

# Congestieheffing en prestatievergoeding

**De toenemende files en overvolle treinen in de spitsuren in de randstad noodzaken tot een fundamentele herbezinning op het verkeers- en vervoersbeleid. Steeds sterker groeit de overtuiging dat niet kan worden volstaan met de aanleg van enkele nieuwe verkeerstunnels of de verbreding van bestaande spoorwegtrajecten. In dit artikel presenteren de auteurs een alternatief voor de ontoereikende kabinetsplannen op verkeers- en vervoersgebied. Zij pleiten voor een congestieheffing om het particuliere autoverkeer terug te dringen en voor een systeem van prestatiebudgettering voor de openbaar-vervoerbedrijven. Dit laatste moet dan wel gepaard gaan met een grotere bedrijfsvrijheid, met name in de sfeer van de tarieven. Op die manier zouden de kabinetsdoelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer op een effectievere wijze te verwezenlijken zijn.**

**DRS K. BRON - DRS H.L. VAN DER KOLK\***

## Inleiding

De toenemende files op de hoofdwegen en overvolle treinen in de randstad tijdens de spits zijn indicaties van de onevenwichtige ontwikkeling van vraag en aanbod in het personenvervoer. Het oplossen van deze knelpunten zou bij de huidige organisatie en bekostigingsstructuur van infrastructuur en openbaar vervoer een aanzienlijk beroep op collectieve middelen inhouden. Dit verhoudt zich slecht met de huidige budgettaire en bestuurlijke beleidsdoelstellingen. Een bezinning op de rol van de overheid in de vervoersmarkt lijkt derhalve zeer zinvol.

In dit artikel staat centraal hoe de overheid op een meer gerichte en specifieke wijze zou kunnen inspelen op de knelpunten in de vervoersmarkt<sup>1</sup>. Het betoog wordt toegespitst op de vraag hoe de verhouding tussen de openbaarvervoerbedrijven en de overheid zakelijker kan worden ingericht, onder meer door de invoering van een op geleverde prestaties gericht budgetteringssysteem. De aandacht zal daarbij vooral uitgaan naar de verhouding tussen de overheid en de Nederlandse Spoorwegen.

Eerst gaan wij in op de knelpunten op de vervoersmarkt. Daarna komen de beleidsuitgangspunten op het onderhavige terrein aan de orde. Vervolgens bespreken wij de vraag hoe een alternatieve bekostigingsstructuur van het personenvervoer eruit zou kunnen zien. Het artikel wordt afgesloten met de formulering van een kader waarin de herinrichting van instrumenten zou kunnen worden geplaatst.

## Knelpunten

De huidige economische en technologische ontwikkelingen maken dat de behoefte aan mobiliteit voortdurend groeit. Deze groei concentreert zich bij het particuliere vervoer in stedelijke gebieden. De ontwikkeling van de verkeersintensiteit op de wegen en de vervoersgroei bij de Nederlandse Spoorwegen (NS) weerspiegelt deze ontwikkeling (zie tabel 1). Duidelijk is dat West-Nederland (in casu de drie randstadprovincies) een veel grotere verkeersgroei te verwerken heeft gekregen dan de rest van Nederland. Bij het spoorwegvervoer is buiten de randstad zelfs sprake van een (aanzienlijke) daling<sup>2</sup>.

Het aanbod van verkeers- en vervoersvoorzieningen ontwikkelt zich niet parallel aan de vraag. Bij het particulier vervoer schiet de infrastructuur op een aantal punten te kort en bereikt de vervoerscapaciteit haar grenzen. Dagelijks leidt dit tot files in, tussen en rondom de grote steden.

\* De auteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) in Den Haag.

1. Het artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op een onderzoek dat het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven op verzoek van de Nederlandse Spoorwegen heeft verricht. Zie K. Bron en H.L. van der Kolk, *Sturing van personenvervoer*, IOO-reeks nr. 24, Den Haag, 1988.

2. Een kanttekening die bij de cijfers in tabel 1 dient te worden gemaakt is dat in 1986 een omvangrijke mobiliteitstoename heeft plaatsgevonden. De cijfers uitgesplitst naar regio waren echter ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

Tabel 1. Stijging van de verkeersintensiteiten op wegen buiten de bebouwde kom<sup>a</sup> en vervoersgroei bij de NS<sup>b</sup>, 1980-1985 in procenten

	Wegen	NS
Noord-Nederland	+ 0	-26,3
Oost-Nederland	+ 5	- 6,1
Zuid-Nederland	+ 9	- 0,7
West-Nederland	+14	+ 4,8
Landelijk	+ 7	+ 3,5

a. Verkeersintensiteit: aantal passerende motorvoertuigen op specifieke tellpunten per tijdseenheid.

b. Uitgedrukt in reizigerskilometers.

Bron: IOO, op basis van CBS-gegevens.

Tabel 2. Capaciteitsontwikkeling van de weg- en spoorinfrastructuur, 1980-1985 in procentuele stijging van het aantal km<sup>a</sup>

	Wegen	Spoorwegen
Noord-Nederland	0	0
Oost-Nederland	3	0
Zuid-Nederland	0	0
West-Nederland	2	6
Totaal <sup>b</sup>	2	2

a. In deze tabel is geen rekening gehouden met de capaciteitsontwikkeling als gevolg van verbreding van de wegen of het leggen van meer sporen naast elkaar. Vooral bij de spoorwegen geeft dit aanzienlijke mogelijkheden om de capaciteit te vergroten.

b. Autosnelwegennet 6,6%, meersporig railnet 5,3%.

Bron: IOO, op basis van CBS-gegevens.

De wens om deze knelpunten op te lossen legt een steeds grotere druk op de overheidsfinanciën.

Ook de infrastructuur van het openbaar vervoer schiet op onderdelen duidelijk te kort. De regelmatig optredende vertragingen bij het treinvervoer en overvolle treinen illustreren de 'file'-problematiek van het railvervoer. Overigens komen capaciteitstekorten bij het openbaar vervoer optisch minder duidelijk naar voren omdat in de ritplanning reeds op de knelpunten in de infrastructuur wordt geanticipeerd. Tabel 2 geeft een overzicht van de capaciteitsontwikkeling van de infrastructuur van wegen en spoorwegen.

Uit de cijfers in de tabellen kan worden geconcludeerd dat het uiteenlopen van vraag en aanbod van vervoersvoorzieningen een belangrijke oorzaak is van de knelpunten op de personenvervoersmarkt. Deze ontwikkeling hangt mede — zoals we in de volgende paragraaf laten zien — samen met het ontbreken van een directe relatie tussen heffingen op wegverkeer en uitgaven voor wegen.

Tot voor kort stegen de overheidsbijdragen aan de openbaar-vervoerbedrijven aanzienlijk. Naast de in verhouding tot de loonontwikkeling geringe produktiviteitsstijgingen in het verleden en een terughoudend tariefbeleid is de financiële en bestuurlijke verhouding tussen de overheid en de openbaar-vervoerbedrijven hier mede de oorzaak van. Deze verhouding biedt namelijk aan deze bedrijven onvoldoende mogelijkheden en prikkels om adequaat in te springen op de veranderende vervoersbehoefte op specifieke tijdstippen en plaatsen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de vergaande, door het rijk vastgestelde relatie tussen gebruik, voorzieningenniveau en de daaraan te koppelen produktiemiddelen. De onlangs van kracht geworden Wet personenvervoer biedt slechts in zeer beperkte mate verbeteringen voor deze problematiek<sup>3</sup>.

## Overheidsbetrokkenheid

De overheidsbetrokkenheid bij het personenvervoer blijkt onder meer uit de uitgaven voor verkeers- en vervoersvoorzieningen. In 1986 bedroegen de direct aan deze voorzieningen (exclusief vaarwegen) te relateren uitgaven bijna f 9 mrd. Daar staan slechts geringe direct aan het vervoer gerelateerde overheidsinkomsten tegenover. Alleen de toeslag op het Rijkswegenfonds (RWF) is expliciet bedoeld voor de aanleg en het onderhoud van weginfrastructuurvoorzieningen (circa f 1,2 mrd.). Daarnaast zijn er andere tot de algemene middelen te rekenen inkomsten uit autobezit en gebruik: de bijzondere verbruiksbelasting

(BVB), motorrijtuigenbelasting (MRB) en accijnzen op brandstoffen. De totale opbrengst van deze drie heffingen bedroeg in 1986 ongeveer f 10,6 mrd. (inclusief BTW en toeslag RWF). Daarnaast zijn er belangrijke belastinginkomsten en -uitgaven, zoals bij voorbeeld de forfaitaire regeling reiskosten woon-werkverkeer en de autokostenbijtelling, die relevant zijn voor de vervoerskeuze. Een schatting van de belastinguitgaven voor deze twee regelingen komt tot een bedrag van f 650 mln. voor 1986 (respectievelijk f 1,3 mrd. minus f 650 mln.)<sup>4</sup>. Als ook de vaak boven de werkelijke kosten uitstijgende (auto)reiskostenvergoeding in beschouwing wordt genomen, dan blijken de overheidsinkomsten en -uitgaven met betrekking tot verkeers- en vervoersvoorzieningen globaal gelijk te zijn. In tabel 3 zijn de belangrijkste inkomsten en uitgaven opgenomen.

Tabel 3. Belangrijke inkomsten en uitgaven van de overheid in verband met verkeer en vervoer, 1986 in mln. gld.

	Inkomsten	Uitgaven
Motorrijtuigenbelasting		
– hoofdsom	1.600	
– toeslag RWF	1.200	
– opcenten	200	
Bijzondere verbruiksbelasting	2.000	
– BTW	380	
Accijnzen benzine	4.400	
– BTW	840	
Inkomstenbelasting		
– woon- werkforfait		1.300
– autokostenbijtelling	650	
– (reis)kostenvergoeding		p.m.
Spoorwegen		
– infrastructuur		360
– exploitatie		1.300
Wegen		4.330
Stads- en streekvervoer		2.540
Overige verkeersvoorzieningen		330
Totaal	11.270	10.160

Bron: IOO.

3. Bron en Van der Kolk, op. cit., blz. 51-60.

4. Idem, blz. 112-113.

Bij de vergelijking van inkomsten en uitgaven in tabel 3 moet enige voorzichtigheid worden betracht, aangezien het in het algemeen gaat om regelingen die niet expliciet zijn bedoeld om de mobiliteit op enigerlei wijze te beïnvloeden. Er is ook geen reden waarom uitgaven en inkomsten aan elkaar gelijk zouden moeten zijn. Wel zijn de genoemde heffingen in meer of mindere mate van invloed op de vervoerskeuzen. Hiermee raken we dan ook een belangrijk vraagstuk met betrekking tot de overheidsbetrokkenheid. Van belangrijke regelingen die van betekenis zijn voor het personenvervoersbeleid, vooral wat betreft de omvang en samenstelling van de mobiliteit, kan de meestbetrokken minister, die van Verkeer en Waterstaat, slechts in beperkte mate gebruik maken. Dit gegeven het feit dat er sprake is van algemene middelen die niet uitsluitend het verkeers- en vervoersbeleid dienen. Een en ander neemt echter niet weg dat ook deze algemene middelen van betekenis zijn op verkeer- en vervoersgebied.

## Beoordeling

De overheidsbetrokkenheid bij het personenvervoer kan op verschillende wijzen worden gemotiveerd. Het is belangrijk te onderkennen dat deze motivatie aan verandering onderhevig is. Voor het huidige kabinet telt in de eerste plaats de budgettaire beheersbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Voor de vervoersrelevante instrumenten kan de laatste jaren worden gesteld dat aan dit criterium is voldaan in die zin dat er geen sprake meer is van open-einde-regelingen. Tegelijkertijd kan een groeiende behoefte aan vervoersvoorzieningen worden geconstateerd, met als gevolg een toenemende druk om de ter beschikking te stellen budgetten voor infrastructuur en openbaar vervoer te verhogen.

Daarnaast past bij het mede hierdoor ingegeven streven naar particuliere financiering van onder andere infrastructuurprojecten een zakelijker verhouding tussen de verschillende betrokkenen bij het personenvervoer. Ook vereist het streven naar deregulering en decentralisatie een grote flexibiliteit van het vervoersrelevante instrumentarium.

Naast de op de vervoerssector betrekking hebbende algemene beleidsdoeleinden is een aantal specifieke beleidsdoeleinden aan te geven. De volgende doelstellingen spelen een belangrijke rol bij de formulering van beleidsmaatregelen met betrekking tot de knelpunten op de vervoersmarkt en worden in de discussie over het zogenaamde 'randstad-mobiliteitsscenario' veelvuldig genoemd<sup>5</sup>:

- vergroting bereikbaarheid van met name de stedelijke gebieden;
- beperking milieubelasting autovervoer;
- stimulering economische bedrijvigheid;
- investeringen in infrastructuur ter stimulering economische groei;
- concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland ('Nederland distributieland').

Naast deze beleidsafhankelijke criteria kunnen ook efficiency-criteria worden gehanteerd om het overheidshandelen op verkeers- en vervoersgebied te beoordelen. In het kort kan worden geconstateerd dat er een spanning bestaat tussen de, onder andere uit allocatieve overwegingen voortvloeiende wens om op te treden op de vervoersmarkt en de beperkte mogelijkheden om het instrumentarium zo in te richten dat de beoogde sturing ook effectief en efficiënt plaatsvindt. Een toetsing van bestaande instrumenten aan verschillende allocatieve, bekostigings- en bestuurlijke aspecten geeft aan dat verbeteringen mogelijk zijn, onder andere door een gedifferentieerde toepassing

van die instrumenten naar tijd en plaats<sup>6</sup>. Bovendien is het van belang dat instrumenten niet op zich zelf worden beschouwd, maar in samenhang worden gezien.

In de volgende paragraaf zullen we laten zien op welke wijze de besluitvorming bij de overheid zodanig kan worden aangepast dat er kaders ontstaan waarbij de samenhang tussen een (beperkt) aantal cruciale instrumenten tot zijn recht komt. Daarbij zullen we uitgaan van de volgende doelstellingen:

- het zodanig beperken van mobiliteit in de randstad dat de congestie vermindert;
- het verbeteren van de bereikbaarheid van de stedelijke agglomeraties;
- wijzigen van de 'modal split' ten gunste van het openbaar vervoer;
- meer ruimte en prikkels bieden aan het openbaar vervoer om bedrijfsmatig te werken.

De eerste drie doelstellingen sluiten direct aan bij de door de zogenaamde projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad geprefereerde beleidsvariant (het pakket IV)<sup>7</sup>. De laatste doelstelling stemt overeen met de intenties van zowel de overheid als de openbaar-vervoerbedrijven ter zake en vormt een bijna noodzakelijk complement van een scenario dat beoogt te komen tot een doelmatig beleid op het vlak van het personenvervoer.

## Congestieheffing

De hiervoor beschreven doelstellingen kunnen op een aantal manieren worden verwezenlijkt. Aangrijpingspunt daarbij is in eerste instantie het terugdringen van de (auto)mobiliteit, vooral het woon-werkverkeer. Uit verschillende studies naar de elasticiteit van de prijs van autobezit en -gebruik blijkt dat deze hoger is naarmate het meer variabele kosten betreft<sup>8</sup>. Dit wordt ook door de minister van Verkeer en Waterstaat onderkend. De meest voor de hand liggende vorm van variabilisatie is de overheveling van (een gedeelte van) de motorrijtuigenbelasting naar de benzine-accijnzen. Dit stuit echter — zoals bekend — op een belangrijk bezwaar. Door een overheveling worden de benzineprijzen in Nederland in vergelijking tot met name West-Duitsland te hoog. Hierdoor treedt een aanzienlijk weglekeffect op en worden de pomphouders aan de grens gedupeerd. Dit is een belangrijke reden dat de laatste tijd een discussie is ontstaan over de mogelijkheden van alternatieve instrumenten. Zowel in de rapporten van de commissies-Oele en -Le Blanc als in recente kabinetsplannen wordt daarbij 'road-pricing', in het bijzonder tolheffing bij tunnels, genoemd<sup>9</sup>. Het gaat bij deze voorstellen vooral om de financiering van infrastructuurprojecten.

De allocatie-aspecten van dergelijke instrumenten worden meer als een bijkomend verschijnsel beschouwd. Echter juist dit allocatie-aspect maakt sommige vormen van road-pricing interessant om specifiek en gericht het verplaatsingsgedrag van de individuele consument te beïnvloeden. Vooral geldt dit voor elektronische congestie-

5. Zie hiervoor Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Rapport van de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad*, Den Haag, 1987.

6. Bron en Van der Kolk, op. cit., blz. 104.

7. Zie rapport van de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad, op. cit.

8. Zie bij voorbeeld, Variabilisatie autokosten, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 17 361 en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota beperkte variabilisatie autokosten*, Den Haag, 1984.

9. Voor pleidooien voor alternatieve financieringsvormen, zie onder meer *Rapport van de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad*; *Rapporten van de Commissie Infrastructuur*, Raad van de Nederlandse werkgeversbonden VNO en NCW, Den Haag, 1987.

heffing op hoofdwegen waarbij naar tijd en plaats gedifferentieerde tarieven in rekening worden gebracht. Ervaringen in het buitenland laten goede resultaten met vormen van elektronische congestieheffing op hoofdwegen zien<sup>10</sup>. Tevens kan een dergelijk systeem technisch op niet al te lange termijn worden ingevoerd.

De kwantitatieve effecten van een congestieheffing per 10% tariefsverhoging (in termen van variabele autokosten) kunnen — illustratief — als volgt worden weergegeven:

- indicatieve berekeningen met de door het TNO ontwikkelde 'mobiliteitsverkenner' geven aan dat het autogebruik als gevolg van een verhoging van de variabele reiskosten met ongeveer 3% afneemt en er een verschuiving optreedt naar het openbaar vervoer<sup>11</sup>. Die verschuiving is zodanig dat het treinvervoer met bijna 3% stijgt en streek- en stadsvervoer met circa 2% toenemen. De totale mobiliteit zal naar schatting dalen met rond 1,5%. Een congestieheffing van bovengenoemde grootte zal in de betreffende gebieden soortgelijke effecten geven, hoewel een beperkte verschuiving richting dalperiode het gevolg kan zijn, hetgeen de substitutie naar openbaar vervoer en het totale mobiliteitseffect enigszins kan mitigeren;
- de congestieheffing brengt extra lasten voor de autogebruiker en extra inkomsten voor de overheid met zich mee. Een globale berekening geeft aan dat het bij de gegeven veronderstellingen om een bruto bedrag in de orde van grootte van  $f$  150 mln. gaat<sup>12</sup>.

De opbrengst van de congestieheffing kan worden aangewend ter gedeeltelijke financiering van nieuwe infrastructuurprojecten. Dit neemt niet weg dat bij een dergelijke koppeling van financiering en allocatie een kosten/baten-analyse per project noodzakelijk blijft. Eventueel zou een deel van de middelen kunnen worden benut voor een verlaging van de motorrijtuigenbelasting.

Naast de hiervoor uiteengezette voordelen van een congestieheffing is er ook een aantal negatieve effecten te benoemen. Deze zijn:

- mogelijke verschuiving van economische activiteiten naar buiten het heffingsgebied;
- administratie- en perceptiekosten (bij een eventuele koppeling met de motorrijtuigenbelastingadministratie zou een deel daarvan kunnen worden opgevangen als gevolg van het achterhalen van 'zwartrijders'). Nader onderzoek naar de omvang van deze kosten is wenselijk, mede omdat de omvang van invoeringskosten veelal wordt onderschat;
- vermijdingsgedrag (verplaatsing naar onderliggend wegennet);
- toenemende druk op openbaar-vervoersvoorzieningen.

Aan het laatstgenoemde punt zullen we hierna aandacht schenken.

## Openbaar vervoer

Een toenemende vraag naar openbaar vervoer heeft niet altijd gunstig te zijn voor het exploitatieresultaat van deze vervoerbedrijven. Bepalende factoren voor de invloed van autonome vraagstijgingen op het bedrijfseconomisch resultaat van de openbaar-vervoerbedrijven zijn de kostendekkingsgraad en de kostenelasticiteit. Is de eerste groter dan de laatste dan treedt een resultaatverbetering op. Dit kan worden toegelicht met een voorbeeld. Stel de kosten zijn 100, de kostendekkingsgraad is 0,7 en de kostenelasticiteit is 0,5. Bij een toename van de vraag met 10% nemen de kosten met  $0,5 \times 100 \times 0,10 = 5$  en de opbrengsten

Tabel 4. Kostenelasticiteiten(e) en kostendekkingsgraden(d) bij het openbaar vervoer

	Totaal		Stedelijk		Niet-stedelijk		Interstedelijk	
	e	d	e	d	e	d	e	d
NS	0,50	0,47	0,50	0,50	0,35	0,25	0,65	0,75
Streekvervoer	0,80	0,32	0,90	0,45	0,70	0,20	nvt	
Stadsvervoer	0,60	0,22	0,60	0,22	nvt		nvt	

Bron: Van der Meijs, *Openbaar vervoer op weg 1990*, IOO, Den Haag, 1981; Ministerie van Financiën, *Evaluatierapport 1986 Openbaar Vervoer*, alsmede eigen ramingen.

met  $0,7 \times 100 \times 0,10 = 7$  toe. Het resultaat verbetert met 2. Indicatieve gegevens zijn gepresenteerd in tabel 4.

Een autonome vraagstijging heeft bij de NS nauwelijks effect op het bedrijfsresultaat. Wel zal de vervoersomvang toenemen. Bij het stedelijk stoptreinnet zullen kosten en opbrengsten ongeveer gelijk toenemen. Bij het intercitynet zal de vraagtoename waarschijnlijk tot een verbetering van het bedrijfsresultaat leiden. Bij het stads- en streekvervoer zullen de tekorten toenemen, gezien de aanzienlijke kloof tussen extra inkomsten en extra uitgaven. De toenemende tekorten zijn gezien de huidige budgettaire problematiek van de overheid en de toch al omvangrijke bijdrage van de overheid voor het in stand houden van openbaar vervoer een onaantrekkelijke ontwikkeling.

Het openbaar vervoer opereert in verschillende markten. Zoals uit tabel 1 al bleek zijn de bedrijven in de ene markt sterker dan in de andere. In de normeringssystemen voor het openbaar vervoer zijn de frequentie, capaciteit en tariefniveau voor de verschillende openbaar-vervoerbedrijven vrij rigide vastgelegd. Ook onder de nieuwe Wet personenvervoer is de flexibiliteit niet veel groter geworden. Daardoor ontbreekt het veelal aan mogelijkheden voor openbaar-vervoerbedrijven om in de pas te blijven lopen met de ontwikkelingen in zowel het prijsniveau als het kwaliteitsniveau van het autogebruik. Dat is evenwel essentieel voor de continuïteit en de marktconformiteit van het openbaar vervoer.

Grotere vrijheid in tariefstelling en de — boven een minimumniveau — aan te bieden voorzieningen, gecombineerd met een systeem van aan prestaties gebonden gebudgetteerde vergoedingen van de overheid zijn instrumenten om de openbaar-vervoerbedrijven de mogelijkheid en stimulans te geven marktgericht te opereren. De harde kern van prestaties wordt uiteraard gevormd door de tot

10. Voor een opsomming van de activiteiten in verschillende landen met betrekking tot de invoering van een congestieheffing, zie A.G.M. van der Meys, *Auto en overheid*, IOO-reeks nr. 9, Den Haag, 1983, blz. 164-169. Voor recente ervaringen in Singapore zie A.H. Spencer en C. Lin Sien, *National policy towards cars: Singapore*, *Transport Reviews*, 1985, nr. 4, blz. 301-323.

11. E.J. Verroen en M.F.A.M. van Maarseveen, *Mobiliteitsverkenner*, deel 5: De mobiliteitsontwikkeling tot 1991 en 2000 bij verschillende economische scenario's, Verkeers- en vervoersgroep TNO, Den Haag, 1986.

12. De opbrengst voor de overheid bij de invoering van een systeem van elektronische congestieheffing waardoor de prijs van het autogebruik met 10% stijgt kan als volgt worden benaderd: het aantal voertuigkilometers op hoofdwegen in de randstad bedraagt circa 12 mrd. per jaar. Een congestieheffing zal betrekking hebben op ongeveer de helft hiervan. Dit vermenigvuldigd met 10% van de prijs van de variabele kosten per voertuigkilometer (stel 2,5 cent. geeft een bruto opbrengst van  $f$  150 mln. Hiervan moeten dan echter nog de implementatiekosten worden afgetrokken. Ook zal de opbrengst iets lager zijn vanwege het door de hogere prijs gedaalde aantal voertuigkilometers.

stand gebrachte reizigerskilometers. De wijze waarop de overheidsbijdrage tot stand komt zal in die systematiek sterk afwijken van de huidige vergoeding in de vorm van gebudgetteerde tekortafdekking. De overheidsbijdrage kan er als volgt gaan uitzien. Als tegemoetkoming in de kosten van overhead, infrastructuur en een minimum voorzieningenniveau wordt een (vaste) basisvergoeding vastgesteld. Daarboven kan een normvergoeding per reizigerskilometer worden gehanteerd. De totale vergoeding zal gebudgetteerd dienen te zijn en dus gebonden aan een maximum.

## Synthese

De geschetste herziene financiële verhouding tussen openbaar-vervoerbedrijven en de overheid zal in combinatie met de invoering van een congestieheffing in grote lijnen de volgende effecten veroorzaken. De door de congestieheffing geïnduceerde verschuiving in de 'modal split' in de richting van het openbaar vervoer zal — gegeven de huidige kostenstructuur — bij een reeds volledig benut totaalbudget tot toenemende tekorten leiden. De bedrijven kunnen hierop reageren met tariefsverhogingen of, waar mogelijk, kostenbeheersing mede door efficiency-verbeteringen. Als de overheid de waarschijnlijk optredende tariefstijging in de stedelijk gebieden te groot vindt (gegeven doelstellingen met betrekking tot de 'modal split') kan zij hierop inspelen door de normvergoeding voor vervoer in de stedelijke markt en in de spits naar verhouding wat hoger te stellen. Daarnaast kunnen uiteraard ook maxima worden gesteld aan tariefmutaties en tariefverschillen. Maar het is echter zaak met betrekking tot de tariefpolitiek een ruime marge te laten, wil men komen tot een stimulerende van bedrijfseconomisch gedrag door openbaar-vervoerbedrijven.

In dit licht geldt ook dat de mate waarin wordt gekomen tot een regionale differentiatie van overheidsbijdragen per reizigerskilometer beperkt zal moeten blijven. Differentiatie bergt het risico in zich dat openbaar-vervoerbedrijven zich in die zin strategisch zullen gaan gedragen dat een in totaal maximale overheidsbijdrage wordt verkregen. Dat kan door de overheid beoogde effecten ondersteunen, maar het is goed te beseffen dat het bestuurlijk vermogen van de overheid om met gedifferentieerde bijdragen als het ware eigen marktomstandigheden te stimuleren, beperkt zal zijn. Het is dus van belang zoveel mogelijk differentiatie te realiseren via de tarieven, en zulks alleen in uiterste omstandigheden te mitigeren met een globale differentiatie van bijdragen per prestatie-eenheid.

Men mag verwachten dat de openbaar-vervoerbedrijven bij het bestaan van een prestatiebudget zullen trachten het aantal reizigerskilometers te maximaliseren (het budget 'vol te doen lopen') en tegelijk een positief bedrijfsresultaat op de markt te realiseren (door bij maximale reizigerskilometers zodanige tarieven te stellen of kostenbeheersende maatregelen te treffen dat netto voordeel ontstaat).

## Meerjarenafspraken

Afspraken over de vergoeding per prestatie-eenheid (reizigerskilometers) kunnen tussen de overheid en de openbaar-vervoerbedrijven in periodiek te vernieuwen contracten worden vastgelegd. Deze afspraken zouden moeten worden ingebed in een door de overheid ruim geformuleerd parallelbeleid. In dit kader kan de introductie

van een meerjarenprogramma 'voorzieningen en financiering personenvervoer' worden overwogen. Dit programma zou het huidige meerjarenprogramma personenvervoer moeten vervangen. Het te introduceren beleidsprogramma zou zich, sterker dan in het bestaande meerjarenprogramma het geval is, tevens rekenschap kunnen geven van de onderlinge samenhang tussen uitgaven en voorzieningen op het gebied van verkeer en vervoer en de even relevante effecten van het instrumentarium aan de belastingkant op het personenvervoer anderszijds.

In die zin overstijgt een dergelijk meerjarenprogramma de competentie van de minister van Verkeer en Waterstaat alleen. Door middel van afspraken kan er naar worden gestreefd dat de minister van Verkeer en Waterstaat de allocatiefunctie van bedoelde instrumenten versterkt, zonder dat de door de minister van Financiën te bewaken financieringsfunctie (de totale opbrengst) of de betekenis van de instrumenten binnen het geheel van het algemeen economische beleid worden aangetast.

## Conclusie

In dit artikel is een aantal beleidslijnen geformuleerd waarmee de overheid het steeds verder uiteenlopen van vraag en aanbod van vervoersvoorzieningen tot staan kan brengen zonder dat het beslag op de algemene middelen van de overheid wordt vergroot. De hier genoemde beleidslijnen zijn vérstrekkender dan de tot dusver geopperde plannen van het kabinet. Deze laatste behelsen voornamelijk het verkrijgen van middelen ter financiering van infrastructuurprojecten. De allocatiemogelijkheden van het instrumentarium krijgen daarbij relatief weinig aandacht. Bovendien wordt in de hier geschetste beleidslijnen ook aandacht besteed aan het financieel-bestuurlijke aspect, zoals het integraal vanuit verkeers- en vervoersdoelstellingen bezien van vervoersrelevante instrumenten.

De beschreven herinrichting van instrumenten geeft in het licht van de geformuleerde doelstellingen de volgende effecten:

- de mobiliteit neemt ten opzichte van de huidige ontwikkeling af;
- de bereikbaarheid wordt vergroot door het mobiliteitsbeperkende effect van de congestieheffing en doordat de erdoor gegenereerde middelen kunnen worden aangewend voor de oplossing van knelpunten in de randstad, zowel van weg- als spoorweginfrastructuur;
- een systeem van outputfinanciering geeft de openbaar-vervoerbedrijven meer armslag met betrekking tot de tariefstelling en het aanbod van vervoersdiensten;
- zo lang de openbaar-vervoerbedrijven hun tarieven minder verhogen dan de stijging van de variabele ritkosten voor de auto, treedt er een verschuiving op in de modal split ten gunste van het openbaar vervoer.

Daarnaast wordt voorgesteld een meerjarenprogramma 'voorzieningen en financiering personenvervoer' te introduceren. In dit programma kunnen de contracten die de vervoerbedrijven met de regering afsluiten over de vergoeding per prestatie-eenheid (bij voorkeur reizigerskilometers) en het te voeren flankerend beleid (waaronder het stelsel van de congestieheffing) worden vastgelegd. Daarnaast is een belangrijke functie van het programma dat de vervoersrelevante instrumenten van de overheid met de uitgaven voor verkeer en vervoer metterdaad met elkaar in verband worden gebracht.

Koen Bron  
Huib van der Kolk