

Gaat het openbaar vervoer verdwijnen?

DR. T. TIELEMAN*

Waarom bestaat de trein in Europa nog?

Er was eens een tijd, waarin minder dan 10% van de gezinnen over een auto beschikt. De trein had een quasi-monopolie voor interlokaal vervoer. De spoorwegen konden het zich veroorloven de tarieven zó vast te stellen dat er geen tekorten ontstonden. Dat heeft — afgezien van de wilde-bussen-periode in de jaren dertig — in Nederland, Zweden en Zwitserland geduurd tot in de jaren zestig. Daarna kwamen er zoveel auto's dat de tijd van het quasi-monopolie van de trein voorbij was. De spoorwegen hadden toen de keus om: of de tarieven in de buurt te houden van de variabele auto-kosten en de spoorwegtekorten te accepteren; of door te gaan met tariefaanpassing bij kostenstijging, maar (anders dan vroeger) klanten te verliezen.

In Europa kozen de politici in de jaren zeventig duidelijk voor het eerste alternatief. Zij meenden de spoorwegen nodig te hebben om redenen van energiebesparing en ruimtelijke ordening. Voorts hoopten zij door instandhouding van de spoorwegen een te sterke belasting van het milieu en grote verkeers- en parkeeropstoppingen te voorkomen.

In de VS is het heel anders gelopen. Daar hebben na de tweede wereldoorlog vliegtuig en auto de personentrein vrijwel geheel verdrongen. Men heeft de steden op de auto ingesteld. En de omgeving van de stedelijke gebieden heeft in de VS een heel dunne bebouwing gekregen, niet gericht op openbaar vervoer maar juist op de auto.

Europa is echter veel dichter bevolkt dan de VS, vooral rondom de stedelijke gebieden. In Europa hebben de politici de consequentie hieruit getrokken en veel overheidsgeld in het openbaar vervoer gestoken. Dat was — gegeven de politieke doelstelling — een goede beslissing, maar tegelijk een halve zoals ik hierna zal aantonen. In ieder geval is deze beslissing de hoofdreden, waarom de trein in Europa thans nog bestaat.

Ontwikkelingen sedert de jaren zestig

Sinds de jaren zestig is het aantal auto's sterk gegroeid. Het percentage gezinnen dat over een auto beschikt, is gestegen tot ongeveer 80. Autobezit is geen uitzondering meer, maar regel. De mobiliteit is toegenomen. Het treinaandeel daarin is voortdurend gedaald. De hoop van regeringen om door het leveren van een aanzienlijke bijdrage in de openbaar-vervoertekorten selectief autogebruik te bevorderen en langs deze weg ernstige schade aan de samenleving als gevolg van massaal autogebruik te voorkomen, is voor een belangrijk deel in uitlaatgassen opgegaan. Alleen in de jaren waarin de benzineprijs veel sterker steeg dan de treintarieven wist het openbaar vervoer zijn positie te behouden. Blijkbaar gedragen de mensen zich bij hun individuele keuzebeslissingen nog steeds in overeenstemming met de economische wetten 1).

In samenhang met het voorgaande zijn de door de overheden aan de spoorwegen ter beschikking gestelde bedragen fors omhooggegaan. In enkele landen wordt momenteel door de overheid aan het hanteren van een plafond gedacht. Gezien de budgettaire situatie is dat heel begrijpelijk.

De bovenstaande ontwikkeling is niet moeilijk te verklaren. Het is namelijk voor de meerderheid van de autobezitters financieel niet aantrekkelijk zich bij de keuze auto-trein zó te gedragen als de politici in de jaren zeventig hoopten (tenzij zij zich inmiddels een NS(OV)-jaarkaart of een kor-

tingkaart hebben aangeschaft). Erger nog: autobezitters hebben vaak direct financieel nadeel wanneer ze zich wél zo gedragen. Immers, de volle treintarieven zijn in de regel hoger dan de als variabel ervaren autokosten. Dan kunnen we ook niet verwachten dat mensen de trein verkiezen boven de auto, zelfs niet in de gevallen waarin de kwaliteit van de vervoerprestatie vergelijkbaar is.

Met geringe overdrijving kan gesteld worden dat *buiten de spitsuren* alleen de zeer armen en de zeer rijken het zich nog kunnen veroorloven om van de spoorwegen gebruik te maken. De zeer armen moeten wel, want ze hebben geen auto. Zonder spoorwegen zouden hun interlokale verplaatsingen zich tot een minimum beperken. De zeer rijken hebben wél een auto, maar zijn zo rijk dat ze *daarnaast* zo nu en dan ook nog van de trein gebruik kunnen maken. Blijft over de middengroep. Degenen onder hen die op het moment waarop zij hun reis willen beginnen over een auto beschikken, hebben niet genoeg geld om tegen vol tarief een treinkaartje (enkele reis of retour) te betalen. Als ze tóch zo'n kaartje nemen voelen ze zich bijna een dief van hun eigen portemonnee. De variabele autokosten liggen immers lager dan de volle treintarieven. Daarom kiezen ze de auto, moeten ze de auto wel kiezen, voor (bijna) alle verplaatsingen. Ook als ze de treinkosten mogen declareren kiezen ze de auto, om dezelfde reden. En als ze bij gebruik van de eigen auto de autokosten mogen declareren (f. 0,60 per km) hebben ze al helemaal geen aanleiding om van de trein gebruik te maken.

Voorstel

Er moet dus iets gebeuren als we de geleidelijke uitholling van de functie van het openbaar vervoer willen tegengaan. Na het voorgaande is het voorstel eenvoudig. We moeten de reeds genoemde halve beslissing completeren of we moeten die beslissing terugdraaien. In het laatste geval wordt uiteindelijk de reizigersdienst per spoor alsnog opgeheven. Dan ontstaat hier dezelfde situatie die grote delen van de VS al jarenlang kennen.

In het andere geval (waarin we de trein willen handhaven omdat we de druk van de auto's op de samenleving willen verminderen) moeten we ervoor zorgen dat een treinreis aanzienlijk voordeliger wordt dan overeenkomt met de als variabel ervaren autokosten. Om de gedachten te bepalen: 50% voordeliger dan de benzinekosten. Dát zou voor veel keuzereizigers een doorslaggevende prikkel zijn. Immers, de inhoud van de eigen portemonnee is en blijft een belangrijke overweging bij de individuele keuze tussen auto en trein in gevallen van ongeveer vergelijkbare kwaliteit. De ervaring in de afgelopen jaren staat daar borg voor.

Het voorstel kan in beginsel op twee verschillende manieren worden geconcretiseerd:

- de BTW en de bijzondere verbruiksbelasting op auto's worden afgeschaft. De aanschaffingsprijs van auto's daalt dan met 30-40%. De motorrijtuigenbelasting wordt ook afgeschaft. De benzineaccijns wordt daarentegen

* De auteur is chef van de afdeling Bedrijfseconomie van de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Het artikel is geheel voor eigen verantwoordelijkheid geschreven.

1) Op dit moment werken dezelfde wetten ten nadele van de trein: de benzineprijzen dalen enigszins en de treintarieven stijgen, in Nederland als gevolg van het Tarievenplan Openbaar Vervoer. Daardoor loopt het vervoer per trein terug.

verhoogd met een zodanig bedrag dat voor overheid en autobezitter van budgettaire neutraliteit gesproken kan worden. 1 liter benzine kost dan ongeveer f. 3,60;

- b. alles blijft bij het oude, maar aan kentekenbewijs deel III wordt automatisch een OV-gezinsvastrechtkaart gekoppeld (meerkosten f. 100 à f. 200 per autobezitter per jaar), waartegenover staat dat ieder gezinslid circa 50% reductie krijgt op alle dag-, week- en maandkaartjes voor het openbaar vervoer. Wanneer meerdere gezinsleden samenreizen kan met het kopen van één vol dagkaartje worden volstaan. Alle niet-autobezitters kunnen – als ze dat wensen – dezelfde vastrechtkaart kopen aan het loket, tegen dezelfde prijs. Een duidelijke verlaging dus ten opzichte van het huidige kortingkaarttarief.

De bovenbedoelde halve beslissing zal met één van deze beide alternatieven gecompleteerd moeten worden. Als men daartoe politiek niet in staat of bereid is zal de oorspronkelijke beslissing om belangrijke overheidsbijdragen aan het openbaar vervoer te geven niet het gewenste effect sorteren. De uiterste consequentie daarvan zal zijn het terugdraaien van die beslissing en de opheffing van het reizigersvervoer per spoor.

Strategisch aspect

Er is nog een bijkomend argument om het reizigersvervoer per spoor niet zonder meer zijn ondergang tegemoet te laten gaan. De achtergrond voor het voorstaande voorstel moet mede daarin gezocht worden dat het voor een samenleving niet goed is om zich helemaal te baseren op één techniek, voor welke essentiële voorziening dan ook. Zo'n essentiële dienstverlening is b.v. de energievoorziening. Voor 100% afhankelijk zijn van kernenergie of voor 100% afhankelijk zijn van steenkolen of voor 100% afhankelijk zijn van olie is niet verstandig. De oliecrisis heeft ons geleerd dat in dat geval de flexibiliteit van de samenleving te kort schiet. Stopzetten van de olieleveranties kan dan grote maatschappelijke ontwrichting veroorzaken. Een andere essentiële voorziening vormen de diensten van de PTT. Sedert november 1983 weten we, dat we daarop ook niet altijd kunnen rekenen. Gelukkig zijn er alternatieven, zij het nog niet op alle terreinen.

Evenzo is het onverstandig om voor de essentiële voorziening „mobiliteit” voor 100% op de particuliere auto te rekenen. De catastrofale effecten daarvan blijken zodra b.v. plotseling de olietoevoer wordt gestaakt. Bovendien zou een reusachtige extra belasting van ons milieu het gevolg zijn. Daarom dient er een goed alternatief te blijven bestaan, óók in de toekomst, althans voor belangrijke vervoersrelaties.

Dat alternatief kan het openbaar vervoer zijn. Maar dan is wél nodig, dat het openbaar vervoer méér gebruikt wordt dan nu het geval is. Dit geldt met name in de daluren, maar evenzeer in de spitsuren. Niet voor niets stellen SNCF (région Parisienne), NS (Noord-Holland) en SBB (S-Bahn Zürich) zich door de aanschaf van dubbeldektreinen zowel op kostenverlaging als op capaciteitsverhoging van de spitsproductie in. Als we een openbaar vervoer in stand willen houden van voldoende kwaliteit en kwantiteit moeten we het ook *gebruiken*. Het getuigt niet van wijs beleid om het openbaar vervoer alleen maar als reserve achter de hand te houden en ongebruikt in de kast te zetten. In dat geval zijn de kosten maatschappelijk niet op te brengen. Dat moet op den duur onverbiddelek leiden tot functieverlies. Een openbaar-vervoersysteem dat als *modern* systeem in stand moet blijven kan dat in Europa alleen maar als ten minste 20% van de totale personenmobiliteit (van auto en openbaar vervoer samen) zich via dat systeem voltrekt. Anders wordt het openbaar vervoer tòch een museumstuk, alle politieke wil ten spijt.

Wat betekent het voorstel in de praktijk?

Eén van de verworvenheden van de huidige samenleving is de geweldige mobiliteitstoename. Sedert het begin van de jaren zestig is het aantal kilometers, dat per persoon en per jaar wordt afgelegd, in Europa explosief gestegen. Die stijging is vrijwel uitsluitend te danken aan de nieuwe mogelijkheden die door de personenauto binnen het bereik van de grote massa zijn gebracht. Tot die mogelijkheden hoort zeker ook het buiten de stad gaan wonen. Door de komst van de personenauto is de planologische structuur van de Europese landen dan ook wezenlijk beïnvloed. Toch zijn vrijwel alle kernen nog per openbaar vervoer bereikbaar.

Het is zeker niet de bedoeling van dit artikel om aan die mobiliteitstoename te tornen. Wanneer het voorstel onder a zou worden gerealiseerd wordt deze verworvenheid slechts in geringe mate aangetast; bij realisering van het voorstel onder b in het geheel niet. Alleen verschuift in *beide* gevallen een deel van de mobiliteit naar het openbaar vervoer.

Het eerste alternatief vergt een grote belastingoperatie en toepassing op internationale schaal. Anders zou door tanken over de grens het effect verloren gaan. Voor de weinig rijdende automobilist wordt autorijden goedkoper, voor de veelrijders duurder. De modale automobilist betaalt evenveel als nu. Het tweede alternatief vergt minder ingrijpende wettelijke maatregelen; invoering op nationale schaal is op korte termijn mogelijk. Maar realisering betekent wel, dat de jaarlijkse uitgaven van iedere autobezitter met f. 100 à f. 200 stijgen. Daar staat tegenover dat hij permanent over een goedkoop alternatief in de vorm van openbaar vervoer beschikt.

De politici zullen uiteindelijk de keuze moeten maken. Die keuze bestaat, als ik het goed zie, uit het beantwoorden van twee vragen. De eerste vraag is of de huidige verkeer- en vervoerspolitiek voor alle verkeersdeelnemers voldoende stimulansen bevat om in voor de hand liggende gevallen het openbaar vervoer te verkiezen boven het particulier vervoer. Ik beantwoord die vraag met: neen. Indien de politici van hetzelfde gevoelen zouden zijn komt de tweede vraag aan de orde. Daarbij gaat het om de keuze tussen de reeds genoemde alternatieven a en b en wellicht nog een derde alternatief met een soortgelijk effect, namelijk: het openbaar-vervoergebruik wordt gestimuleerd voor die reizen, waarvoor het openbaar vervoer een kwalitatief redelijk alternatief kan bieden.

Kortom, een moeilijke keus. Fasering bij de invoering is overigens denkbaar en wellicht ook wenselijk. Maar de beslissing kan niet lang worden uitgesteld. Anders wordt het openbaar vervoer een randverschijnsel. En in dat geval zal het openbaar vervoer de beoogde strategische-reservefunctie zeker niet meer kunnen vervullen.

Slot

De huidige vervoerpolitiek is niet consequent. Met name het tariefbeleid, waartoe de openbaar-vervoerbedrijven door de overheid gedwongen worden, is in flagrante strijd met de economische wetten. Hier ligt dan ook de belangrijkste oorzaak van de olopemde tekorten. De politici verdedigen de huidige tariefpolitiek wel met een beroep op het profijtbegin-sel: „Wie profiteert betaalt”. Maar wie profiteert er nu eigenlijk als secretaresse X besluit om op weg naar haar werk voortaan de auto thuis te laten en in plaats daarvan trein of bus te nemen? Is zij dat zelf of is dat misschien de twee straten verder wonende vertegenwoordiger Y, die zijn auto bij zijn werk bijna niet kan missen en die door de beslissing van secretaresse X nu plotseling wél ruimte op de weg heeft en bij het hoofdkantoor 's morgens nu wél een parkeerplaatsje vindt? Misschien profiteert de vertegenwoordiger wel sterker van de beslissing van secretaresse X dan zij zélf. Laten wij er vooralsnog maar even van uitgaan dat *beiden profiteren*. Die onderlinge afhankelijkheid van de kwaliteit van particulier

en openbaar vervoer mag best in de tariefstelling tot uitdrukking komen. We kunnen de zaak ook iets anders benaderen. Het gebruik van de auto heeft in vele gevallen ontegenzeggelijk voordelen voor de automobilist, maar tegelijkertijd nadelen voor de gemeenschap (negatieve externe effecten). Als iemand nu besluit om voor een reis, waarvoor het openbaar vervoer een kwalitatief redelijk alternatief biedt, de auto te laten staan, moet hij dan met een openbaar-vervoertarief worden afgeschrikt dat hoger ligt dan de benzinekosten?

Het politieke besluit om belangrijke overheidsbijdragen te leveren aan de openbaar-vervoertekorten was een goed besluit, maar tegelijkertijd een *half besluit*. De politici zullen die beslissing moeten completeren met maatregelen die het openbaar-vervoergebruik financieel veel aantrekkelijker maken dan (overeenkomt met de variabele kosten van) auto-gebruik. In dat geval kan *verdere groei* van het openbaar vervoer worden verwacht en tegelijkertijd aanzienlijke *verlaging van de openbaar-vervoertekorten*. Dit geldt niet alleen voor de spoorwegen, overal waar in dit artikel sprake was van spoorwegen en treinen is steeds het hele openbaar vervoer bedoeld, inclusief bussen, trams en metro.

Dit betoog mag niet als alibi voor het openbaar vervoer en zijn medewerkers dienen. Het openbaar vervoer zal zijn uiterste best moeten blijven doen om waar mogelijk tot verbeteringen te komen. Ik ben ervan overtuigd dat aan serviceverhoging, presentatieverbetering en kostenbeheersing meer gebeuren kan en moet dan er nu gebeurt. Werken aan de bevordering van het gebruik van het openbaar vervoer kan b.v.

heel goed gepaard gaan met het vervangen van treindiensten door busdiensten in die landelijke gebieden, waar de trein geen toekomst meer heeft. Net als ieder bedrijf moeten ook openbaar-vervoerbedrijven voortdurend snoeien in het dode hout om de goede takken tot volle wasdom te laten komen. Dit lijkt met elkaar in tegenspraak, maar dat is slechts schijn: elk levend organisme functioneert zo. Hieraan moeten de openbaar-vervoerbedrijven blijven werken, of de politici nu halve beslissingen nemen of niet.

Maar enkele economische waarheden, die een duidelijk licht werpen op de huidige concurrentiepositie tussen openbaar en particulier vervoer, moeten óók gezegd kunnen worden. De politici moeten weten dat er wel degelijk instrumenten zijn om het gebruik van het openbaar vervoer effectief te bevorderen. Hantering van deze instrumenten zal bovendien leiden tot een sterke vermindering – wellicht op den duur zelfs eliminatie – van de tekorten van de openbaar-vervoerbedrijven. Een andere mogelijkheid is voortgaan op de thans ingeslagen weg. Maar dan *blijft* het openbaar vervoer – afgezien van vastrechtkaart- en abonnementhouders – in hoofdzaak gereserveerd voor de zeer armen en de zeer rijken. En dat leidt onvermijdelijk tot functieverlies. Bovendien zullen de tekorten in dat geval niet verminderen. Voortgaan op de huidige weg is dus een alternatief zonder perspectief. Het blijft dan tobben.

Het woord is aan de politici.

T. Tieleman