

Openbaar vervoer kan toe met minder overheidsgeld

Twee manieren om de automobilititeit terug te dringen en tegelijkertijd te bezuinigen op de overheidsuitgaven: maak de auto en het openbaar vervoer flink duurder, maar in ongelijke mate, of houd de prijs van het openbaar vervoer gelijk en zorg voor prikkels die het vertrek uit de auto bespoedigen.

De overheid is allerwegen op zoek naar mogelijkheden om de uitgaven te verminderen. Ook met betrekking tot het openbaar vervoer rijst de vraag, of er geen condities gecreëerd kunnen worden, waaronder de overheid in de toekomst voor openbaar vervoer veel minder geld hoeft uit te trekken.

Die vraag komt natuurlijk niet gelegen. De NS heeft momenteel juist de uitvoering van het plan RAIL 21 versneld op aandringen van de overheid. Dit plan is gericht op verdubbeling van de omvang van het reizigersvervoer, sterke produktiviteitsverhoging (meer reizigers per trein bij voorbeeld door introductie van grote aantallen dubbeldekkers) en verhoging van de kwaliteit door een drie-treinsysteem. Aan dat plan hangt echter wel een prijskaartje. De jaarlijkse exploitatiekortoren kunnen weliswaar, door vorenbedoelde produktiviteitsverhoging, constant worden gehouden op f 1,5 mrd., maar de overheid moet wel rond f 1 mrd. per jaar gaan investeren in uitbreiding van de infrastructuur (RAIL 21, hoge-snelheidslijnen). Samen rond f 2,5 mrd. per jaar. Daarom is het zinvol na te denken over de vraag, hoe het geplande beslag op overheidsmiddelen zoveel mogelijk kan worden gereduceerd. Dit zou kunnen passen in het streven naar het privatiseren van overheids-taken.

Privatiseren – het verwerven van particuliere middelen voor de gewenste uitbreiding van het railvervoer – is mogelijk als aan twee voorwaarden wordt voldaan:

- jaarlijkse tekorten wegwerken;
- alleen rendabele uitbreidingsinvesteringen uitvoeren.

In het navolgende zal onderzocht worden, hoe die voorwaarden ver-

vuld kunnen worden, zodat beide gesignaleerde problemen – beperking van het financieringsstekort van de overheid enerzijds en het zoveel mogelijk buiten 's Rijks schatkist om financieren van ambitieuze plannen ter verbetering van het openbaar vervoer anderzijds – dichter bij een oplossing kunnen komen.

Grenzen aan de automobilititeit

De overheid is als hoedster van het collectieve belang van oordeel, dat het openbaar vervoer in de Randstad relatief en absoluut een grotere rol moet spelen in de afwikkeling van het personenvervoer. De consument daarentegen geeft in groten getale de voorkeur aan het gebruik van de auto, althans voor verreweg het grootste deel van zijn vervoersbehoeften. Er is dus sprake van discrepantie tussen collectieve voorkeur en individuele voorkeuren. Het *Structuurschema verkeer en vervoer* (SVV-II, deel d) geeft echter duidelijk aan, dat er grenzen zijn aan de groei van de automobilititeit. Die grenzen worden ook gekwantificeerd. Tussen 1986 en 2010 mag, aldus het SVV, de automobilititeit in Nederland nog met ten hoogste 35% groeien. Als in die zelfde periode de geregelde diewegkatalysator algemeen wordt ingevoerd zal deze groei van maximaal 35% toch gepaard kunnen gaan met een vermindering van de luchtvervuiling in vergelijking met 1986. Een dergelijke vermindering is volgens de regering hard nodig om voor de milieuproblemen een duurzame oplossing te bereiken. Het trieste is echter, dat we nu – anno 1991 – van die 35% reeds 20% 'verbruikt' hebben. Voor elk van de volgende twintig jaren blijft er dan nog maar 0,6% toegestane groei over. Dat betekent tussen nu en 2010 praktisch stabilisatie van het autoverkeer op het huidige niveau.

Mogelijke oplossingen

Gegeven het feit dat de vraag naar mobiliteit sterk en koopkrachtig is zijn er zeker mogelijkheden om de overheidsuitgaven ter zake van de NS te reduceren. Uitgangspunt daarbij is, dat het grootste probleem niet wordt gevormd door de tekorten van het openbaar vervoer, maar door de omvang van het personenautoverkeer. Dat mag, aldus het SVV, praktisch niet meer groeien. Als dat echt waar is moeten we eerst dat probleem aanpakken. Enerzijds betekent dat het creëren van fysieke beperkingen in de sfeer van het parkeren en anderzijds het verbinden van zodanige schaarse-teheffingen aan rijden en parkeren (dus niet aan autobezit!), dat de omvang van het autoverkeer in de toekomst praktisch stabiel blijft. Het extra geld, dat hierdoor bij de overheid binnenkomt, mag de overheid overigens niet in nieuwe wegverbindingen en parkeerfaciliteiten steken (dan zou de groei van de automobilititeit immers worden hervat!).

Als rijden en parkeren van auto's selectief (allereerst op de meest bedreigde plaatsen) moeilijker c.q. duurder wordt kan het openbaar vervoer zijn prijzen eveneens een beetje verhogen zonder dat de klanten weglopen. Het aldus binnenkomende extra geld kan gebruikt worden voor vermindering van de overheidsbijdragen in de exploitatiekortoren. In het vervolg worden twee extreme oplossingen voor het gestelde probleem aangereikt, samen met een groot aantal tussenoplossingen. De eerste extreme oplossing is een economische oplossing, de tweede een politieke.

Een economische oplossing komt neer op een forse prijsverhoging van mobiliteit. Schaarste heeft zijn prijs. Te denken ware aan een geleidelijke stijging van de variabele kosten per autokilometer met ongeveer 25 cent. De gemiddelde NS-opbrengsten moeten in die zelfde periode met 12,5 cent stijgen tot 25 cent per reizigerskilometer (een niet al te hoog bedrag, wanneer het vergeleken wordt met de integrale kosten per autokilometer). De exploitatiekortoren van de NS zijn dan geheel verdwenen. Er kan particulier kapitaal worden aangehouden voor (een deel van) de uitbreidingsinvesteringen in rollend materieel en infrastructuur. Die investeringen zijn dan immers rendabel! Een politieke oplossing gaat ervan uit, dat de variabele kosten van autorijden om redenen van haalbaarheid

niet al te sterk kunnen stijgen. Hetzelfde geldt voor de gemiddelde opbrengst per reizigerskilometer in het openbaar vervoer. Wel wordt aan elke Nederlandse personenauto een zogenaamde combikaart gekoppeld. Die kaart levert in de eindsituatie – wat betreft de NS – jaarlijks *f* 1,5 mrd. op, *f* 250 à *f* 300 per Nederlandse personenauto. Bezitters van zo'n combikaart (ook voor niet-auto-rijders te koop, voor dezelfde prijs!) krijgen korting op OV-tarieven. Deze korting wordt van jaar tot jaar verder opgevoerd, naarmate de prijs van de combikaart stijgt en naarmate de capaciteit van het openbaar vervoer groeit. Een flexibele oplossing derhalve: tussentijdse bijsturing is mogelijk.

Afgezien van de opbrengst van de combikaart blijft de opbrengst van de kaartjes ongeveer op het huidige niveau, gemiddeld 12,5 cent per reizigerskilometer. Niet alleen zal het tekort van de NS uiteindelijk geheel verdwenen zijn, ook uitbreiding van de railinfrastructuur is tegen die tijd rendabel, zodat deze geheel of gedeeltelijk met particulier kapitaal kan worden gefinancierd. Dat scheelt, bij het huidige loon- en prijspeil, elk jaar ongeveer *f* 2 mrd. op de rijksbegroting. Een bijkomend onderdeel van deze politieke oplossing is, dat de prijs van de combikaart wordt verhoogd naarmate het aantal verkochte reizigerskilometers toeneemt.

Gevolgen voor de mobiliteit

De aangedragen oplossingen zullen nodig zijn als men de in het SVV genoemde grenzen aan de groei van de automobilititeit serieus neemt. Daar lijkt ook wel enige aanleiding voor te zijn, want de vervoersprestatie van personenauto's in de Randstad is zonder meer van wereldklasse: 200 autokilometers per gemiddelde Randstad-hectare per etmaal. Niettemin, als het SVV geen serieuze probleemstelling bevat is er natuurlijk geen enkele reden om de groei van het autoverkeer met fysieke beperkingen, schaarsteheffingen en/of combikaarten te lijf te gaan. Het autoverkeer kan dan gewoon doorgroeien, naarmate de vraag stijgt. Maar ook in dat geval kan de overheid haar zwakke financiële positie verbeteren. Want waarom zou zij veel geld uittrekken voor uitbreiding van de infrastructuurcapaciteit van het openbaar vervoer, als verdere groei van de automobilititeit in de Randstad geen serieus probleem op-

levert? Kortom, of er nu wel of geen probleem is met de automobilititeit in de Randstad maakt in feite weinig uit. In beide gevallen kan de overheid zich veel geld besparen. De twee aangereikte oplossingsrichtingen, en alle tussenoplossingen, leiden ertoe dat automobilititeit praktisch niet meer zal groeien. In een economische oplossing wordt dit bereikt door een zuivere toepassing van het prijsmechanisme, in een politieke oplossing door de combikaart, ondersteund met een publiciteitscampagne, een fiscaal ontmoedigingsbeleid tegen het gebruik van lease-auto's voor privé-ritten en een stringent parkeerbeleid.

Economen hebben in het algemeen een voorkeur voor een economische oplossing. Ze weten dat die werkt. Maar zo'n oplossing gaat veelal ten koste van economisch zwakkeren. Het uiteindelijke maatregelenpakket zal daarom ook elementen van een politieke oplossing moeten bevatten. Alle oplossingen hebben gemeen, dat de 'modal split' verschuift ten gunste van het openbaar vervoer. Dit wordt bereikt door een gunstiger verhouding tussen de variabele kosten van openbaar en particulier vervoer en door fysieke parkeerbeperkingen in de agglomeraties. Alle oplossingen leiden tot aanzienlijke vermindering van de overheidsuitgaven. Alle oplossingen leiden bovendien, mits de maatregelen goed gedoseerd worden, tot stabilisatie van de omvang van de automobilititeit in Nederland. Is dat erg? Stabilisatie op macroschaal kan, mits verstandig ingevuld, best gepaard gaan met grote dynamiek, grote vrijheid en zelfs uitbreiding van de automobilititeit van sommige individuen. Als we streven naar behoud van een zo groot mogelijke individuele vrijheid en er tevens geleidelijk van doordrongen raken dat ritten, waarvoor het openbaar vervoer een redelijk alternatief biedt, ook metterdaad met openbaar vervoer moeten worden gemaakt, zijn we een eind verder. Dat legt overigens tegelijk verplichtingen op aan de openbaar-vervoerbeprijven, die immers niet alleen voor hoge produktiviteit, maar ook voor een zo goed mogelijke kwaliteit moeten zorgen.

Conclusie

Voor de aanpak van twee problemen – het reduceren van het omvangrijke financieringstekort van de overheid enerzijds en het buiten 's Rijks schatkist om financieren van ambitieuze

plannen ter uitbreiding van het openbaar vervoer anderzijds – wordt in het vorenstaande een bijdrage geleverd. Daarbij zijn twee extreme oplossingen ter sprake gekomen: een forse verhoging van de variabele kosten van de auto en een stijging in mindere mate van de vervoersprijs van de trein, respectievelijk een koppeling van het autobezit en de combikaart. Maar ook tussenwegen zijn mogelijk. Het ziet ernaar uit, dat het maatregelenpakket uiteindelijk in laatstgenoemde richting zal gaan. Wanneer we erin slagen een goede dosering van de verschillende ingrediënten te vinden zal voor de Randstad verbetering van leefbaarheid en bereikbaarheid binnen bereik komen, en dat alles in een schoner milieu. Bovendien zullen de openbaarvervoerbeprijven in dat geval een betere kwaliteit kunnen leveren en tegelijkertijd veel minder overheids-geld nodig hebben.

T. Tieleman

De auteur is hoofd Ondernemingscontrol van de NV Nederlandse Spoorwegen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.