De ondernemingen in categorie 2 komen eveneens voor een vergoeding van deze kosten in aanmerking. De ondernemingen in categorie 3 komen slechts voor een vergoeding in aanmerking voor zover het de geïnduceerde kosten betreft. De ondernemingen in categorie 1b vallen in deze conceptie — omdat zich bij de productie *geen* geïnduceerde kosten voordoen — buiten een vergoeding van de zijde van de overheid.

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van deze conceptie vloeien voort uit de handhaving van het rentabiliteitsprincipe, althans van de kenmerken daarvan, voor de „normale” productie (6). Elke relatieve verandering in de produktiekosten, tot uiting komend in een verandering in de (gemiddelde) kosten per reizigerskilometer, manifesteert zich in de resultatenrekening van de ondernemer. Gelijk voorheen, zal deze dus blijven streven verbeteringen in de efficiency van het productieproces door te voeren.

Evenzo levert elke relatieve opbrengstverandering, bij een gelijkblijvend tariefniveau bewerkstelligd door een hogere of lagere bezettingsgraad, in een der varianten van de conceptie resp. voor- of nadeel op. Het handelen van de ondernemer zal derhalve, gelijk voorheen, gericht blijven op het verbeteren van de kwaliteit van zijn dienstbetoon, onder meer wat betreft de afstemming naar tijd en plaats van het aanbod van vervoersdiensten op de vraag van de reizigers naar deze diensten.

De hierboven bedoelde variant is die waarbij de vergoeding voor de extra productie door de overheid *ex ante* wordt vastgesteld op basis van een normatieve bezettingsgraad. Als tegenhanger is te onderscheiden de variant waarbij de vergoeding *ex post* wordt bepaald op basis van de reële bezettingsgraad over de afgelopen periode. In tabel 3 zijn de winst- en verliesmogelijkheden voor de ondernemers bij de theoretisch mogelijke veranderingen in het aantal reizigerskilometers, het aantal zitplaatskilometers, de bezettingsgraad en de (gemiddelde) kosten per reizigerskilometer, voor beide varianten weergegeven.

De *ex-ante*-variant handhaaft niet alleen de kenmerken van het rentabiliteitsprincipe voor de „normale” productie, maar koppelt tevens de belangen van de ondernemer aan de belangen van de overheid met betrekking tot de „extra” productie. Zo doet een vermindering van de (gemiddelde) kosten per

Tabel 3. De invloed van veranderingen in de kosten- en opbrengstbepalende variabelen op de winst- en verliesrekening van de ondernemers

Aantal reizigerskilometers	Aantal zitplaatskilometers	Bezettingsgraad	Gemiddelde kosten per reizigerskilometer	Vergoeding voor de „extra” productie op basis van	
				ex ante vastgestelde normatieve bez. graad	ex post vastgestelde reële bez. graad
o	o	o	o	o	o
o	o	o	+	v	v
o	o	o	-	w	w
o	+	-	o	v	o
o	+	-	+	v+	v
o	+	-	-	v-	w
o	-	+	o	w	o
o	-	+	+	w-	v
o	-	+	-	w+	w
+	o	+	o	w	o
+	o	+	+	w-	v
+	o	+	-	w+	w
+	+	o	o	o	o
+	+	o	+	v	v
+	+	o	-	w	w
+	+	-	o	v	o
+	+	-	+	v+	v
+	+	-	-	v-	w
+	+	+	o	w	o
+	+	+	+	w-	v
+	+	+	-	w+	w
-	o	-	o	v	o
-	o	-	+	v+	v
-	o	-	-	v-	w
-	-	o	o	o	o
-	-	o	+	v	v
-	-	o	-	w	w
-	-	+	o	w	o
-	-	+	+	w-	v
-	-	+	-	w+	w
-	-	-	o	v	o
-	-	-	+	v+	v
-	-	-	-	v-	w

- + = stijging
- = daling
- o = gelijkblijvend
- w = verbetering
- w+ = relatief grote verbetering
- w- = relatief kleine verbetering
- v = verslechtering
- v+ = relatief grote verslechtering
- v- = relatief kleine verslechtering

reizigerskilometer de kosten van de „extra” productie voor de overheid — en dus voor de gemeenschap — eveneens relatief dalen. Daarnaast past een verbetering van de bezettingsgraad van autobussen in het streven van de overheid het gebruik van het openbaar vervoer te bevorderen en daarmee hopelijk het gebruik van de particuliere auto af te remmen.

Als ander voordeel van het handhaven van de kenmerken van het rentabiliteitsprincipe in deze conceptie kan verder worden genoemd, dat de bedrijfstak de prikkel behoudt om zichzelf te herstructureren. Indien de kosten van de „normale” productie de opbrengsten overschrijden, zal de onderne-

6) Hoewel de conceptie beoogt, dat de ondernemer verantwoordelijk blijft voor dat deel van de productie dat passend is voor het verminderde aantal reizigers, kan gesteld worden dat handhaving van het rentabiliteitsbeginsel in een academisch zuivere vorm in feite niet plaatsvindt. De interdependentie van de „normale” en de „extra” productie verhindert in de praktijk een zuivere kostensplitsing, terwijl een opbrengstsplitsing op basis van deze scheiding in de productie achterwege blijft. Er dient derhalve vastgesteld te worden, dat theoretisch gezien bij de toepassing van de conceptie voor de „normale” productie slechts sprake is van een quasi-rentabiliteitsbeginsel, dat echter in de praktijk alle kenmerken van het rentabiliteitsbeginsel op de oorspronkelijke basis bezit.

mer daaruit de consequenties moeten trekken. Een fusie kan dan uiteraard tot de mogelijkheden behoren. Men kan zo trachten door middel van schaalvergroting een verlaging van de produktiekosten te verwezenlijken. Een herstructurering van de bedrijfstak op deze wijze zal er uiteindelijk toe leiden, dat er een aantal ondernemingen overblijft die elk qua omvang de huidige opvattingen over de optimale bedrijfs-grootte benaderen.

Uiteraard heeft deze conceptie ook nadelen. Zo bestaat in de ex-ante-variant de mogelijkheid dat overheidsgeld naar bedrijven vloeit, die wellicht dank zij dit feit winst kunnen maken. Men denke hierbij aan de ondernemingen in resp. de categorieën Ia en Ib. Hierbij zij echter aangetekend, dat het maken van winst op o/erheidsopdrachten niet verwerpelijk behoeft te zijn. Het komt ook in andere sectoren van de economie voor. Als voorbeeld kunnen we noemen wegenbouw. De concurrentie die in deze sector rond de inschrijving van een opdracht bestaat, ontbreekt echter in de conceptie.

Het zal duidelijk zijn dat dit nadeel nauw verband houdt met de hierboven genoemde voordelen van de ex-ante-variant. Of dit nadeel opweegt tegen deze voordelen hangt af van de potentiële verhouding tussen beide. De overheid staan hierbij twee instrumenten ter beschikking om deze verhouding te beïnvloeden, t.w.

- het vaststellen van de hoogte van de normatieve bezettingsgraad voor zekere periode, en
- het vaststellen van het niveau der tarieven, dus de prijs die de ondernemer voor zijn vervoersdiensten op de markt ontvangt.

Het hanteren van deze instrumenten kan bewerkstelligen, dat niet alleen de ondernemer uit deze conceptie voordeel trekt, maar dat ook voor de gemeenschap de voordelen per saldo het genoemd nadeel overtreffen 7).

De ex-post-variant kent het zojuist genoemde nadeel van de ex-ant-variant in mindere mate. Het nadeel van de variant is echter, zoals tabel 3 toont, dat de ondernemer slechts streeft naar lagere (gemiddelde) kosten per reizigerskilometer en niet naar een gunstiger bezettingsgraad. In deze variant moet de produktie derhalve door de overheid naar boven duidelijk worden afgebakend en, indien relatief lagere kosten haalbaar zijn bij een geringere produktie, ook naar beneden worden begrensd.

Een volgend nadeel van deze conceptie vormt tevens de keerzijde van een eerder genoemd voordeel. De prikkel die de bedrijfstak behoudt om zich zelf te herstructureren, leidt tot suboptima die aldus een optimale structuur van het aanbod van vervoersdiensten in het openbaar vervoer *als geheel* (daarbij inbegrepen het stadsvervoer en het spoorvervoer) in de weg kunnen staan. Het belang van dit nadeel wordt nog versterkt door de hierboven genoemde instrumenten ter beteugeling van eventuele winsten. De instrumenten kunnen namelijk leiden tot een differentiatie in voorzieningen- en tariefniveaus, zowel in de verschillende regio's als tussen het streekvervoer enerzijds en het stads- en spoorvervoer anderzijds 8). De integratie van de onderscheidene delen van het openbaar vervoer kan hierdoor worden bemoeilijkt, waardoor een van de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering in het gedrang komt.

De derde conceptie

Opzet

De grondgedachte van deze conceptie is, dat de overheid zich uit hoofde van het „algemeen belang” verantwoordelijk dient te stellen voor de financiële uitkomsten van de produktie van bepaalde goederen of diensten, indien de produktie daarvan op bedrijfseconomische gronden geheel of gedeeltelijk zou moeten worden gestaakt. Deze verantwoordelijkheid kan een tijdelijk dan wel een permanent karakter dragen. In het laatste geval draagt de overheid in feite het ondernemersrisico en beperkt de ondernemer zich slechts tot het verzorgen

van de produktie voor de overheid. Deze laatste situatie is relevant voor het streekvervoer.

Van belang in deze conceptie is het tot stand brengen van een evenwichtige functionele verhouding tussen enerzijds de overheid en anderzijds de oorspronkelijke ondernemers. Treedt de overheid te krachtig op — en zij bepaalt in deze conceptie de verhouding — dan bestaat het gevaar dat het commerciële handelen van de ondernemers wordt verstikt, hetgeen ten detrimente gaat van de financiële uitkomst van de produktie. Treedt de overheid daarentegen te zwak op, dan bestaat het gevaar dat de ondernemers de hun toegedachte maatschappelijke functie in finesses uitleven, hetgeen eveneens de financiële uitkomst van de produktie nadelig beïnvloedt 9).

Om een evenwichtige functionele verhouding te bereiken kan men denken aan door de overheid uit te vaardigen richtlijnen die enerzijds het optreden van de ondernemers begrenzen, maar anderzijds een zekere marge voor commercieel handelen intact houden. Een belangrijke richtlijn zou de kosten van de produktie kunnen betreffen. Men kan zich voorstellen, dat de overheid aan de ondernemer slechts het verschil vergoedt tussen bepaalde normkosten en de opbrengst van de produktie. Indien de werkelijke kosten van de ondernemer hoger zijn dan de normkosten komt dit verschil niet voor vergoeding in aanmerking. Daarmede wordt in de produktie een zeker efficiency-element ingebouwd.

Een andere belangrijke door de overheid te geven richtlijn kan de omvang van de produktie betreffen, of wel — gezien vanuit de vraagzijde van de markt — het verzorgingsniveau. Met een dergelijke richtlijn wordt de produktie van de ondernemer naar boven, en eventueel naar beneden begrensd. Zo wordt een rem gezet op een ongebreidelde uitbreiding van de produktie, of — indien dit uit kosten oogpunt voor de ondernemer aantrekkelijk is — op een uit oogpunt van het „algemeen belang” wellicht ongewenste inkrimping van de produktie.

Ten aanzien van de zojuist aangegeven opzet van de conceptie doet zich evenwel een aantal problemen voor. Eén van deze problemen is de vraag op welke wijze men de normkosten moet berekenen. Stunnenberg stelt in dit verband dat het zoeken naar *de* kosten van *de* onderneming gelijk staat aan het zoeken naar de steen der wijzen. Verschillen in de capaciteits- en gebruikskosten van het materieel, verschillen in de opbouw van het lijnennet en in de frequentie waarmee de verschillende trajecten worden bereden, verschillen in de anciënniteitsopbouw en in het ziekteverzuim van het personeel, maken het vaststellen van normkosten volgens deze auteur een „mer à boire” 10).

Een eerste stap tot het verkrijgen van normen inzake de produktiekosten is volgens Stunnenberg de berekening van een aantal ratio's uit de bedrijfsgegevens van de ondernemingen. Aan de hand daarvan kan worden vastgesteld welke ondernemingen zich wat betreft het kostenniveau aan de hoge dan wel lage kant bevinden. In een nadere analyse kan dan vervolgens worden gepoogd een antwoord te vinden op de vraag waarom deze ondernemingen van het gemiddelde afwijken.

7) Indien de produktie- (i.c. frequentie)elasticiteit en de prijselasticiteit van de vraag per regio bekend zijn, kan de overheid met behulp hiervan haar beleid overbouwen.

8) Aangetekend zij hierbij, dat verschillen in voorzieningen- en tariefniveaus tot voor kort eerder regel dan uitzondering waren. Ondernemingen die exploiteerden in gebieden met relatief veel „vette” lijnen, konden relatief veel „magere” lijnen in stand houden en/of een relatief hogere frequentie handhaven en/of relatief lagere tarieven hanteren. Wat dit laatste betreft waren er in ons land zowel „dure”, als „goedkope” ondernemingen te onderscheiden, waarbij de tarieven soms meer dan 50% uiteenliepen.

9) Zie voor een uitvoeriger beschouwing hierover met betrekking tot de spoorwegen: J.M. Verhooff, De spoorwegtarieven: de grondslag der tarieven; de keuze van de grondslag; de politieke grondslag en de bevordering van het openbaar vervoer, *ESB*, 12 en 17 december 1973, 3 september 1975.

10) J. Stunnenberg, Bedrijfseconomische problemen van het streekvervoer (II), *ESB*, 8 januari 1975, blz. 36 en zijn meer uitgebreide artikel over dit onderwerp in *Openbaar Vervoer*, 1973, blz. 357.

Verwacht mag evenwel worden, dat in de toekomst op basis van dan ter beschikking staande tijdreeksen een nauwkeuriger normering van de kosten per onderneming mogelijk zal zijn. De noodzaak zal echter altijd blijven bestaan de ex ante berekende normkosten aan het eind van een periode te herzien voor de *werkelijke* ontwikkelingen met betrekking tot bepaalde kostenposten in de betreffende periode. Hierbij valt te denken aan de ontwikkeling van loon- en energiekosten, aan maatregelen van de overheid op het gebied van kostprijsverhogende belastingen e.d.

Een ander probleem van technische aard betreft het bepalen van normen voor de vaststelling van de omvang van de productie. Volgens Polder is ook hier een eerste stap tot het verkrijgen van normen de berekening van ratio's, en wel tussen de geboden frequenties op de verschillende lijnennetten en het aantal reizigers. Zoals bij de normkosten kunnen dan afwijkingen van het gemiddelde, hetzij per lijn, hetzij per onderneming, worden gesignaleerd en eventueel nader geanalyseerd 11).

Verwacht mag worden dat ook ten aanzien van het verzorgingsniveau in de toekomst bevestigende normen worden ontwikkeld, waarbij enerzijds rekening wordt gehouden met de feitelijke vraag en anderzijds met de produktiekarakteristieken van de vervoersdiensten. Het ontwikkelen van normen waarbij rekening wordt gehouden met de potentiële vraag naar vervoersdiensten — een uiterst belangrijke zaak indien men het openbaar vervoer wil bevorderen — zal echter moeilijker zijn. Pogingen daartoe zijn tot dusver in ons land ondernomen door Polder en daarnaast door Robbé Groskamp, De Kluijver en Van Ommeren 12).

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van de onderhavige conceptie zijn tegengesteld aan die van de eerder besproken (tweede) conceptie. Als voordeel kan worden genoemd dat in deze conceptie de overheid als draagster van het ondernemersrisico een optimale structuur van het aanbod van vervoersdiensten in het openbaar vervoer *als geheel* tot stand kan brengen. De kwalificatie „optimaal” dient hierbij zowel te worden gezien vanuit het oogpunt van de kosten, als vanuit het oogpunt van de potentiële opbrengsten.

Deze (optimale) structuur kan in de eerste plaats worden bewerkstelligd door een herstructurering van het streekvervoer. Daarbij is het bereiken van een optimale bedrijfsomvang per onderneming op zich niet van belang. In de tweede plaats kan de overheid een onderlinge afstemming van de voorzieningen- en tariefniveaus verwezenlijken, zowel binnen de vervoerstakken als daartussen. Deze uniformering versterkt de eenheid van de structuur en maakt integratie van de onderscheidene delen van het openbaar vervoer operationeel. Een van de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering van dit vervoer kan daardoor worden gerealiseerd.

Als nadeel van de conceptie kan worden genoemd de beperkte betrokkenheid van de ondernemer bij de kosten en opbrengsten van de productie. De mate van betrokkenheid hangt hierbij voor een belangrijk deel af van de marge die in de richtlijnen voor commercieel handelen wordt overgelaten. Zo laat zich voorstellen, dat in een variant waarbij een eventueel positief verschil tussen de werkelijke en de normkosten door de overheid in mindering wordt gebracht op de vergoeding, de betrokkenheid van de ondernemer bij kosten en opbrengsten gering zal zijn. De ondernemer zal in deze variant slechts geneigd zijn de werkelijke kosten te drukken tot aan het niveau van de normkosten en zich verder opstellen als passief *uitvoerder* van de door de overheid verstrekte richtlijnen.

In een variant waarbij aan de ondernemer een eventueel positief verschil tussen de werkelijke en de normkosten als winst wordt gelaten, zal de betrokkenheid groter zijn en wellicht zelfs leiden tot het streven verbeteringen in de efficiency van het productieproces op eigen initiatief door te voeren. In deze variant fungeert de ondernemer in wezen als aannemer van werk, waarbij een slechte uitvoering tot verlies

leidt en een op efficiency gerichte uitvoering tot winst. Men stuit in deze variant echter wel weer op het nadeel, dat er winst kan worden gemaakt dank zij overheidsgeld.

De eerder besproken herstructurering van het streekvervoer zal in de „uitvoerder”-variant geheel en al door de overheid geïnitieerd en gestimuleerd dienen te worden. Indien een ondernemer in deze variant zijn normkosten weet te bereiken, zal er immers geen enkele aanleiding zijn om het bedrijf aan een andere ondernemer over te doen, dan wel om door fusie eventuele in het kostenvlak gelegen voordelen van schaalvergroting te behalen. Een zekere stimulans tot herstructurering kan mogelijk wel uitgaan van de „aannemer”-variant. Een nadeel hierbij kan echter weer zijn, dat de herstructurering in een richting plaatsvindt die niet strookt met de gewenste optimale structuur van het openbaar vervoer als geheel.

Naast de kosten is de betrokkenheid van de ondernemer bij de opbrengst van de productie in deze conceptie geheel afwezig. Elke reiziger méér betekend voor hem immers: minder subsidie. Daarbij ontbreekt elk verband tussen kosten en opbrengsten, b.v. in de vorm van een bezettingsgraad, zodat de aandacht van de ondernemer — zeker in de hiervoor besproken „aannemer”-variant — uitsluitend in beslag zal worden genomen door de kostenkant van de productie. Het laat zich aanzien dat bij een begrenzing van de productie door de overheid een dergelijke eenzijdig gerichte aandacht de kwaliteit van het dienstbetoon niet ten goede komt.

De vierde conceptie

De grondgedachte van deze conceptie is, dat de overheid uit hoofde van het „algemeen belang” de productie van bepaalde goederen of diensten zelf ter hand dient te nemen, wanneer de ondernemingswijze productie te kort schiet. Zoals gezegd komt deze conceptie in onze economische orde pas in aanmerking, indien de andere concepties niet leiden tot een bevredigende verhouding tussen een bedrijfstak en de overheid. De tweede en derde conceptie bieden voor het streekvervoer zeer zeker mogelijkheden, zodat onze aandacht voor de vierde conceptie nu eigenlijk louter pro forma is.

De voor- en nadelen van de conceptie liggen in het verlengde van die van de derde conceptie. Nóg meer dan in de derde conceptie heeft de overheid de vrije hand om een optimale structuur van het aanbod van vervoersdiensten in het openbaar vervoer tot stand te brengen. Daarnaast kan als een voordeel worden gezien dat alle baten en lasten in deze conceptie door één hand gaan. In dit opzicht lijkt de vierde conceptie op de eerste, alleen de ondernemer is vervangen door de overheid.

Waarin de vierde conceptie duidelijk van de eerste afwijkt, is het streven naar efficiency in het productieproces. In de vierde conceptie ontbreekt de winstprikkel. Het is een bekend feit, dat een overheidsbedrijf over het algemeen minder efficiënt produceert dan een bedrijf waarin de winst het richtsnoer van het handelen vormt. Nóg meer dan in de derde conceptie zal in deze conceptie de productie door richtlijnen moeten worden gestuurd. Het is duidelijk dat de daarmee samenhangende bureaucratie de verhouding tussen kosten en opbrengsten niet gunstig zal beïnvloeden.

11) W. Polder, Ontwikkeling van methodieken ten dienste van het nieuwe streekvervoerbeleid, in: *Onderzoek in opdracht*, lustrumbrochure van het Centrum voor Vervoersplannen, Utrecht, 1972, blz. 55-59.

12) W. Polder, idem; A.H.H. Robbé Groskamp, *Methodiek om te komen tot vaststelling van het verzorgingsniveau voor het streekvervoer nu en in de komende jaren*, uitgave in stencilvorm van de Gelderse Tramwegen, Doetinchem, 1972 en van dezelfde auteur, De plaats van de autobusdiensten in de toekomstige vervoersvoorziening, *Openbaar Vervoer*, jan./feb. 1969; A. de Kluijver en J.A.G. van Ommeren, Het voorzieningsniveau van streekbuslijnen, in: *Verversplanologisch colloquium*, 1976.

Keuze van de conceptie

Naar zich laat aanzien is de keuze van een conceptie en van een bepaalde variant niet eenvoudig. Uiteraard kan men deze keuze op louter politieke gronden maken. In het voorgaande hopen wij echter de voor- en nadelen van de concepties en een aantal varianten op zodanige wijze te hebben belicht dat een economische afweging ook in zicht komt. Daarbij zijn vanzelfsprekend niet *alle* voor- en nadelen besproken. Wij hebben ons beperkt tot de onzes inziens belangrijkste. Ook de problemen die de concepties gemeen hebben, zijn onbesproken gelaten 13), aangezien deze gemeenschappelijke problemen voor een oordeelsvorming niet relevant zijn.

Oordeelsvorming vereist het toekennen van gewichten aan de voor- en nadelen van de concepties en varianten, alvorens deze tegen elkaar te kunnen afwegen. Deze gewichten worden ten dele subjectief bepaald, maar berusten daarnaast ook voor een deel op objectieve feiten. Zo is in de praktijk bijvoorbeeld een belangrijk feit, dat een groot deel van de streekvervoermarkt in handen is van de Nederlandse Spoorwegen. Reeds eerder noemden wij een percentage van 50. Dit aandeel is evenwel nog aanzienlijk gegroeid. Naast de dochterondernemingen van de NS en de ondernemingen waarin de overheid direct deelneemt, nemen de particuliere ondernemingen thans nog slechts een kleine 10% van de markt voor hun rekening.

Voor een oordeelsvorming over de tweede conceptie betekent dit, dat het nadeel dat ondernemers winst kunnen maken dank zij de overheidssubsidie, minder zwaar weegt. De winst komt grotendeels terug in de zak van de overheid (als aandeelhouder van de NS). Ook het nadeel dat herstructurering van de bedrijfstak in deze conceptie kan leiden tot suboptima, weegt daardoor minder zwaar. De overheid kan immers als aandeelhouder bij deze herstructurering zeer wel sturend optreden. Het voordeel van de vierde conceptie dat alle lasten en baten worden gedragen door de overheid, weegt door dit feit eveneens minder zwaar.

In de praktijk is ook van belang het feit, dat de binding van de ondernemer met de streek zeer nauw is. Dit betekent voor een oordeelsvorming over de derde conceptie, dat het nadeel, dat de ondernemer slechts oog zou hebben voor de kostenzijde van de productie, minder zwaar weegt. Bovendien zijn veelal vertegenwoordigers van de streek opgenomen in de Raad van Commissarissen van de ondernemingen, waardoor ook vanuit die hoek gewaakt wordt voor de kwaliteit van het dienstbetoon. Verder ligt het in de rede, zoals Stunnenberg stelt, „dat de zich verantwoordelijk voelende ondernemer ernaar streeft het deficit zo gering mogelijk te houden, aan de verkoopzijde door het verwerven van extra inkomsten, aan de productiezijde door efficiency bevorderende maatregelen” 14).

Het bovenstaande wil echter niet zeggen, dat beheersing van de subsidieverlening van de zijde van de overheid verbodig zou zijn. Lichte malversaties hebben zich voorgedaan bij de aanvragen tot subsidie. Pikant is verder, dat de ondernemers inzake de kwaliteit van het dienstbetoon kunnen doorslaan en lijnen kunnen openen die onder dezelfde omstandigheden vroeger daarvoor niet in aanmerking gekomen zouden zijn. Het Bedrijfstakplan 1977 van ESO is enigermate illustratief voor deze houding 15). O.m. de normering van het voorzieningenniveau heeft aan deze kortstondige uitleving van de rol „as managing agents for a government with major decisions taken for them” een einde gemaakt 16).

De laatste alinea kon slechts betrekking hebben op enkele details bij de uitvoering van de derde conceptie, omdat — zoals wij hierna zullen zien — deze conceptie grotendeels door de overheid in praktijk is gebracht. Daartegenover kan worden gesteld, dat de tweede conceptie ten aanzien van uitwassen min of meer zelfregulerend is in die zin, dat het kwaad zich zelf in de portemonnee van de ondernemer straft. Hierbij doet zich dan weer de vraag voor hoe de kosten van deze winstprikkel zich verhouden tot de kosten van een noodzakelijke uitbreiding van het ambtenarencorps, in de derde conceptie om mogelijke uitwassen te bestrijden, in de

vierde conceptie om de productie als zodanig te doen plaatsvinden.

De financiële verhouding in de praktijk

In 1969 werd voor het eerst een bedrag op de rijksbegroting opgenomen om de in het streekvervoer ontstane, en in omvang toenemende, verliezen ten dele te compenseren. Zoals tabel 4 aangeeft, werd daarbij aanvankelijk voorrang verleend aan de ondernemingen die geheel, dan wel overwegend, in particuliere handen waren. In latere jaren kwamen ook de verliezen van de dochterondernemingen van de NS voor subsidie in aanmerking. Sedert 1972 worden in principe alle verliezen in de bedrijfstak door de overheid afgedekt.

Tabel 4. Rijksbijdragen, in procenten van de tekorten

Soort onderneming	1968	1969	1970	1971	1972
Particuliere ondernemingen	0	80	100	100	100
Ondernemingen waarin de overheid deelneemt	0	40	60	100	100
Dochterondernemingen van de NS ..	0	0	53	73	100

Bron: F. Goud, *De ideeënsets van de CVV*, gastcollege aan de Nederlandse Economische Hogeschool, 1972.

De subsidieverlening geschiedde in het begin aan de hand van resultaatberekeningen die door de ondernemers werden gepresenteerd. Vanaf 1970 dienden deze daarbij gebruik te maken van een uniform rekeningenschema, ontwikkeld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, o.m. in samenwerking met de beroepsorganisatie van de ondernemers, het KNVTO. In dit schema moesten de diverse kosten met behulp van in de bijbehorende instructie voorgeschreven sleutels worden verdeeld over de verschillende door het bedrijf uitgeoefende activiteiten, zoals het lijndienstvervoer, het groeps-, toer- en ongeregeld vervoer en eventuele andere activiteiten.

In 1975 kreeg de financiële verhouding tussen de overheid en de bedrijfstak een formele regeling. Deze regeling was in feite een voortzetting van het uniforme rekeningenschema en de instructie, die zich via resp. uitbreiding en een herziene instructie hadden ontwikkeld tot de basis van het Uniform Verantwoordings Systeem (UVS), de werkbenaming van de bedoelde regeling. Bij het tot stand komen van de regeling was de bedrijfstak mede betrokken, o.m. bij monde van het Management-team Exploitatieve Samenwerking Openbaarvervoerbedrijven (ESO), dat inmiddels was opgericht en genoeg de gehele bedrijfstak vertegenwoordigde.

In de regeling is de procedure voor het verkrijgen van een rijksbijdrage in zekere mate geïnstitutionaliseerd, waardoor de ondernemers de door hen zozeer gewenste rechtszekerheid verkregen. Er wordt een aantal gedetailleerde voorschriften in gegeven met betrekking tot de verantwoording van de bedrijfsgegevens, de rapportage inzake de jaarrekening en de ramingen van toekomstige ontwikkelingen. Dit laatste dient o.m. te geschieden in de vorm van bedrijfsbegrotingen. Hiervoor ontvangen de ondernemers calculatiegegevens van het Ministerie die o.a. te hanteren loon- en prijsstijgingspercentages bevatten.

13) Bijvoorbeeld de problematiek van de kostenverbijzondering over de verschillende activiteiten van de onderneming, die door het voorkomen van z.g. gemeenschappelijke kosten bijzonder gecompliceerd is.

14) Zie J. Stunnenberg, op. cit., 1975, blz. 34.

15) Exploitatieve Samenwerking Openbaarvervoerbedrijven, *Bedrijfstakplan voor het streekvervoer in Nederland in 1977*, Utrecht, 1975. Veelzeggend is in dit verband de volgende zin uit het voorwoord: „Als uitgangspunt bij het opstellen van de bedrijfsplannen is gehanteerd de behoefte aan openbaar personenvervoer zoals die blijkt uit de verwachte vraag en uit de beleidsdoelstellingen van de overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening en niet de budgettaire problematiek bij de overheid”.

16) M. E. Beesley, *Urban and suburban transport*, verschenen als preadvies voor het 4e CEMT-congres in Den Haag, 1971, blz. 67 (Engelse tekst).

Met de goedkeuring van de begrotingen kreeg de overheid tevens een instrument in handen om het produktieniveau te beheersen. Dat aan deze beheersing vooralsnog geen normen ten grondslag lagen, bleek toen de minister op basis van budgettaire overwegingen in 1976 onverwachts een 10-persoonsnorm afkondigde. Deze norm hield in, dat ritten met minder dan 10 reizigers dienden te worden gestaakt. Nader overleg heeft er toen toe geleid, dat een Normeringssysteem Voorzieningsniveau Streekvervoer (NVS) is ontwikkeld, dat nu operationeel is gemaakt (17).

Enkele aantekeningen

Overzien wij de hierboven geschetste gang van zaken dan kunnen daarbij drie aantekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats kan men met Stunnenberg stellen, dat in de beginperiode van de subsidieverlening „zonder enig onderzoek naar zij het nog zo globale normen voor produktie en kosten bedragen werden gevoteerd waarvan men niet anders kan zeggen dan dat het palliatieven waren” (18). Over de wijze van subsidieverlening in de beginperiode mag men naar onze mening echter niet te hard vallen. Bedacht dient te worden, dat de overheid vanuit de tot dan toe aangehangen vervoerspolitieke filosofie geheel geen ervaring had met subsidiëring van de bedrijfstak.

Een belangrijker aantekening kan worden gemaakt bij de huidige subsidieverlening, waar de „uitvoerder”-variant van de hierboven besproken derde conceptie steeds meer naar voren komt als de vorm die de overheid kennelijk voor ogen staat. De vraag doet zich daarbij voor of de voorkeur voor deze vorm van subsidieverlening nu berust op een weloverwogen keuze uit alternatieve concepties, dan wel op het feit dat deze vorm indertijd het beste aansloot bij de tot dan toe verkregen ervaring met het verstrekken van de „noodverband”-subsidies. Deze ervaring werd opgebouwd rond de vergoeding van verliezen als resultante van het verschil tussen (bepaalde) kosten en opbrengsten van de bedrijfsvoering, dus rond een vorm van subsidiëring die de trekken vertoont van de derde conceptie.

Reeds in 1972 stelden wij met betrekking tot de financiële verhouding tussen de overheid en het streekvervoer: „De overheid kan dan de negatieve (financiële) resultaten die uit de produktie voortkomen, via een stelsel van normkosten dekken. Een ander dekkingstelsel is ook mogelijk; alternatieve stelsels zijn jammer genoeg nog niet ontwikkeld, zodat men zich (wat de voorstellen tot de toekomstige verhouding betreft) tot dusver richt op het meest voor de hand liggende stelsel” (19). Geconstateerd moet worden, dat sindsdien door de overheid evenmin alternatieve concepties en varianten zijn ontwikkeld, dan wel in beschouwing zijn genomen. Dit wekt de indruk dat een weloverwogen keuze achterwege is gebleven en dat eenzijdige ervaring de basis vormt van de vorm waarin de huidige subsidieverlening steeds meer wordt vervat.

De derde aantekening geldt de uitvoering door de overheid van de in praktijk gebrachte conceptie. Opmerkelijk is namelijk, dat met het UVS en het NVS weliswaar normen worden gesteld ten aanzien van de kosten- en produktieniveaus, maar dat een complementair beleid gericht op een herstructurering van de bedrijfstak tot voor kort geheel ontbrak. Zoals uiteengezet, dient in de derde conceptie een herstructurering gericht op het tot stand komen van een optimale structuur van het openbaar vervoer door de overheid te worden geïnitieerd en gestimuleerd. Dit kan o.m. geschieden door het verbinden van voorwaarden aan de subsidieverlening.

Eerst in 1978 verschijnt een rapport waarin wordt aangegeven welke bedrijven kenmerken vertonen die een overdracht van de lijndienstactiviteiten gewenst kunnen maken. Het rapport ademt evenwel een zeer vrijblijvende sfeer. Kenbaar wordt gemaakt dat een verdere concentratie tot 15 ondernemingen wenselijk moet worden geacht. De vraag wanneer deze concentratie moet plaatsvinden laat het rapport echter onbesproken. Voornamelijk wordt aandacht geschonken aan de elementen die bij het vaststellen van de vergoedingsbedra-

gen een rol kunnen spelen, dus de financiële kant van de overname (20).

Daarentegen kan worden gesteld, dat ondanks het ontbreken van een gericht beleid van de overheid, sedert 1963 in het streekvervoer reeds een omvangrijke herstructurering heeft plaatsgevonden. Deze „natuurlijke” herstructurering sluit echter niet uit, dat een gericht beleid daaraan veel zou hebben kunnen verbeteren. Wij denken hierbij met name aan de geleidelijkheid en de omvang van, alsmede de samenhang in de herstructurering. Wat de omvang betreft is zeer illustratief, hoewel niet exemplarisch, de situatie van het streekvervoer in Limburg ten zuiden van Roermond, waar in een klein gebied nog steeds vele ondernemingen werkzaam zijn.

Een relativering tot slot

Met de bovenstaande kritische aantekeningen wil beslist niet gezegd zijn, dat de tweede, of mogelijk zelfs de vierde, conceptie een betere keus zou zijn geweest dan de door de overheid in praktijk gebrachte derde conceptie. Een weloverwogen keuze van een conceptie kan eerst op basis van een nadere studie plaatsvinden. Wanneer deze beschouwing daartoe een aanzet kan geven, zou dat verheugend zijn. Een voordeel van de in praktijk gebrachte conceptie is in ieder geval, dat het in technisch opzicht gemakkelijker is van de derde naar de tweede conceptie te „switchen” dan omgekeerd.

Of een eventuele „switch” van conceptie nog wel een haalbare kaart is, is een andere, niet onbelangrijke, vraag. Aangenomen mag worden, dat de lust daartoe bij de betrokkenen niet erg groot zal zijn. Evenwel, het enkele jaren geleden in het stadsvervoer van Rotterdam ingevoerde zonetarief is in feite niets anders dan een modieuze variant van het in de jaren dertig vigerende sectietarief. Dat tariefstelsel was als zodanig de opvolger van het eenheidstarief, dat in de jaren vijftig wederom in ere werd hersteld. 't Kan dus verkeren, maar dat zei Bredero reeds in een tijd toen het openbaar vervoer nog maar weinig ontwikkeld was.

J.M. Verhoeff

17) Zie o.m. J.G. Kalhorn, *Het normeringssysteem voorzieningsniveau streekvervoer, Openbaar Vervoer*, 1977, no. 5, blz. 201-203.

18) Zie J. Stunnenberg, op. cit., 1975, blz. 34.

19) J. M. Verhoeff, op. cit., 1972. Onder „men” wordt in dit citaat verstaan met name de Commissie Vervoervergunningen (CVV) en Koninklijk Nederlands Verbond van Transportondernemingen (KNVTO). Zie o.m. CVV, *Verslag over de jaren 1967-1968*, blz. 10; en KNVTO, *Mensen onderweg*, 's-Gravenhage, 1969.

20) *Rapport van de Werkgroep Concentratie Streekvervoer*, 's-Gravenhage, september 1978.