

# Nationaliseer de auto, privatiseer de trein!

*Een effectief vervoerbeleid is gebaseerd op het prijsmechanisme. Volledige variabelisatie van de kosten van auto en trein is mogelijk.*

Prijzen, zo stelt de klassieke economische theorie, weerspiegelen de relatieve schaarste. Bij vrije prijsvorming worden producenten en consumenten gestuurd in de richting van een efficiënt gebruik der schaarse middelen. In dit artikel worden de contouren geschetst van een beleid voor personenvervoer dat het prijsmechanisme deze nuttige functie beter laat vervullen.

Hèt argument voor het hanteren van het prijsinstrument is dat reizigers zich inderdaad door prijzen laten beïnvloeden. Stijgen bus- en treintarieven sterker dan de autokosten, zoals de laatste jaren het geval is, dan wenden forenzen zich van de trein af en nemen de auto. Maakt men voor studenten het openbaar vervoer gratis, dan laten ze de fiets staan en gaan ze per bus naar college. Wordt benzine te duur ten opzichte van het buitenland, dan maken grensbewoners een ommetje teneinde goedkoop in het buitenland te tanken.

Het totale effect van overheidsingrijpen enerzijds en de individuele beslissingen die wij dagelijks nemen anderzijds is dat de auto ten opzichte van het openbaar vervoer 80% van de markt heeft veroverd, de files nog steeds toenemen en ook de treinreiziger het effect van congestie voelt: treinvertragingen zijn aan de orde van de dag. Algemeen is men dan ook van oordeel dat het beleid heeft gefaald, al verschillen de diverse belangengroepen van mening over oorzaak en remedie.

## Het vervoerbeleid

Een politiek gegeven is de consumptievrijheid van het individu: burgers willen zelf uitmaken waaraan ze hun geld uitgeven. Laat men hen echter hun gang gaan, dan heeft dat gevolgen die thans als ongewenst worden ervaren, zoals verzuring, geluids-

hinder, onbereikbaar worden van binnensteden en doorsnijding van natuurgebieden. "Een duurzame samenleving is de maatstaf voor het verkeers- en vervoerbeleid", aldus het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer. Er moet worden gezocht naar "oplossingen die economische groei mogelijk maken binnen de context van een duurzame samenleving"<sup>1</sup>. Het beleid accepteert de keuzevrijheid van het individu en richt zich dan ook in belangrijke mate op randvoorwaarden en het terugdringen en geleiden van de mobiliteit, vooral wat betreft de auto.

Een enkele greep uit het Structuurschema: het collectieve personenvervoer moet naar aard en kwaliteit worden afgestemd op de wensen van de klant en het verplaatsingspatroon<sup>2</sup>. "Het prijsbeleid is een zeer belangrijk instrument om de doelstellingen van het verkeers- en vervoerbeleid te realiseren"<sup>3</sup>, en: "De verkeersdeelnemer moet een bewustere keuze voor een vervoerwijze kunnen maken"<sup>4</sup>. Als instrumenten worden vermeld tolheffing, spitstoeslag op de motorrijtuigenbelasting alsmede variabelisatie van de autokosten. Onder dat laatste wordt verstaan het omzetten van vaste kosten in variabele, door verhoging van accijnzen bij gelijktijdige verlaging van de motorrijtuigenbelasting<sup>5</sup>.

Gemeten aan de officiële doelstellingen faalt het vervoerbeleid op diverse fronten:

### *Geen samenwerking departementen*

Onze regering is in wezen een collegiaal bestuur: van ministers wordt enig geven en nemen verwacht. Dit leidt er licht toe dat het vervoersbeleid wordt doorkruisd. Een recent en kras voorbeeld is de OV-jaarkaart voor studenten, ingevoerd om een

gat in de onderwijsbegroting te dichten. Het (voorzienbare) excessieve gebruik maakte bijsturing noodzakelijk, met als toppunt de poging om streekvervoerbedrijven en NS tegen elkaar uit te spelen, juist op het gebied waar samenwerking geboden is. Een ander voorbeeld is de fiscale behandeling van de auto van de zaak. Eenvoudigheidshalve belast Financiën het privégebruik door een vast bedrag per jaar bij het inkomen te tellen (20% van de catalogusprijs, de zogenaamde auto-kostenfictie). Resultaat is dat er geen rem is op privégebruik. Een extra kilometer kost de gelukkige bezitter van een auto van de zaak niets; de zaak betaalt. Bij samenvoeging van scholen uit schaaloverwegingen incasseert Onderwijs de baten, maar worden de additionele reiskosten van de scholieren door het openbaar vervoer gesubsidieerd.

### *'Provincialisme'*

Planologische beslissingen van lagere overheden zijn van grote invloed op de plaats van wonen en werken en daarmee op de noodzaak van reizen. Een staaltje uit het verleden is het overloopbeleid van Amsterdam. Dit leidde ertoe dat de middeninkomens verhuisden naar Purmerend, Hoorn en Almere in plaats van zich te vestigen in de Bijlmermeer waar juist rekening is gehouden met gemiddeld anderhalve auto per gezin. Vervolgens maakte de gemeente het voor kantoren aantrekkelijk zich in de Bijlmermeer te vestigen. Dit soort maatregelen creëert vervoerbehoefden en daarmee kosten die vervolgens op de gemeenschap worden afgewenteld omdat ze uit een andere portemonnaie worden betaald. "Het Rijk gaat met de provincies en gemeenten inventariseren welke 'ondeugdelijke' plannen nog in de pijplijn zitten. Deze zullen in de gewenste richting worden bijgestuurd"<sup>6</sup>. Vooralsnog zullen wij moeten leven met de planologische missers uit het verleden.

### *Prijsstelling openbaar vervoer*

Het openbaar vervoer wordt gekenmerkt door hoge constante kosten,

1. *Tweede structuurschema verkeer en vervoer*, Hoofdpijnen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990, blz. 9.

2. Idem, blz. 20.

3. Idem, blz. 19.

4. Idem, blz. 27.

5. Idem, blz. 19.

6. Idem, blz. 17.

die in principe pondsgewijs aan de cliënten in rekening worden gebracht. Desondanks is er een fors tekort dat door de gemeenschap wordt bijgepast. Een extra trein of bus in de spits vergroot het capaciteitoverschot buiten de spits: de spitspassagier is de duurste. Dit is in 1954 reeds uitgerekend voor de metro van New York. Iedere reiziger betaalde toentertijd 15 dollarcent ongeacht tijdstip en afstand. Maar de spitspassagier kostte in feite tussen de 20 en 40 dollarcent<sup>7</sup>. Voor de korte afstand betaalt men in Nederland voor een retourtje tweede klas ongeveer 20 cent per km. Als wij aannemen dat evenals in New York het geval was, de spitsreiziger in de Randstad het dubbele kost (dus 40 cent per km), dan betaalt degene die met een abonnement reist minder dan de helft van de werkelijke kosten. Indien spitsreizigers massaal overstappen van auto naar trein, neemt het tekort van de NS dus toe.

#### *Consumentengedrag*

De westerling blijkt veel over te hebben voor het gemak, het comfort, de vrijheid en de status die een auto verschaft. Heeft hij eenmaal een auto, dan laat hij zich bij de afweging tussen auto en openbaar vervoer niet leiden door zijn totale jaarlijkse kosten maar kijkt hij naar wat een extra km kost. Wie een auto van f 20.000 heeft, is ca f 5.400 per jaar kwijt aan afschrijving, rente, belasting en verzekering<sup>8</sup>. Als wij de afschrijving voor de helft tot de constante en voor de andere helft tot de variabele kosten rekenen, betaalt men ca f 4000 per jaar voor de beschikbaarheid en 20 cent per km voor het rijden. Dat is de helft van de gemiddelde kosten die (bij 16.000 km per jaar) ongeveer 40 cent per km bedragen.

Wie in Amsterdam met lijn 24 van Roelof Hartplein naar Stadionplein gaat, is drie streppen kwijt (ca twee gulden). In de perceptie van de automobilist kosten deze twee kilometers hem de variabele kosten, 40 cent.

Zoals bekend is van de plannen tot tolheffing, spitstoeslag en variabelisatie van de autokosten, bedoeld om het gedrag van de automobilist te beïnvloeden, nog niets gerealiseerd.

#### *Voorzieningenniveau*

Ook het openbaar vervoer veroorzaakt maatschappelijke kosten. De zichtbare component, het exploitatie-tekort, bedraagt bijna f 4 mrd, ruim

de helft van de totale begroting, een verhouding die de komende jaren nauwelijks constant blijft<sup>9</sup>. Criteria over het voorzieningenniveau dat hiervoor moet worden geboden, zijn er echter nauwelijks: het Structuurschema beperkt zich tot de norm dat de reistijd van deur tot deur op de belangrijkste vervoersrelaties niet langer mag duren dan 1,5 maal een autorit<sup>10</sup>.

#### **Het kan efficiënter**

Wil men een samenhangend vervoerbeleid, dan is in de eerste plaats op kabinetsniveau herdefinitie van de relaties tussen Verkeer en Vervoer en andere beleidsterreinen vereist. Vervoersbeleid en het bedrijven van inkomens- en werkgelegenheidspolitiek dienen te worden gescheiden; voor deze laatste is subsidie het aangewezen middel.

Criteria omtrent het na te streven voorzieningenniveau zijn een kabinetskwestie; de kosten daarvan dienen immers te worden afgewogen tegen andere maatschappelijk nuttige voorzieningen. In dit verband formuleren wij als additionele doelstelling: 'Het Ministerie dient een stelsel van prijzen van de middelen in stand te houden zodanig dat individuen, bedrijven en overheidsinstanties hun beslissingen kunnen baseren op een afweging van nut versus de door de beslissing veroorzaakte kosten'. Onder 'kosten' dient in deze context de 'long run marginal cost' te worden verstaan. Hiertoe behoren mede de kosten van capaciteitsuitbreiding (baanverdubbeling, wegverbreding, een extra tunnel) waar congestie is of dreigt. Instrumenten zijn spitsstarieven en tolheffing. De kosten van negatieve externe effecten zoals milieuschade en parkeerhinder dienen voorzover mogelijk te worden geïnternaliseerd, zodat het individu ze 'meeneemt' bij zijn beslissing.

Opgemerkt zij dat de congestie- en milieukosten er zijn, ongeacht de nauwkeurigheid waarmee men de numerieke waarde kan bepalen. Men zal zich met grove schattingen moeten behelpen. Anderzijds betekent dit dat men de prijsstelling van de vervoersdiensten en middelen navenant eenvoudig en globaal kan houden, wat de praktische uitvoerbaarheid ten goede komt. Hoofdzaak is dat het prijsstelsel de beslissers – individuen en organen – in de gewenste richting stuurt en dat de kosten in grote lijnen

door de veroorzakers worden gedragen. Uiteraard moet er een reële keuze zijn: men gaat niet 's ochtends met de trein naar zijn werk als men 's avonds niet terugkan. De overheid zal dus een bepaalde minimale vervoersvoorziening moeten bieden. Binnen deze randvoorwaarde dient het vervoersbeleid zoveel mogelijk te worden gerealiseerd via de werking van het prijsmechanisme.

Voor effectief functioneren van het prijsmechanisme is het volgende vereist:

- Maak alle kosten voor de automobilist variabel;
- voer 'road pricing' in op wegen met files;
- voer in het openbaar vervoer spitsstarieven in en verlaag voor iedereen de prijs buiten de spits;
- besteed meer aandacht aan kwaliteit voor de reiziger.

Een en ander wordt in het onderstaande nader uitgewerkt.

#### *Variabiliseer de autokosten*

Nationaliseer alle personenauto's en verbied privé-eigendom. Verhuur de auto's aan gegadigden voor een bedrag per kilometer. Wie een kilometer méér rijdt, betaalt dus veertig cent en niet twintig; de automobilist die vaker de trein pakt spaart behalve benzine ook een deel van de voorheen constante kosten uit. Een en ander kan het beste worden gerealiseerd via particuliere lease-maatschappijen. Het prijsmechanisme zal er ongetwijfeld voor zorgen dat na een jaar een stelsel van kilometerprijzen ontstaat dat is gedifferentieerd naar merk, type en ouderdom. Wie elk jaar een gloednieuwe Mercedes wenst, betaalt misschien f 2 per kilometer; wie genoegen neemt met een aftandse Eend wellicht f 0,30. Als de concurrentie tussen de lease-maatschappijen zijn werk doet, zullen de kosten per kilometer gerekend over de levensduur van een auto niet noemenswaard verschillen van de kosten bij privé-eigendom. Er is alleen een sterkere prikkel om minder te rijden. Wie veel wil rijden kan dat doen maar voelt dat meteen in zijn portee-

7. William S. Vickrey, *A proposal for revising New York's subway fare structure*, JORSA, 1955.

8. Zie *De Consumentengids*, 2/1993.

9. *Structuurschema*, blz. 32.

10. Idem, blz. 20.

monnee. De fiscale autokostenfictie dient te worden afgeschaft.

Opgemerkt zij dat de variabilisatie die het Structuurschema bepleit, zich beperkt tot een klein deel van de kosten, namelijk substitutie van accijnzen voor de motorrijtuigenbelasting. Hierover wordt opgemerkt: 'Voldoende beperking van de groei van het autoverkeer zal daar echter niet door worden bereikt'<sup>11</sup>.

#### *Road pricing*

Het is technisch mogelijk om via een (oplaadbare) chipkaart op de achteruitkijkspiegel van een auto tol te heffen zonder dat men bij een loket hoeft te stoppen. Die tol kan bovendien afhankelijk worden gemaakt van de drukte op de weg. Een experiment in Californië staat voor de deur<sup>12</sup>. Tolheffing maakt een spitsvignet overbodig. Bovendien valt te voorzien dat het effect van een spitsvignet op termijn minimaal is. Wie het bedrag eenmaal heeft betaald, heeft immers geen financiële prikkel meer om de spits te mijden.

#### *Tarief openbaar vervoer*

Ook de reiziger met openbaar vervoer moet een prikkel hebben om de spits te mijden. In het spitstarief moeten de kosten van eventueel noodzakelijke baanverdubbeling zijn verdisconteerd. Omdat spitspassagiers meer gaan betalen, kunnen de treintarieven buiten de spits omlaag, en wel voor iedereen. Alle kortingkaarten en algemene abonnementen dienen te worden afgeschaft; korting op trajectkaarten mag niet hoger zijn dan de besparing op kosten van kaartverkoop. Er blijven dus maar vier tarieven over: een spitskilometer kost bij voorbeeld tweede klas veertig cent en eerste klas zestig cent; buiten de spits is het tarief tweede klas stel twaalf cent en eerste klas 18 cent.

Het wordt nu voor lange afstandreizigers om twee redenen voordelig om de trein te nemen in plaats van de auto. Enerzijds omdat een lange afstand-passagier noodzakelijkerwijs een deel van het traject buiten de spits aflegt, anderzijds omdat de variabele autokosten verdubbelen. Voor tram en bus geldt mutatis mutandis hetzelfde. Een voor de hand liggende maatregel is het afschaffen van de extra strip. Hierdoor verbetert de concurrentiepositie van bus en tram op de korte afstand.

#### *Kwaliteit en gemak*

Prijzmaatregelen alleen zijn ontoereikend om het gedrag van de reiziger te beïnvloeden; bij overeenkomstige prijs dient ook de kwaliteit, gemak, comfort en sociale veiligheid vergelijkbaar te zijn. Naar analogie van de Pullman-rijtuigen van weleer moeten particuliere bedrijven de mogelijkheid krijgen diensten aan te bieden, afgestemd op de specifieke wensen van doelgroepen, zoals zakelijke reizigers.

#### **Weerstanden en complicaties**

Los van eventuele oppositie binnen het kabinet en conflicterende belangen van alle betrokken organen om tot een samenhangend vervoersbeleid te komen, valt er, gezien de maatschappelijke consequenties van de voorgestelde maatregelen, op diverse fronten weerstand te verwachten.

Ten eerste creëert iedere maatregel een *pressiegroep* die zich verzet als zijn belangen in het geding zijn. Verschillende maatregelen hebben inkomenseffecten, die weerstand zullen oproepen. Daarnaast hebben vervoerbedrijven, lokale overheden en consumentenorganisaties elk hun eigen belangen en bijbehorende organisaties, waardoor het nemen van op consensus gebaseerde beslissingen uiterst gecompliceerd wordt.

Ten tweede wordt het de overheid, als monopolist van het autoverkeer, wel zeer gemakkelijk gemaakt de autolasten te gebruiken om een gat in de begroting weg te werken.

Ten derde kan het duurder worden van het woon-werkverkeer binnen de spits op korte termijn tot onaanvaardbare gevolgen leiden. Geleidelijke invoering en waar nodig subsidie moeten hier de oplossing brengen.

Ten vierde is de toepassing van de theorie van 'welfare economics' een moeilijk verkoopbare zaak. In de perceptie van het publiek schuilt er iets *unfair*s in het feit dat een moegewerkte kostwinner op weg naar huis voor veel geld in een stampvolle trein zou moeten staan, terwijl niet-werkenden buiten de spits voor weinig geld breeduit zitten. Dit vormt stellig een ernstige psychologische barrière.

Ten vijfde ontstaan er problemen in de relaties met het buitenland. Een Nederlander zou het systeem kunnen omzeilen door een auto in het buitenland te kopen en aldaar te laten registreren. De tolheffing, te betalen door

aan de grens een chipkaart te kopen, kan hij echter niet ontlopen. Voor de Nederlander die met zijn auto naar het buitenland gaat is er geen probleem: hij betaalt zijn (Nederlandse) kilometer tarief. Het wordt echter eerder voordelig om de trein te nemen en op de plaats van bestemming een auto te huren.

Ten slotte de technische uitvoerbaarheid. Informatietechnologie en automatisering moeten uitkomst brengen. Er kan veel meer dan men op het eerste gezicht zou denken. Zie de historie van het betalingsverkeer. Op termijn zouden de technische problemen verbonden aan de voorgestelde maatregelen wel eens de minste kunnen zijn in verhouding tot de maatschappelijke belemmeringen.

#### **Invoeringsstrategie**

De voorgestelde maatregelen zijn complementair, in die zin dat het effect het grootst is als ze allemaal zijn ingevoerd. Er zijn echter weinig of geen onderlinge afhankelijkheden. Men kan tol heffen zonder tegelijkertijd spitstarieven bij het openbaar vervoer in te voeren en omgekeerd. De extra strip kan meteen worden afgeschaft bij een geringe verhoging van de prijs per strip. Doordat op lange termijn de gemiddelde autokosten per kilometer bij bestaand en voorgesteld systeem niet noemenswaard verschillen, is het niet nodig om op één dag alle zes miljoen auto's te nationaliseren. Men zou kunnen beginnen bij nieuwe lease-contracten en vervolgens bij nieuwe auto's. Het oude systeem sterft dan vanzelf in een jaar of tien uit.

Enerzijds is dus geleidelijke invoering mogelijk waardoor noodzakelijke aanpassingen eveneens geleidelijk kunnen plaatsvinden, anderzijds zijn binnen de bestaande structuren verbeteringen mogelijk die het optimum naderbij brengen.

#### **G.M.W. Sebus**

De auteur is adviseur informatieplanning te Hilversum.

11. Idem, blz. 19.

12. Suneel Ratan, Traffic-free roads, *Fortune*, 5 april 1993, blz. 41.