

# Gaat het openbaar vervoer verdwijnen?

## De sociale taxi als alternatief

R. MORSINK

### Inleiding

In *ESB* van 21 maart 1984 verscheen een artikel van dr. T. Tieleman, chef van de afdeling Bedrijfseconomie van de NV Nederlandse Spoorwegen, waarin hij enige voorstellen doet om te voorkomen dat het openbaar vervoer zal verdwijnen. In de eerste plaats stelt hij voor de BTW, de BVB en de motorrijtuigenbelasting (MB) af te schaffen en de benzineprijs door middel van accijnsverhoging naar f. 3,60 per liter te brengen. In de tweede plaats doet de heer Tieleman het alternatief aan de hand om het kentekenbewijs deel III door middel van een extra financiële bijdrage van f. 100 à f. 200 per autobezitter per jaar, aan de OV-gezinsvastrechtkaart te koppelen.

Het eerste alternatief zou volgens Tieleman budgettair neutraal zijn. Of dit werkelijk zo is, valt echter te bezien: als reizigers werkelijk massaal („ten minste 20% van de totale personenmobiliteit”) overschakelen van de auto naar de trein wordt er veel te weinig benzine verstoekt om de vroegere opbrengsten van BTW, BVB en MB te behalen. Bovendien geeft de heer Tieleman zelf al aan waarom dit alternatief onwettelijk is: het vergt toepassing op internationale schaal. België en West-Duitsland zien ons al aankomen!

Het tweede alternatief duidt op regelrechte consumptiedwang: men moet betalen voor een vervoermiddel (i.c. de trein) als men van een ander vervoermiddel (i.c. de auto) gebruik maakt. De heer Tieleman bekrachtigt dit nog eens met twee uitspraken in hetzelfde artikel: „Als we een openbaar vervoer in stand willen houden van voldoende kwaliteit en kwantiteit moeten we het ook gebruiken” en „(...) realisering (van het tweede alternatief, RM) betekent wel dat de jaarlijkse uitgaven van iedere autobezitter met f. 100 à f. 200 stijgen”. De heer Tieleman heeft nog een bijkomend argument om het openbaar vervoer te handhaven: de oliecrisis heeft duidelijk gemaakt dat men niet volledig afhankelijk moet zijn van olie. De oliecrisis werd echter veroorzaakt doordat de olieleveranties in handen waren van slechts enkele leveranciers, verenigd in de OPEC. Sindsdien is de positie van OPEC aanzienlijk verzwakt doordat nieuwe oliebronnen elders in de wereld werden aanbeoord (Noordzee, Mexico enz.). Behalve bij het aanbod van olie zijn ook belangrijke veranderingen te zien bij de vraag naar olie: we kennen de substitutieprocessen die bij de elektriciteitsproductie plaatsvinden. Bovendien is door de crisis de vraag naar olie ernstig ingezakt.

## Modal split

In het artikel van Tieleman gaat het in feite om de „modal split“: de verdeling van vervoersstromen over diverse vervoersmogelijkheden. Voor deze modale uitsplitsing zijn de volgende factoren van belang:

- factoren m.b.t. de reis (afstand, reisdoel);
- factoren m.b.t. de reiziger (inkomen, gezinsgrootte, autobezit);
- factoren m.b.t. het vervoersaanbod (rijstijd, reiskosten, kwaliteit).

De laatste groep van factoren bepaalt in belangrijke mate de concurrentiepositie van een modus ten opzichte van een andere. Daarom zullen we nu deze factoren één voor één bespreken.

### De reistijd

De reistijd die nodig is om met een vervoermiddel van A naar B te komen, bestaat uit drie elementen: a. rijtijd; b. wachttijd; c. wandeltijd. De *rijtijd* is het aantal tijdseenheden dat men in een vervoermiddel verblijft om van A naar B te komen. In principe kan een trein of bus ongeveer net zo snel rijden over een traject als een auto. Openbaar vervoer wordt echter gehinderd door het stoppen bij haltes: de rijtijd wordt relatief (ten opzichte van de auto) langer. De auto kan echter hinder ondervinden van congestie of parkeerproblemen. Veel verschillen zullen wat betreft rijtijd echter niet optreden.

De *wachttijd* betreft het aantal tijdseenheden dat een reiziger bij een halte moet wachten op het vervoermiddel. Voor de auto is deze tijd te verwaarlozen. Voor openbaar vervoer bedraagt deze gemiddeld de helft van de frequentie. Het openbaar vervoer is dus duidelijk in het nadeel. Dit wordt nog erger als de reiziger moet overstappen: men moet opnieuw wachten op het aansluitend vervoermiddel 1).

De *wandeltijd* is het aantal tijdseenheden dat men nodig heeft om bij het vervoermiddel te komen. Het openbaar vervoer rijdt langs een vaste lijn, zodat de reiziger zich eerst naar deze lijn moet bewegen om überhaupt van het vervoer gebruik te kunnen maken. De auto vergt qua wandeltijd hooguit enkele minuten: men parkeert meestal vlakbij. Het openbaar vervoer bevindt zich ook wat dit betreft in een slechte concurrentiepositie.

### De reiskosten

Wat betreft de kosten, zal de reiziger zijn afweging om van een bepaald vervoermiddel gebruik te maken alleen zijn „out-of-pocket“-kosten beschouwen. Voor het openbaar vervoer is dit de prijs van het kaartje; voor de auto zijn dit de benzinekosten, variabele onderhoudskosten en eventuele parkeerkosten.

De exploitatie van het openbaar vervoer is jarenlang gesubsidieerd. De hieruit resulterende lagere tarieven kunnen worden gezien als een compensatie voor de nadelen uit hoofde van de wacht- en wandeltijd. Nu

worden deze subsidies verminderd. In de Meerjarenramingen 1984-1988 handhaaft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de verliesafdekkingen op gemiddeld f. 3,2 mrd. per jaar 2). De stijgende kosten moeten dan op een andere manier worden gedekt, zoals door het verhogen van de tarieven uit hoofde van het Tarievenplan openbaar vervoer.

De auto is door technische ontwikkelingen belangrijk goedkoper geworden door zuiniger motoren en goedkoper onderhoud. Bovendien zijn de benzineprijzen de laatste jaren redelijk stabiel gebleven. Ten slotte dient nog te worden vermeld dat de auto in staat is verschillende personen tegen dezelfde kosten te vervoeren. Het is duidelijk dat de relatieve-kostenpositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de auto belangrijk zal verslechteren. De overheid probeert via diverse kanalen de prijs van het autorijden te verhogen. Dit „auto-pestten“ komt tot uiting in hoge benzineaccijnzen (relevant voor „out-of-pocket“-kosten!), BTW, BVB en MB. Verder verhoging van belastingen en accijnzen zal waarschijnlijk op veel weerstand stuiten.

### De kwaliteit

Het openbaar vervoer heeft ten opzichte van de auto nog een aantal negatieve eigenschappen zoals: de hinder van regen, wind en andere klimaatsinvloeden; het sjouwen met bagage; de kans dat men moet staan; de houding van personeel (bestuurders, kaartcontroleurs); en de veiligheid 3). Natuurlijk probeert het openbaar vervoer deze negatieve punten te compenseren door het bieden van zitcomfort en luxe. De vraag blijft echter welke elementen voor de reiziger doorslaggevend zijn. Bovendien is de vraag van de reiziger naar kwaliteit zeer heterogeen. Concluderend lijken de bus en de trein op grond van vrijwel alle aanbodfactoren in het nadeel te zijn.

### De sociale taxi

Het is daarom de vraag of het huidige openbaar-vervoersysteem (OV-systeem) kan blijven gehandhaafd. Het wordt enerzijds geconfronteerd met een slechte concurrentiepositie ten opzichte van de auto, anderzijds met stijgende prijzen. Toch is democratisch afgesproken dat het openbaar vervoer in een sociaal-maatschappelijke behoefte moet voorzien. De vraag is of er geen alternatieven voor de huidige vormen van openbaar vervoer zijn. Wellicht kan een alternatief worden gevonden in gesubsidieerd taxivervoer: de „sociale taxi“. Hierbij stel ik mij het volgende voor:

- de taxi levert openbaar-vervoerdiensten tegen ritprijzen equivalent met de huidige OV-tarieven;
- de exploitatiekosten worden aangezuiverd door de openbaar-vervoerbudgetten bij de overheid (f. 3,2 mrd. uit verliesafdekkingen);
- de ritprijs is onafhankelijk van het aantal inzittenden; men huurt dus de gehele auto voor één rit;

- werknemers afvloeiend uit openbaar vervoerbedrijven worden taxi-ondernemer, hetzij individueel, hetzij collectief, eventueel met steun van de overheid in de vorm van garanties en/of kredieten;
- de taxi moet vrijgesteld worden van BVB, MB en het hoge BTW-tarief, waardoor de kostprijs kan worden gedrukt;
- de taxi is op aanvraag beschikbaar: men belt eenvoudig een taxicentrale. In centra van steden zal de taxiconcentratie zo hoog zijn dat men een taxi kan aanhouden.

De volgende voordelen zijn aan te wijzen:

- de OV-consument heeft een kortere reistijd: de wandeltijd blijft nihil, de wachttijd blijft beperkt tot het wachten op de taxi op de lokatie waar men zich bevindt. Bovendien hoeft men niet meer over te stappen;
- de OV-consument blijft een lage prijs betalen. Hij kan de kosten zelfs nog beperken door verschillende personen (b.v. collega's) mee te laten rijden (taxi-pooling in plaats van car-pooling);
- de OV-reiziger geniet van de kwalitatieve voordelen van de auto;
- de vervoerscapaciteit is veel beter af te stemmen op de vervoersbehoefte;
- de overheid hoeft geen budgetten uit te trekken voor infrastructuur voor openbaar vervoer: wegen liggen er immers al voor het particuliere autoverkeer.

Behalve voordelen zijn er natuurlijk ook nadelen. Ten eerste ontstaat er een intensiever gebruik van het Nederlandse wegennet, doordat naast het bestaande autobestand een uitgebreid bestand aan taxi's wordt ingeschakeld. Dit leidt tot meer onderhoud en meer congestie. Misschien zou daarom toch een (lage) motorrijtuigenbelasting op taxi's moeten drukken, waaruit extra onderhoud moet worden betaald. Het is echter ook mogelijk dat autobezitters hun auto nu wél laten staan. In de tweede plaats kan in steden congestie ontstaan. Immers, de passagiers van één bus komen nu met verschillende taxi's. Stadscentra kan men echter afsluiten voor privé-vervoer door middel van een vergunningensysteem en parkeervoorzieningen aan de rand van de stad. Indien men de stad in wil moet men hetzij een vergunning kopen, hetzij de privé-auto buiten de stad parkeren en met de taxi verder gaan. In het verleden is in de vervoerssector nogal eens ge-

1) NS en de busmaatschappijen proberen de wachttijden voor aansluitend vervoer te minimaliseren door aanpassing van dienstregelingen. Dit is een mooie gedachte, maar de uitwerking laat te wensen over wanneer vertragingen optreden.

2) *Miljoenennota 1984*, bijlage 3.1, blz. 115.

3) gewezen zij op steekpartijen in de Rotterdamse metro, waarover zelfs Kamervragen zijn gesteld.

bleken dat een grote overcapaciteit ontstaat. Hiervoor zijn diverse wetten en vergunningstelsels ontworpen (b.v. Wet autovervoer personen) om ruïneuze concurrentie met sterke prijsontbiedingen uit te schakelen. Zodra dit gevaar bij de sociale taxi dreigt, moet de overheid regulerend op gaan treden, b.v. door middel van een vergunningstelsel. Het huidige taxivervoer werkt overigens ook met taxivergunningen.

Om te kunnen beoordelen of een nieuw openbaar-vervoersysteem beter functioneert dan het oude, dienen de verschillende hiervoor genoemde elementen in kosten en opbrengsten gekwantificeerd te worden. Uitvoerige kosten-batenanalyses zijn derhalve nodig. Ik sluit dan ook niet uit dat op sommige routes of in sommige regio's de trein of de bus goedkoper is (lees: minder overheids subsidie vergt) dan de sociale taxi.

Er zou nog een andere reden kunnen zijn om het sociale-taxisysteem in te voeren: er ontstaat een grote vraag van de taxi-ondernemers naar auto's. De markt is misschien groot genoeg om in Nederland een standaardtaxi te ontwikkelen en in productie te nemen. Dit kan een bron van nieuwe werkgelegenheid zijn. Indien bij de assemblage ook nog Nederlandse toelieferingen worden gebruikt, gaat ook daar een werkgelegenheidsimpuls van uit.

## Slot

De benzineprijs naar f. 3.60 of het kentekenbewijs deel III f. 100 à f. 200 per jaar duurder, is geen oplossing voor het dwingen tot OV-gebruik. Het eerste niet, omdat het niet zo budgettair neutraal zal zijn als de heer Tieleman suggereert; het tweede niet omdat het de „out-of-pocket“-kosten en daarmee de keuze tussen auto en OV niet beïnvloed. De concurrentiepositie van OV ten opzichte van de auto is op vrijwel alle gebieden slecht te noemen: de reistijd wordt negatief beïnvloed door wacht- en wandeltijden; de reiskosten voor de reiziger stijgen zeer sterk; de reiskwaliteit wordt negatief beïnvloed door het klimaat en de drukte.

Een alternatief voor het huidige OV-systeem moet de voordelen van de auto koppelen aan de lage OV-tarieven. Dit kan door gesubsidieerd taxivervoer in de behoefte aan OV te laten voorzien. Dit systeem is in geprivatiseerde vorm op te zetten waarbij exploitatietekorten uit de huidige overheidsbudgetten voor OV gedekt kunnen worden. Door ontwikkeling van een standaardtaxi in Nederland zijn nieuwe impulsen voor innovatie en werkgelegenheid niet uitgesloten.

Het alternatief is niet kwantitatief ingevuld. Kosten-batenanalyses moeten aantonen of het een reëel alternatief is. De vraag van Tieleman „Gaaf het openbaar vervoer verdwijnen?“ zou ik als volgt willen beantwoorden: misschien wel!, misschien neemt het een ander vorm aan.

In ieder geval is in enkele Nederlandse regio's reeds geëxperimenteerd met een

primitieve vorm van de sociale taxi: de belbus!

**Rob Morsink**

## Naschrift

Morsink doet een interessante poging om de voordelen van particulier en openbaar vervoer te combineren: de sociale taxi. Als ideaal zeer nastrevenswaardig. Je zou zelfs nog een stap verder kunnen gaan. Wellicht zal het in de toekomst technisch mogelijk worden om voor de deur in een onbemande „sociale taxi“ te stappen, aan de centrale via de mobilfoon de gewenste bestemming kenbaar te maken en dan automatisch door middel van elektronische besturing daarheen te worden gebracht. Bij een grote vervoersomvang in een dicht bevolkt land is ook dan echter – zeker in de drukke uren – aan congestie en filevorming (beter nog; gekoppelde filevorming of treinvorming!) niet te ontkomen.

Nu zijn we nog niet zover. We moeten dus blijven leven in een tijd met een gedifferentieerd vervoersaanbod van: trein; metro; tram; lijnbus; (sociale) taxi of belbus en eigen auto. Deze volgorde is niet toevallig. De vervoermiddelen leggen namelijk per reizigerskilometer in toenemende mate beslag op schaarse zaken als: parkeer ruimte; ruimte om te rijden; fossiele energie; een aangenaam milieu (dus niet teveel nieuwe verkeerswegen, lawaai, stank en zure regen). De eerste twee factoren zijn vooral in en om de steden schaars en dwingen aldaar fysiek tot een „hogere“ vorm van openbaar vervoer dan Morsink voorstelt. In de rest van het land zouden vooral de laatste twee argumenten moeten leiden tot het kiezen van een „hogere“ vorm van openbaar vervoer dan Morsink suggereert, uiteraard mits die aanwezig is en een aanvaardbare kwaliteit biedt.

Op drie punten ben ik het volstrekt niet met Morsink eens. De veiligheid van het openbaar vervoer in zijn huidige vorm is onder alle omstandigheden veel groter dan die van de sociale taxi, zowel voor de inzit-

tenden als voor de andere verkeersdeelnemers. Immers, in het eerste geval is het aantal voertuigen, en daarmee de kans op botsingen, kleiner. Bovendien verkleint het geleidingselement van railsystemen de botsingskans nog verder. Ten tweede leidt invoer van een vastrecht annex halvering van de OV-tarieven m.i. wel degelijk tot een ander keuzegedrag tussen openbaar en particulier vervoer. Het bewijs daarvoor is in de jaren na de eerste en de tweede oliecrisis geleverd. Mijn derde kritiekpunt richt zich op Morsinks veronderstelling dat met de huidige overheidsbijdragen aan het openbaar vervoer het systeem van de sociale taxi zou kunnen worden betaald. Dat zou alleen waar zijn als de chauffeurs van de sociale taxi's per arbeidsjaar evenveel reizigerskilometers zouden kunnen vervoeren als nu per OV-medewerker mogelijk is. Voor de trein heb ik het uiterekend. Per NS-er worden ruim 400.000 reizigers-kilometer per jaar vervoerd. Een taxichauffeur zal (inclusief wachttijden en stedelijk verkeer) niet verder komen dan zo'n 20% daarvan. Daarmee is de sociale taxi als totaal systeem niet alleen fysiek onmogelijk (zie boven), maar bovendien volstrekt onbetaalbaar. Immers, trein, bus en taxi hebben één ding gemeen: de personeelkosten vormen driekwart van de totale kosten.

Voorlopig blijf ik er dus maar bij dat onze samenleving een gedifferentieerd aanbod van vervoermiddelen nodig heeft, inclusief de belbus of de sociale taxi. Om de maatschappelijke nadelen van grote verkeersdrukke zoveel mogelijk te reduceren is voorts een prijssysteem gewenst dat – voor zover er keuzemogelijkheden zijn – gebruik van de „hogere“ vormen van openbaar vervoer aantrekkelijker maakt dan gebruik van de „lagere“ vormen of van de eigen auto. Daarvoor is m.i. vereist:

- verdere verschuiving van de vaste auto-lasten in de richting van de benzine-accijns;
- verdere fixatie van de openbaarvervoertarieven (hoger vastrecht, lagere prijzen per rit);
- koppeling tussen beide systemen (vastrechtkaart koppelen aan deel III).

**T. Tieleman**