

Minder overheidsgeld voor openbaar vervoer

De ideeën van Tieleman over het openbaar vervoer, gepubliceerd in ESB van 24 juli, leiden niet tot de gewenste tekortvermindering, noch tot betere geleiding van de mobiliteit.

In het artikel van Tieleman, getiteld "Openbaar vervoer kan toe met minder overheidsgeld", worden verschillende maatregelen geschetst die zouden kunnen leiden tot een reductie van de automobiliteit en tegelijkertijd tot een verlaging van de overheidsbijdragen aan het openbaar vervoer¹. De jaarlijkse tekorten worden weggewerkt door ofwel autorijden en openbaar vervoer allebei duurder te maken, ofwel automobilisten te verplichten een 'combikaart' te kopen. Dat de maatregelen die Tieleman voorstelt de gewenste effecten opleveren is echter niet zonder meer gegarandeerd. Een bekostigingssysteem dat prikkelt tot een betere verhouding tussen opbrengsten en kosten van de openbaar-vervoerbedrijven is wellicht een beter alternatief.

Rijksdaalder van Tieleman?

De door de overheid gewenste uitbreidingen van het railvervoer kunnen volgens Tieleman gerealiseerd worden zonder dat de investeringen hiervoor drukken op de overheidsbegroting. De investeringen zouden met particuliere middelen gefinancierd moeten worden. Om deze projecten aantrekkelijk te maken voor particuliere investeerders zouden volgens Tieleman eerst de jaarlijkse exploitatietekorten weggewerkt moeten worden. Hij schetst hiervoor twee (extreme) mogelijkheden: de gebruikers van het openbaar vervoer gaan fors meer voor hun kaartje betalen, of de automobilisten draaien op voor de tekorten. De eerste mogelijkheid (de openbaar-vervoergebruiker zelf dekt het tekort) gaat uit van een verdubbeling van de NS-opbrengsten met 12,5 cent tot 25 cent per reizigerskilometer. Bij gelijkblijvende vraag verdwijnen, volgens Tieleman, met deze tariefverdubbeling de tekorten bij de NS. Uit onderzoek blijkt dat de vraag

naar treinvervoer relatief prijsgevoelig is en dat door stijging van de autokosten automobilisten slechts mondjesmaat naar de trein overstappen². Om vraaguitval te voorkomen moeten de autokosten gemiddeld dus veel sterker stijgen dan de treintarieven. Tieleman stelt een verhoging van de variabele autokosten met 25 cent voor. Uitgaande van de huidige totale kosten van circa 50 cent per autokilometer betekent dit een verhoging met zo'n 50%. Absoluut gezien is deze verhoging weliswaar het dubbele van de verhoging van de NS-tarieven, procentueel gezien echter maar de helft. Daarbij komt nog dat de autokosten door meerdere inzittenden kunnen worden gedeeld. De kosten van het vervoer per trein stijgen dus relatief meer dan de autokosten. Alleen al vanwege het psychologische effect dat hiervan uitgaat zou de vraag naar treinvervoer per saldo wel eens kunnen dalen, waardoor er dus een tekort zou blijven bestaan. De met RAIL 21 beoogde verdubbeling van de vervoersomvang komt door een dergelijke drastische tariefsverhoging ook in gevaar.

Als de genoemde verhoging van de variabele autokosten via de benzineaccijns zou moeten worden gerealiseerd zou dit neerkomen op een prijsverhoging van circa f 2,50 per liter (uitgaande van een verbruik van 1 liter op 10 kilometer). Ook Tieleman twijfelt aan de maatschappelijke haalbaarheid van een dergelijke drastische verhoging. De discussies omtrent het 'kwartje van Kok' liggen nog vers in ons geheugen. Daarnaast speelt uiteraard de mogelijkheid van inpassing van zo'n maatregel in het Europese beleid een belangrijke rol.

Afwentelen

De tweede door Tieleman geschetste 'oplossing' gaat uit van de dekking

van het tekort door de automobilist. Tieleman stelt voor aan iedere Nederlandse personenauto een combi-kaart te koppelen wat de NS jaarlijks f 250 à f 300 per Nederlandse personenauto oplevert. Met deze combi-kaart krijgt men korting op het openbaar vervoer. De NS krijgt er hierdoor circa 5 miljoen potentiële kortingreizigers bij. Als uitgegaan wordt van het gelijkblijven van het normale tarief (dat overigens gezien het verplichte karakter van de combi-kaart zoals Tieleman die zich voorstelt nog maar voor relatief zeer weinig reizigers zal gelden), zal de gemiddelde opbrengst per reizigerskilometer dalen. Onduidelijk is of Tieleman bij de jaarlijkse opbrengst van de combi-kaart van f 250 à f 300 met deze opbrengstenderving rekening heeft gehouden.

Om de extra reizigers te vervoeren zullen de exploitatiekosten stijgen (nog afgezien van uitbreidingsinvesteringen in infrastructuur). Deze kostenstijging is overigens sterk afhankelijk van de vraag of de vervoersgroei geconcentreerd is in de spits- of in de dalperioden.

De kostenstijging gecombineerd met de daling van de opbrengsten zal het exploitatietekort bij de NS doen toenemen. Het tekort kan hierdoor niet meer gedekt worden door de opbrengsten van de combi-kaart.

Onduidelijk is overigens in hoeverre de stads- en streekvervoerbedrijven van de opbrengsten van de combi-kaart mogen meeprofitieren. Het invoeren van een dergelijke combi-kaart zal de kostendeckingsgraad in het stads- en streekvervoer nog verder doen verslechteren, met de gevolgen van dien voor de overheidsbijdragen voor deze soorten openbaar vervoer.

Onderdeel van het tweede voorstel van Tieleman is de stijging van de prijs van de combi-kaart en verhoging van het kortingspercentage bij een stijging van het verkochte aantal reizigerskilometers. De wisselwer-

1. T. Tieleman, Openbaar vervoer kan toe met minder overheidsgeld, *ESB*, 24 juli 1991, blz. 756-757.

2. Uitgegaan kan worden van een gemiddelde eigen prijselasticiteit voor het treinvervoer van -0,50 op de korte termijn en van een gemiddelde kruiselingsse prijselasticiteit van het treinvervoer voor een stijging van de variabele autokosten van +0,15. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar het rapport *Vervoerselasticiteiten: een basis voor differentiatie*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1991.

king tussen een verhoging van de kortingspercentages en een stijging van het aantal reizigerskilometers kan aanleiding geven tot een ongebreidelde groei van de vraag naar openbaar vervoer. Door deze maatregelen wordt eerder nieuw vervoer gegenereerd dan dat substitutie van vervoerwijzen bereikt wordt. Het is de vraag welk cumulerend effect dit zal hebben op de tekortontwikkeling.

Niet rendabel

Het wegwerken van de tekorten bij de openbaar-vervoerbedrijven wordt met de door Tieleman voorgestelde maatregelen (of combinaties hiervan) dus waarschijnlijk niet gerealiseerd. Een volgende vraag is of investeren in nieuwe infrastructuur aantrekkelijk zou worden voor particuliere investeerders als de exploitatiekosten weggewerkt zouden zijn. Nieuwe infrastructuur trekt ongetwijfeld nieuwe reizigers aan (als de tarieven tenminste niet zo drastisch verhoogd zijn dat mensen weer liever de auto pakken). Voor deze reizigers is de aanschaf van nieuw materieel nodig. In het gunstigste geval wegen de exploitatiekosten van de nieuwe infrastructuur tegen de extra opbrengsten op. De kosten van de investeringen in nieuwe infrastructuur, welke nu nog door de overheid worden gedragen buiten de exploitatiebijdrage om, worden hiermee echter nog niet terugverdiend, laat staan dat voldoende rendement op de investering wordt behaald. Dit geldt te meer daar de rendementseisen van particuliere investeerders gezien de risico's die aan dergelijke projecten zijn verbonden waarschijnlijk hoger zullen zijn dan het percentage waartegen de overheid op de kapitaalmarkt kan lenen. Om ook deze investeringslasten te kunnen opbrengen zouden de exploitatieopbrengsten nog veel verder moeten groeien dan met f 1,5 miljard³.

De voorstellen van Tieleman hebben twee meer algemene nadelen. Ten eerste gaat van de maatregelen geen prikkel uit tot een daadwerkelijke vermindering van de tekorten bij de openbaar-vervoerbedrijven. Er vindt slechts een afwenteling van de tekorten plaats op de gebruikers van het openbaar vervoer en/of op de automobilist. Ten tweede wordt door het algemene karakter van de voorstellen van Tieleman niet vormgegeven aan een beleid waarmee in het bijzonder de congestie op die plaatsen en tijdstippen waar de nood het

grootst is, wordt aangepakt. Met behulp van een alternatief bekostigingssysteem van de openbaar-vervoerbedrijven kan aan deze nadelen tegemoet worden gekomen.

Nieuw bekostigingssysteem

Om de tekorten bij de vervoerbedrijven te verminderen zouden van een dergelijk bekostigingssysteem prikkels moeten uitgaan die de doelmatigheid bij de openbaar-vervoerbedrijven bevorderen. De bekostiging kan hiertoe meer direct afhankelijk worden gemaakt van de geleverde vervoersprestatie. Het risico wordt hierdoor immers meer bij de vervoerbedrijven gelegd. Geconstateerd kan worden dat bepaalde openbaar-vervoersprestaties politiek hoger gewaardeerd worden dan andere. Vanwege in de spits optredende congestieproblemen op de weg hebben bij voorbeeld extra reizigerskilometers in de spits voor de overheid meer prioriteit dan extra reizigerskilometers in het dal. Als de bekostiging per reizigerskilometer gedifferentieerd wordt naar politiek meer of minder gewaardeerde prestaties kan de overheid de mobiliteit daadwerkelijk geleiden. Uitbreiding van het spitsvervoer is bedrijfseconomisch gezien voor met name de NS niet aantrekkelijk, vanwege de capaciteitsproblemen en daarmee samenhangende kosten. Door de vervoersprestaties in de spits hoger te waarderen en hier dus een hogere vergoeding per reizigerskilometer aan te koppelen kan dit bedrijfseconomische nadeel gecompenseerd worden. Een voorwaarde voor een dergelijk bekostigingssysteem is dat de kosten op een controleerbare wijze aan de verschillende vervoersprestaties toegerekend kunnen worden. Aan de opbrengstenkant zou een grotere tariefvrijheid de vervoerbedrijven de mogelijkheid geven de opbrengsten per reizigerskilometer te verhogen. Dit kan gerealiseerd worden door een grotere differentiatie in de tarieven tussen bij voorbeeld spits en dal of tussen korte en lange afstanden toe te staan. Hiermee wordt bereikt dat de reiziger, meer dan nu het geval is, die prijs betaalt voor het vervoer die hij of zij bereid is te betalen.

Ook aan de realiseerbaarheid van de hier geschetste oplossing kan worden getwijfeld. Een splitsing van de kosten naar verschillende soorten vervoersprestaties is op dit moment nog niet eenvoudig. De consequenties van een grotere tariefvrijheid

zijn ook nog niet goed te overzien. De voordelen van een gedifferentieerd bekostigingssysteem gecombineerd met een grotere tariefvrijheid (prikkel tot doelmatigheid en een daadwerkelijke geleiding van de mobiliteit) nodigen echter uit tot nadere bestudering en uitwerking.

Conclusies

De wens tot uitbreiding van gebruik van het openbaar vervoer, als substituuft voor het autogebruik, wordt door velen onderschreven. Het omvangrijke beslag op overheidsmiddelen vormt hierbij een groot probleem, waarvoor oplossingen gezocht moeten worden. Extreme oplossingen dienen daarbij niet bij voorbaat uitgesloten te worden. In die zin heeft Tieleman een voorzet gegeven. De oplossingen die hij aandragt zijn echter schijnoplossingen. Niet alle consequenties worden door Tieleman in kaart gebracht en een deel van de problemen wordt niet weggelaten.

De geschetste alternatieve oplossing gaat wellicht minder ver. Financiële bijdragen van de overheid blijven in deze oplossing noodzakelijk. Wel kan veel meer dan in het huidige bekostigingssysteem zodanig sturing worden gegeven dat recht gedaan wordt aan de doelstelling van de overheid met betrekking tot de rol van het openbaar vervoer: geleiding van de mobiliteit. Een grotere bedrijfsmatige efficiency, gekoppeld aan meer bewegingsvrijheid voor de openbaar-vervoerbedrijven, levert een meer structurele bijdrage aan de tekortreductie dan eenvoudige afwenteling van tekorten op gebruikers van het openbaar vervoer en op automobilisten. Hiermee is overigens niet gezegd dat verhoging van de prijs van alle soorten mobiliteit niet kan bijdragen aan een oplossing voor het probleem van de tekorten. Ook in het geschetste alternatief zal een gedifferentieerde tariefsverhoging, gekoppeld aan verhoging van de kosten van automobilititeit, een belangrijk element vormen.

A.L. 't Hoen

De auteur is onderzoekscoördinator bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven in Den Haag.

3. Tieleman noemt zelf het bedrag van f 1 miljard per jaar aan investeringskosten op de Rijksbegroting.