

Het openbaar vervoer: rijden zonder stuur

Het openbaar vervoer moet meer marktgericht gaan werken, zo wordt in diverse rapporten aanbevolen. Maar het ontbreekt aan een aantal essentiële voorwaarden om de eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijfsresultaat waar te maken. De gedetailleerde regels die de overheid aan de openbaar-vervoerbedrijven stelt werken averechts.

Er zijn maar weinig mensen in de wereld die bij het begrip 'openbaar vervoer' direct denken aan op winst beluste agressieve ondernemers die het kapitalisme in hun bloed hebben. Integendeel, openbaar vervoer wordt geassocieerd met de overheid, de verzorgingsstaat, het recht op mobiliteit. Openbaar vervoer is van ons allemaal en wordt grotendeels door ons allemaal betaald. Veel mensen zien het openbaar vervoer als een bodemloze put, als een miljarden verslindende moloch die zich aan de klanten en het marktmechanisme weinig gelegen laat liggen. Ondanks alle mooie verhalen over de glansrol die het openbaar vervoer kan spelen bij de oplossing van milieu- en fileproblemen draagt het de grauwsliuier van de centraal geleide economie. De gegarandeerde, niet aflatende subsidiestroom lijkt een opbloeien van de ondernemingszin niet te stimuleren.

Al jarenlang is er een discussie gaande over de dilemma's in het verkeer en vervoer. Iedereen is van mening dat de buurman zich met het openbaar vervoer zou moeten verplaatsen, opdat er ruimte komt voor de eigen verplaatsingen per auto. Als het gebruik van het openbaar vervoer inderdaad sterk toeneemt, zoals dat de afgelopen jaren het geval is, dan blijkt het succes een hoge prijs te hebben. De capaciteit bij de spoorwegen schiet dan in alle opzichten te kort en er zal fors en snel geïnvesteerd moeten worden. In het plan *Rail 21* is dat uitgebreid aangegeven. Bovendien moet de overheid, zeker als de toename van het gebruik in de spitsuren plaatsvindt, dan nog grotere bedragen betalen voor de afdekking van de tekorten bij het gehele openbaar vervoer. Er moet dus veel geld op tafel komen om het succes te betalen. Moet daarvoor het financieringstekort van de

overheid omhoog? Moeten de belastingen worden verhoogd? Moet het reiskostenforfait worden afgeschaft? Moet vooral de automobilist die extra lasten dragen? Moeten de tarieven van het openbaar vervoer extra en vooral in de spits worden verhoogd?

Elk van deze mogelijkheden is onderwerp van felle parlementaire en maatschappelijke discussies geweest. De vraag of het openbaar vervoer echt wel zo doeltreffend en doelmatig met de ontvangen overheidsgelden omgaat speelt daar altijd doorheen. De laatste tijd komt de aanbieder van openbaar vervoer in zijn rol van ondernemer meer in de belangstelling. Zo wordt door het adviesbureau McKinsey en door de commissie-Houben voorgesteld om het aanbod van openbaar vervoer regionaal te integreren, de rijksbijdrage vraagafhankelijk te maken en de bedrijven opbrengst-verantwoordelijk te laten zijn¹. De SER adviseerde zeer onlangs om de spoorwegnetten vrij toegankelijk te maken voor derden². Het is overigens heel goed mogelijk om overheidsbijdragen te combineren met marktgericht en rendementsgericht handelen. Dat is ook in wezen de bedoeling van de sinds 1 januari 1988 in Nederland van kracht zijnde Wet personenvervoer en het Besluit personenvervoer, waarbij de overheid bestuurlijk terug zou moeten treden en waarin veel ruimte zou moeten worden gegeven aan het management van de vervoerbedrijven³.

Het wil echter nog niet goed lukken met die cultuurverandering, terwijl we nu toch zo'n drie jaar verder zijn. De rijksoverheid bepaalt nog steeds tot in de details de tarieven en de dienstregeling. Die detailbemoeienis stimuleert het ondernemersgericht handelen van de openbaar vervoerbedrijven niet. In de praktijk blijkt

zelfs dat, in het streek- en stadsvervoer, ondernemersgericht handelen niet wordt beloond maar bestraft⁴. Voorts ontbreekt het de streek- en stadsvervoerondernemingen aan adequate informatie om hun bedrijven te kunnen sturen. Voorbeelden daarvan worden verderop in dit artikel gegeven. Maar eerst een kort historisch overzicht van de ontwikkelingen in het openbaar vervoer in Nederland⁵.

Historie

In de jaren zestig zijn alle openbaarvervoerbedrijven in Nederland in de rode cijfers gekomen. De rijksoverheid is daarna steeds verder in de positie geraakt van afdekker van de voortdurend toenemende tekorten (in de huidige situatie voor de spoorwegen ruwweg 50%, voor het streekvervoer 60% en voor het stadsvervoer 80% van de kosten). Vanzelfsprekend heeft de rijksoverheid ook steeds meer zeggenschap gekregen om een ongebreidelde aanslag op de algemene middelen te voorkomen. In het streekvervoer gaat die zeggenschap zo ver dat de overheid via een normeringsstelsel precies vaststelt welke ritten er minimaal gereden moeten worden en hoeveel die ritten (gebruik makend van standaardkosten per in te zetten bus, per te rijden buskilometer en

1. Zie het rapport *Openbaar vervoer, naar een geïntegreerde regionale opzet*, McKinsey & Cy, Amsterdam, 1990 en het advies van de commissie-Houben met dezelfde titel, Den Haag, november 1990.

2. Zie *Advies gemeenschappelijk spoorwegbeleid*, uitgebracht door de Commissie Vervoersvraagstukken van de SER aan de minister van Verkeer en Waterstaat, SER-publikatie nr. 21, Den Haag, 9 november 1990.

3. Zie Wet personenvervoer, *Staatsblad*, Den Haag, 1987, nr. 175 of editie Schuurman & Jordens, nr. 126, Tjeenk Willink, Zwolle, 1988, alsmede Besluit personenvervoer, *Staatsblad*, 1987, nr. 175, Den Haag.

4. Het bureau McKinsey & Company schrijft in het rapport *Kiezen voor openbaar vervoer: OV maal twee: samenvatting, conclusies en aanbevelingen*, McKinsey, Amsterdam, 1989, hierover: "Binnen de huidige strategische richting vindt men dan ook geen 'incentive'-systemen voor het aantrekken van keuzereizigers" en "Klantgericht werken en opbrengstverhogende inspanningen worden niet beloofd" (blz. 4-2).

5. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het openbaar vervoer in Nederland J.G. de Wit en H.A. van Gent, *Vervoers- en verkeerseconomie*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.

per productief busuur) mogen kosten. De aldus vastgestelde produktie-omvang is gebaseerd op de in het nabije verleden vervoerde aantallen reizigers in de diverse verbindingen. Het voorschrijven van de minimaal noodzakelijke produktie is natuurlijk ook ingegeven door de maatschappelijke wens om ook openbaar-vervoerdiensten te leveren op plaatsen en tijden dat er weinig van dat vervoer gebruik wordt gemaakt. Overigens worden niet alleen de uit te voeren ritten maar ook de tarieven door de rijksoverheid vastgesteld. Bovendien moeten investeringsprojecten door de overheid worden goedgekeurd. Dit alles lijkt redelijk in het perspectief van de beheersbaarheid en de doelmatigheid van de besteding van overheidsuitgaven. Het is immers erg gevaarlijk, ja zelfs onaanvaardbaar, om zonder enig toezicht miljarden gulden aan subsidies rond te strooien. Anderzijds blijft er in die situatie weinig of geen ruimte voor de vervoersondernemer over om daadwerkelijk als ondernemer bezig te zijn.

In de jaren tachtig werd allengs duidelijker dat noch de beheersbaarheid, noch de doelmatigheid gegarandeerd waren met de gesystematiseerde detailbemoeienis door de centrale overheid. Die overheid kreeg namelijk nolens volens de slecht passende rol van ondernemer, terwijl de rol van het management van de bedrijven werd gedegradeerd tot die van budgethouders, die er voor moesten zorgen dat het afgesproken produkt werd gemaakt voor niet meer dan de afgesproken kosten. Sommige bedrijven werden gestimuleerd om meer reizigers te vervoeren (immers, een toename van de vervoersomvang wordt 'beloond' met gesubsidieerde extra ritten in een volgend jaar en dus met groei). Die prikkel om te groeien had echter niets te maken met het verwerven van extra opbrengsten uit de kaartverkoop. Door de invoering (door de rijksoverheid) van de nationale strippenkaart was het namelijk vreemd gesteld met de opbrengsten in het streek- en stadsvervoer. Een reiziger kan een strippenkaart op het postkantoor in Groningen kopen en er gebruik van maken voor een reis in Limburg. Dat is voor de reiziger erg gemakkelijk, maar zonder een passend ontwaardings- en registratiesysteem weten de bedrijven gewoon niet wat de door hen behaalde omzet is. De anonymisering van de opbrengsten betekende de dood in de

pot voor markt- en resultaatgericht gedrag. De opbrengsten werden (en worden) via een ingewikkelde verdeelsleutel toegerekend aan de bedrijven. De centrale overheid werd in feite de risicodragers in deze situatie. Ondanks het strakke net van regels was er namelijk sprake van een 'open eind'-financiering. Toenemende klandizie in het streek- en stadsvervoer betekende immers meer toegestane produktie in een later jaar en dus meer subsidie.

De nieuwe Wet personenvervoer die op 1 januari 1988 van kracht is geworden veranderde formeel de rollen van de overheid en de vervoerbedrijven. De bedrijven werden vanaf dat moment verantwoordelijk voor het bedrijfsresultaat. Instrumenten om die verantwoordelijkheid waar te maken ontbreken echter nog. Bovendien zijn er elementen in de bestaande regelingen tussen rijksoverheid en streek- en stadsvervoerbedrijven die contraproductief werken. Het is de vraag of het openbaar vervoer met deze regelingen de uitdaging van sterke groei aankan. De slogan 'OV maal 2' waarmee het openbaar vervoer de jaren negentig ingaat blijft zo een dode letter.

Regels die averechts werken

Zonder prikkels om markt- en resultaatgericht te handelen is het niet te verwachten dat het management van bedrijven met de beschikbare subsidiegelden zo doelmatig mogelijk zal omgaan. Dat is geen verwijt in de richting van dat management. Zo is het in de huidige situatie slechts in beperkte mate mogelijk om eigen vermogen te vormen. Een bedrijf dat er in een bepaald jaar in geslaagd is om per eenheid (dat is in de nieuwe regeling het genommerde produktieve busuur) goedkoper te produceren dan volgens de bijdrageregeling is afgesproken, mag het voordelige verschil slechts gedurende hooguit twee jaar aan het eigen vermogen toevoegen. In de volgende jaren worden de normen, zo men wil de duimschroeven, aangedraaid. Die regeling leidt niet bepaald tot groot enthousiasme om elke ontvangen overheidsgulden zo goed mogelijk te gebruiken.

Ook is het nog steeds zo dat wijzigingen in de aantallen reizigers (de vervoersomvang) volgens bepaalde vastgestelde normen leiden tot een minimaal vereist aantal ritten (de produktie-omvang) met een daarbij behorend vergoedingsbedrag. De relatie die daarbij gelegd wordt tussen

produktie en afzet is niet die welke in een particuliere onderneming gebruikelijk is, omdat de opbrengsten daarin nog steeds niet de rol spelen die ze behoren te spelen. Het betekent dat bedrijven reizigers die weinig (of niets) betalen even belangrijk vinden als reizigers die het volle pond neertellen. Deze concentratie op de relatie tussen vervoersomvang en produktie-omvang heeft een verhogend effect op het percentage van de overheidsbijdrage in de totale kosten van het streek- en stadsvervoer.

De situatie rond de opbrengsten is op dit moment ronduit rampzalig. De bedrijven krijgen vertraagd, en op basis van gecompliceerde verdeelsleutels, te horen hoe hoog hun opbrengsten zijn geweest. Die informatie komt te laat om er slagvaardig mee te kunnen werken, is te geconstrueerd en vermoedelijk onbetrouwbaar. Het is bovendien niet bepaald stimulerend als de verkoopopbrengsten door anderen worden geïnd. De noodzaak om de eigen opbrengsten precies te weten is overigens niet zo sterk omdat een creatieve opbrengstverhogende maatregel maar voor een klein deel ten goede komt aan het bedrijf dat zo creatief is geweest (formeel hebben de stedelijke openbaar-vervoerbedrijven bij voorbeeld het recht om hun tarieven binnen een bandbreedte van + of -10% te wijzigen). Het management moet wel heel erg doordrongen zijn van het algemeen belang om in die situatie nog kosten te maken gericht op het verwerven van extra omzet. Het is zelfs mogelijk dat een inspanning, die voor een onderneming in een jaar meer opbrengsten oplevert dan in de afspraken met de overheid is gebudgetteerd, leidt tot strengere budgetafspraken met dat bedrijf in het volgende jaar.

Het is niet verwonderlijk dat de bedrijven zich sterk richten op het enige gebied dat hen nog rest: het produktieproces, de operationele processen, de interne bedrijfsvoering. Dat gebeurt echter zonder dat het geheel van de samenhang tussen produktie, afzet en opbrengsten wordt gezien. Nogmaals, dat is niet de schuld van de managers. Zij optimaliseren binnen de hen gegeven randvoorwaarden.

Het is dringend nodig om de regelgeving inzake de overheidsbijdrage voor het streek- en stadsvervoer te herzien, waarbij enerzijds de beheersbaarheid van de rijksuitgaven uitgangspunt blijft en anderzijds de

doelmatigheid van het gebruik van de gelden zo groot mogelijk is door het management van de bedrijven in die richting te prikkelen en echte vrijheid te geven. Het is niet nodig om daarvoor de Wet personenvervoer opnieuw te veranderen. Het is evenmin de bedoeling om een pleidooi te houden voor absolute tarief- en produktievrijheid van de bedrijven.

Informatie die ontbreekt

Voor het besturen van een onderneming is informatie vitaal. Natuurlijk zijn er ook bij de streek- en stadsvervoerbedrijven administratieve informatiesystemen die gericht zijn op het rekening en verantwoording afleggen van de prestaties die geleverd zijn. Zonder goede procesgegevens kan die verantwoording echter niet volledig zijn. Het genereren van gegevens uit de diverse processen (verkoop, vervoer, produktie) staat bij het streek- en stadsvervoer echter nog in de kinderschoenen.

Hiervoor is al aangegeven dat de bedrijven hun eigen opbrengsten niet kennen, laat staan dat ze weten hoeveel met een bepaalde buslijn, gedurende een bepaalde tijd van de dag of door een bepaalde klantengroep aan geld wordt binnengebracht. Het project DMK (de magneetkaart), gestart in 1984, is kort geleden stopgezet. DMK zou de intelligente vervanger van de strippenkaart moeten worden, waarmee het gebruik van plaatsbewijzen en de opbrengsten zouden kunnen worden geregistreerd. De technische en organisatorische problemen met DMK werden uiteindelijk echter te groot.

Het is voor de besturing van een vervoerbedrijf eveneens van levensbelang om te weten hoeveel mensen waar en wanneer worden vervoerd. Daarvoor is het VIS (vervoersinformatiesysteem) gemaakt dat steekproefsgewijs, door inzet van zogenaamde teltredebussen, vaststelt hoeveel mensen in- en uitstappen. Het VIS, dat al uit 1982 stamt, is opgezet als informatiesysteem voor de rijksoverheid om vast te stellen hoe groot de gesubsidieerde produktie van de bedrijven in een volgend jaar mag zijn. Ook het VIS staat op dit moment aan sterke kritiek bloot. Het VIS, zal misschien, zij het sterk aangepast, geschikt gemaakt kunnen worden om ook voor de bedrijven zelf te dienen als systeem voor vervoersinformatie.

De geplande en de gerealiseerde produktie is de derde belangrijke in-

formatiebron voor de besturing van een vervoersonderneming. De dienstregeling en de wijzigingen daarin, alsmede de geplande en gerealiseerde inzet van mensen (chauffeurs, controleurs, onderhoudspersoneel) en middelen (voertuigen, brandstof) worden door de openbaar-vervoerbedrijven redelijk goed bijgehouden.

De gegevens uit dit produktieproces kunnen echter niet goed voor de besturing van de onderneming worden gebruikt omdat de koppeling met de gegevens uit de twee andere processen, verkoop en vervoer, ontbreekt of uiterst gebrekkig is. Het is immers belangrijk om te weten hoeveel reizigers van een bepaalde gerealiseerde busrit gebruik hebben gemaakt en hoeveel die busrit heeft opgebracht. Het is al uitgesloten dat een bedrijf als onderneming naar behoren kan functioneren als basisgegevens uit de processen gedeeltelijk ontbreken. Wanneer de basisgegevens die er wel zijn bovendien ontstaan uit los van elkaar staande systemen, die een geheel eigen leven leiden, dan is er sprake van een noodsituatie voor de besturing van een onderneming. Voor de streekvervoerbedrijven is die noodsituatie aanwezig. Het management van die bedrijven kan op dit moment onmogelijk de rol van ondernemer spelen. De bedrijfsleidingen verkeren in de weinig benijdenswaardige positie van vliegeniers zonder navigatie-instrumenten. Er ontbreekt een informatieplan, een kader waarin de behoeften aan management-informatie van de bedrijven en de gegevens die daarvoor nodig zijn, worden beschreven. Dat plan zal vanuit de bedrijfstak zelf moeten worden gemaakt en gelanceerd. Te lang is uitsluitend gekeken naar de informatiebehoeften die de rijksoverheid heeft voor het afleggen van rekening en verantwoording door de bedrijven.

Overigens behoeft het hebben van een samenhangend beeld van de informatiebehoeften er niet toe te leiden dat het inwinnen van de gegevens een technische monoliet wordt. Elk bedrijf moet de vrijheid hebben om de manier waarop de gegevens worden verzameld zelf te kiezen. Er is echter wel behoefte aan een systeemconcept, een geordende structuur. Dat concept moet zowel de richtlijn zijn voor de leveranciers, in verband met de ontwikkeling van produkten, als voor de vervoersondernemingen, met het oog op de investeringen. Een zeer passend deel

van dat systeemconcept is de zogenaamde 'databus', een lokaal netwerk van voertuigelektronica dat speciaal voor de voertuigtechniek is ontwikkeld. Door internationale standaardisering is zo'n databus niet van een enkele leverancier afhankelijk. Die databus biedt de mogelijkheid om er systemen op te enten die het verloop van een rit volgen, de passagiersbewegingen meten, de kaartverkoop en ontwaarding registreren, en de voertuig- en personele inzet vaststellen. Deze systemen kunnen als losse modulen door bedrijven worden aangeschaft, waarmee op elegante wijze aan de informatiebehoefte kan worden voldaan.

Ten slotte

Het openbaar vervoer in Nederland kan een bijdrage leveren aan de kolossale transportproblemen op dit moment. Die bijdrage wordt alleen geleverd als de in het openbaar vervoer werkzame bedrijven de ruimte wordt gegeven om ook als bedrijven te opereren. Dat betekent onder meer dat er mogelijkheden moeten zijn om marktgericht reismogelijkheden aan te bieden. Daar is op dit moment geen sprake van. De streek- en stadsvervoerbedrijven kennen hun eigen opbrengsten niet eens! Bovendien worden die bedrijven onbehoorlijk kort gehouden door de rijksoverheid die haar eigen wetgeving op dit terrein kennelijk niet wenst toe te passen. De streek- en stadsbedrijven staan in feite onder curatele. Initiatief wordt gestraft en kennis van de eigen onderneming is kennelijk onnodig. Er moet gevaren worden op het kompas van een ander. Zo wordt een vorm van openbaar vervoer gekweekt die meer subsidie kost dan nodig is en minder verkoopt dan mogelijk is.

Er moeten op zeer korte termijn zelfbewuste streek- en stadsbedrijven komen die hun markt, hun opbrengsten en hun transportproces tot in de haarvaten kennen en daarmee ook echte ondernemingen kunnen worden. Ingewikkelde reorganisaties, zoals het omvormen van het openbaar vervoer tot een verzameling regionale bedrijven zijn dan wellicht niet nodig.

A.A.I. Holtgreve

De auteur is hoofd Informatie en Automatiseringscoördinatie bij de NV Nederlandse Spoorwegen en hoogleraar Bestuurlijke Informatiekunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.