

Maak openbaar vervoer minder afhankelijk van overheidssubsidies

Regionaal Orgaan Amsterdam

Douwe Tiemersma, Clasiën Slebos en Bas Bakker

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,
24 en 25 november 2004, Antwerpen

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Anders kijken naar mobiliteit**
- 3. Waarom zouden we streven naar een andere kostenverdeling voor openbaar vervoer?**
- 4. Openbaar vervoer zonder overheid**
- 5. Sturen op het publieke belang**
- 6. Startpunt van het gedachtenexperiment: de concessieverlening voor het spoornet**
- 7. Het ‘hoofdnet-contractlijnen-infraheffing’-model uitgewerkt in onze regionale context**
- 8. Een oproep om mee te doen aan ons gedachtenexperiment**

Samenvatting

Bij het nadenken over de langere termijn van het openbaar vervoer is het nodig om de huidige trends te extrapoleren, maar een visie op het OV in de toekomst mag daartoe niet beperkt blijven. Vandaar dat in dit paper niet wordt uitgegaan van een trend, maar van een *trendbreuk*: namelijk de mogelijkheid dat de financiering van het openbaar vervoer op termijn onder druk komt te staan. Het paper verkent de mogelijkheden om het openbaar vervoer minder afhankelijk te maken van de (rijks)middelen. Dit wordt uitgewerkt door de concessie-systematiek die geldt voor het spoor, in gedachten toe te passen op het regionale openbaar vervoer.

De beschrijving werpt ook bij de auteurs veel vragen op. Graag benutten zij het CVS om van gedachten te wisselen en daarmee een beter beeld te krijgen op de realiteitswaarde van dit concept.

1. Inleiding

Het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) heeft als taak het openbaar vervoer in de regio Amsterdam te organiseren. Er zijn door het Rijk financiële middelen aan het ROA beschikbaar gesteld voor het laten uitvoeren van vervoersdiensten, voor het subsidiëren van infrastructuur (zoals busbanen, haltevoorzieningen, telematica), voor het garanderen van sociale veiligheid en – voor het metronet in Amsterdam - voor het grootschalig vervangingsonderhoud van de infrastructuur. Voor de exploitatie van het openbaar vervoer in de regio is jaarlijks ca 200 miljoen euro beschikbaar, voor infrastructuursubsidies een wisselend bedrag in de orde van grootte van 20 à 50 miljoen euro. De veelheid aan bevoegdheden en middelen biedt een unieke kans om een geïntegreerd beleid te voeren. In de afgelopen jaren heeft dit beleid vorm gekregen in het Regionaal verkeer-en-vervoersplan (RVVP), de aanbesteding van het openbaar vervoer in het grootste deel van het gebied, het Infrastructuurprogramma (RIP) en een aantal beleidsdocumenten over deelonderwerpen zoals toegankelijkheid van het openbaar vervoer.

De looptijd van het RVVP is 2005 tot 2015. Voor het nemen van beslissingen over grootschalige OV-infrastructuur, zoals nieuwe metro- of tramlijnen, is echter een lange voorbereidingstijd nodig, vandaar dat het ROA ook al verder kijkt: naar 2020-2030. Een onderzoek naar het gewenste openbaar vervoer, inclusief het daarvoor benodigde infranetwerk is onlangs gestart. Bij het nadenken over de langere termijn is het nodig om huidige trends te extrapoleren, maar een visie op het OV in de toekomst mag daartoe niet beperkt blijven. Vandaar dat wij in onderstaand gedachtenexperiment eens niet uitgaan van een trend, maar van een *trendbreuk*: we onderkennen dat de financiering van het openbaar vervoer op termijn mogelijk onder druk komt te staan en verkennen daarom de mogelijkheden om het openbaar vervoer minder afhankelijk te maken van de beschikbaarheid van (rijks)middelen. Door anderen (AVV, Raad verkeer en waterstaat) zijn hierover al verschillende studies en quick scans uitgevoerd, die we mogelijk kunnen toepassen op de situatie in onze regio.

De centrale vraag van ons gedachtenexperiment luidt:

Is het mogelijk om, ook als de financiering van het openbaar vervoer onder druk komt te staan, de publieke belangen van het openbaar vervoer voldoende te borgen? Wat betekent dit voor de huidige wijze van aanbesteden van de OV-concessies en voor de financiering van specifieke OV-infrastructuur?

Graag benutten wij het CVS voor ons gedachtenexperiment.

2. Anders kijken naar mobiliteit

Voor het goed kunnen functioneren van onze samenleving, is mobiliteit een noodzakelijke voorwaarde. Het faciliteren van mobiliteit is uitgegroeid tot een industrie met een miljarden-omzet: autofabrikanten, benzinepompen, asfaltboeren, vervoerbedrijven, garagehouders, de ANWB en de verkeersinformatiedienst zijn voorbeelden van bedrijven/bedrijfstakingen die onlosmakelijk verbonden zijn met mobiliteit. Een deel van deze industrie is in staat om zichzelf te bedruipen, een ander deel leunt zwaar op subsidies die door deze of gene overheidsinstelling worden verstrekt. Met name in het regionale openbaar vervoer lijken de vervoerbedrijven alleen maar in staat te zijn winst te maken, indien de overheid een deel van de kosten van hun produkt betaalt. Blijkbaar zijn de produktiekosten voor openbaar vervoer hoog en is de bereidheid van potentiële consumenten om deze kosten te betalen laag. En het enige dat er op zit om die onevenwichtigheid op te lossen, is de prijs van openbaar vervoer kunstmatig laag te houden door forse overheidssubsidies. Of, nog weer anders geformuleerd: het publieke belang van openbaar vervoer is groter dan de individuele bereidheid om de produktiekosten van openbaar vervoer te betalen.

De Rijksoverheid heeft inmiddels een einde gemaakt aan de “open einde”-regeling die bestaan heeft voor het openbaar vervoer. Niet langer wordt iedere euro die door de reizigers wordt betaald, automatisch aangevuld (“suppletie”) met een bedrag uit ‘s Rijks schatkist. De regionale overheden krijgen een beperkt budget van het Rijk om regionaal openbaar vervoer in te kopen bij vervoermaatschappijen en daar doen ze het maar mee. Aan de regionale overheden de taak om zo veel en zo goed mogelijk openbaar vervoer te krijgen voor een zo laag mogelijke prijs. Met de Nederlandse Spoorwegen worden door het Rijk op eenzelfde basis afspraken gemaakt over het te leveren produkt. De systematiek lijkt te werken: de

kostprijs van openbaar vervoer gaat omlaag en de voorzieningen die door de vervoerbedrijven worden geboden, worden beter. Het is nog even afwachten of de vervoerders ook inderdaad in staat blijken te zijn om hun beloften waar te maken, maar de aanbestedingsresultaten geven aan dat er nog wel wat ruimte in de markt zit.....

Maar ook in de huidige aanbestedingssytematiek gaat er een aanzienlijke geldstroom vanuit de overheid naar de vervoerbedrijven. Het ROA subsidiëert de vervoerbedrijven jaarlijks met een bedrag van rond de € 200 miljoen (uitgaande van 1,6 miljoen inwoners in het gebied, staat dit dus gelijk met een bedrag van ongeveer € 125 per inwoner per jaar). Dat is veel geld.

Een deel van dit geld is ongetwijfeld nuttig besteed. Openbaar vervoer is een bron van werkgelegenheid, het heeft positieve effecten op de leefbaarheid van stad en platteland, het heeft een belangrijke sociale functie en zonder openbaar vervoer zouden de economische gevolgen van congestie op het autonet toenemen. Openbaar vervoer maakt het mogelijk dat mensen van baan veranderen zonder te hoeven verhuizen (en maakt het leven van tweeverdieners daardoor een stuk eenvoudiger), openbaar vervoer levert een bijdrage aan het verminderen van het aantal verkeersslachtoffers en openbaar vervoer heeft minder negatieve effecten op het milieu dan het gemiddelde autovervoer. Allemaal zaken die belangrijk zijn voor de samenleving, en daarmee positief gewaardeerd dienen te worden. Een bijdrage vanuit de overheid aan de kosten van openbaar vervoer is daarmee niet onredelijk. De vraag is echter of deze publieke doelen ook met minder overheidssubsidie kunnen worden gerealiseerd.

Zou het mogelijk zijn om een gedeelte van het openbaar vervoer te laten functioneren zonder dat daar overheidssubsidies aan te pas komt? Is kostendekkend openbaar vervoer mogelijk? Durven we het aan om te kijken onder welke voorwaarden en omstandigheden openbaar vervoer winstgevend gemaakt kan worden? Mobiliteit niet langer beschouwen als een “recht”, maar interpreteren als “schaars” en de prijsstelling gebruiken als mechanisme om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen? In de Nota Mobiliteit wordt een eerste stap in die richting gezet: met de NoMo schept het Rijk ruimte om de reiziger te zien als consument die in vrijheid kan kiezen voor een produkt en de daarbijbehorende prijs in rekening gebracht krijgt. De vraag is hoe wij, als regionale overheid, van deze ruimte gebruik maken zonder het publieke belang van openbaar vervoer uit het oog te verliezen.

3. Waarom zouden we streven naar een andere kostenverdeling voor openbaar vervoer?

De kans dat er over twintig jaar minder overheidsgeld beschikbaar is voor openbaar vervoer is groter dan de kans dat er meer geld beschikbaar komt. De financiële gevolgen van bijvoorbeeld de toenemende vergrijzing of de stijging van de zeespiegel zullen aanzienlijk zijn. De kans is reeel dat niet “mobiliteit”, maar “zorg” en “kustverdediging” over twintig jaar hoog op de politieke prioriteitenlijst staan.

Als we, rond 2020/2030, een levensvatbaar stelsel van openbaar vervoer willen aanbieden, is het verstandig om nu al kritisch te kijken naar de betaalbaarheid van het systeem en de wijze waarop de kosten worden verdeeld tussen de samenleving en de gebruikers. Als we willen dat het openbaar vervoer zijn maatschappelijke en sociale functie blijft houden dan zullen we de voorwaarden moeten scheppen waaronder openbaar vervoer minder afhankelijk van overheidssubsidies kan worden, en op die manier geld beschikbaar houden om de maatschappelijke en sociale functie van openbaar vervoer te kunnen blijven garanderen.

4. Openbaar vervoer zonder overheid

Vijf jaar geleden heeft de AVVⁱ twee extreme scenario's opgesteld om de gevolgen van het afschaffen van overheidsinterventie in het openbaar vervoer in beeld te brengen: een scenario dat op winst en kostenbeheersing is gebaseerd (het zgn. “beleggersscenario”) en een scenario dat op omzetgroei is gebaseerd (het zgn. “klantscenario”).

Het beleggersscenario leidt tot aanbodverschraling en prijsverhogingen: alleen in de spits wordt in redelijke frequenties gereden. Met name in de avonduren en op zondagochtend rijdt er nauwelijks meer openbaar vervoer. Verouderd materieel wordt niet vervangen. De tarieven in het stadsvervoer verdubbelen, in het streekvervoer nemen ze toe met ongeveer 50%. Het openbaar vervoer wordt onbereikbaar voor gehandicapten vanwege de grotere halte-afstanden en maaswijdte. De kostendekkingsgraad stijgt aanzienlijk. De vervoerbedrijven maken hierdoor winst.

In het klantscenario ontstaat een dekkend, kwalitatief hoogstaand openbaar vervoer met een ruimere bedieningsperiode, geconcentreerd op de zware lijnen. Met name in de avonduren is

er meer openbaar vervoer dan in het beleggersscenario. De frequenties in het stads- en streekvervoer worden wel verlaagd ten opzichte van de huidige situatie. De tariefstijgingen in het stads- en streekvervoer zijn vergelijkbaar met die in het beleggersscenario. Halteafstanden en maaswijdte nemen toe, maar minder dan in het beleggersscenario. Mensen met een handicap hebben het hierdoor minder makkelijk en zijn soms afhankelijk van (duur) voor- of natransport. De kostendeckingsgraad stijgt. De vervoerbedrijven spelen in deze situatie quitte, maar maken geen winst.

Voor het RVW-advies "*De waarde van het openbaar vervoer*"ⁱⁱ heeft de Erasmus Universiteitⁱⁱⁱ een hypothetische 'nulsituatie' beschreven waarin het openbaar vervoer op geen enkele wijze wordt gesubsidieerd. Voor het stads- en streekvervoer betekent dit dat noch het Rijk, noch de regionale overheden subsidie verlenen aan het openbaar vervoer. Ook de aanleg van nieuwe infrastructuur voor openbaar vervoer wordt in deze nulsituatie niet door de overheid gesubsidieerd. De concessiesystematiek van de WP2000 wordt vervangen door een vrije markt, waar de gewone concurrentie- en mededingingsregels gelden. Potentiële vervoerbedrijven zijn vrij om hun producten aan te bieden als zij voldoen aan eisen van vakbekwaamheid en veiligheid. Vervoerders krijgen de vrijheid om zelf de tarieven vast te stellen en rechtstreekse concurrentie tussen vervoerders (op straat) wordt mogelijk. Deze nulsituatie zal, zo is de verwachting van de Erasmus Universiteit, minder slecht uitpakken voor de klant dan het beleggersscenario, maar minder goed dan het klantscenario. Ook in dit scenario zal sprake zijn van aanbodvershraling en prijsverhogingen: vroege ochtenddiensten, avonddiensten en zondagdiensten zullen worden geschrapt. Tramlijnen met een lage snelheid (kronkelige routes) zullen worden vervangen door gestrekte buslijnen, investeringen in nieuwe tram- en metrolijnen blijven achterwege. In het streekvervoer blijven alleen de verbindende lijnen behouden die gericht zijn op de grote steden en treinstations. De frequenties in het stadsvervoer nemen toe op de dikkere lijnen, de andere lijnen worden geconfronteerd met frequentieverlagingen buiten de spits. De tarieven van zowel het stad- als het streekvervoer zullen met circa 50% worden verhoogd. Investeringen in nieuw materieel blijven plaatsvinden, maar de levensduur zal omhoog gaan en (dure) toegankelijkheids- en milieuvorzieningen zullen grotendeels achterwege blijven.

Tussenconclusie: scenario's waarin de overheid zich geheel terugtrekt uit (de financiering van) het openbaar vervoer leiden inderdaad tot een andere kostenverdeling tussen samenleving en gebruikers, maar in deze scenario's is het publieke belang (economische, maatschappelijke en sociale functies van het openbaar vervoer) niet gegarandeerd.

5. Sturen op het publieke belang

In het hierboven genoemde RVW-advies "*De waarde van het Openbaar vervoer*" wordt aangegeven dat de overheid moet kunnen en willen sturen op de borging van de publieke belangen. Als vervoerbedrijven geacht worden om financieel zelfstandig te zijn en winst te genereren, zullen zij zich primair laten leiden door het bedrijfsbelang. De publieke belangen van het openbaar vervoer zullen lang niet altijd gebaat zijn bij dergelijke bedrijfsmatige afwegingen. Het is daarom, volgens de RVW, van belang dat de overheid prestatie-eisen definieert vanuit het publieke belang en de vervoerbedrijven op een positieve wijze prikkelt om het publieke belang te borgen binnen de exploitatie. Van de overheid mag tevens worden verwacht dat wordt geïnvesteerd in het publieke belang van het openbaar vervoer, zowel in termen van een exploitatiebijdrage als in termen van investeringen in het beheer van infrastructuur (NB. over investeringen in nieuwe infrastructuur wordt door de RVW niet gesproken). De invulling van uitvoeringsaspecten (punctualiteit, frequenties, tarieven en dergelijke) zou bij de vervoerder moeten worden gelegd, zodat deze meer ruimte krijgt om het aanbod af te stemmen op de vraag en om voor een beter produkt een hogere prijs in rekening te brengen.

De vraag is dus: hoe kan de overheid het publieke belang borgen? Hierover stelt de RVW dat in de concessie-systematiek van de WP2000 de borging van de publieke belangen niet zonder meer gegarandeerd is. De koppeling tussen het te borgen publieke belang en het te kiezen instrument is niet altijd eenduidig en verschillende publieke belangen kunnen onderling strijdig blijken te zijn (bijv. het borgen van de toegankelijkheid van voertuigen en het borgen van de betaalbaarheid van het openbaar vervoer). De overheden proberen de publieke belangen te borgen door het stellen van gedetailleerde eisen aan de vervoerder. Deze eisen hebben vaak ook betrekking op zaken die ook zonder overheidsbemoeienis voldoende gewaarborgd zijn (bijvoorbeeld: uitvoeringsaspecten als zitplaatsgarantie). Ook neemt de overheid de ontwikkelfunctie op zich, hetgeen ten koste kan gaan van efficiëntie en het

gebruik van expertise bij de vervoerders. De RVW is van mening dat de WP2000 een optimale borging van de publieke belangen in het openbaar vervoer bemoeilijkt.

Decentralisatie van bevoegdheden moet ook inhouden dat de decentrale overheden werkelijke beleidsvrijheid hebben; dat wil zeggen: de “rigide” concessiesystematiek dient volgens de RVW te worden losgelaten.

6. Startpunt voor het gedachtenexperiment: de concessieverlening voor het spoorwegnet

De Rijksoverheid heeft in het kader van de concessieverlening voor het spoorwegnet een zgn. Hoofdrailnet (HRN) gedefinieerd. De waarde van dit hoofdrailnet zit vooral in de bijdrage aan de ruimtelijke en economische ontwikkeling. De RVW is van mening dat het hoofdrailnet (1) landsdelen met elkaar dient te verbinden en (2) de belangrijkste centra van werkgelegenheid onderling en met wooncentra dient te verbinden. Het beheer en onderhoud van het hoofdrailnet is opgedragen aan Prorail, voor het vervoer hebben de NS een langdurige en exclusieve concessie gekregen. Deze concessie kent gedetailleerde voorschriften ten aanzien van uitvoeringsaspecten als punctualiteit, zitplaatsen en tarieven.

En nu komt het: De kosten van het beheer en onderhoud van infrastructuur worden, via Prorail, grotendeels door de samenleving gedragen, de NS dienen de exploitatie zonder overheidssubsidie te doen.

De lijnen die niet tot het hoofdrailnet behoren zijn de zgn. “contractlijnen”. Sommige contractlijnen kennen een goede kostendekking, bij andere is dit minder. In tegenstelling tot het hoofdrailnet kunnen overheden aan de NS subsidie verstrekken voor het uitvoeren van de dienstregeling op de contractlijnen.

De NS betalen een beperkte bijdrage aan de kosten van het beheer en onderhoud van het railnet door middel van een zgn. “infraheffing”. Deze heffing is echter niet kostendekkend.

Een dergelijk model (hoofdnet-contractlijnen-infraheffing) is wellicht ook toe te passen op het regionale en stedelijke openbaar vervoer in het ROA. Het is in ieder geval de moeite waard om te onderzoeken of een dergelijk model een oplossing biedt voor onze vraag: de publieke

doelen van het openbaar vervoer te garanderen, ook in een situatie waarin de hiervoor beschikbare budgetten teruglopen en de politieke prioriteit bij andere onderwerpen ligt.

7. Het ‘hoofdnet-contractlijnen-infraheffing’-model uitgewerkt in onze regionale context

Eerste stap is het vaststellen van een ‘hoofdnet regionaal openbaar vervoer’. Het gaat hierbij om een netwerk op verbindingen-niveau. Voor dit regionale hoofdnet gelden criteria die vergelijkbaar zijn met die voor het hoofdrailnet: het regionale hoofdnet dient (1) de delen van het ROA met elkaar te verbinden en (2) de belangrijkste centra van werkgelegenheid onderling en met de belangrijkste woongebieden te verbinden. Vanwege de relatief beperkte omvang van het ROA-gebied dient er nog een specifiek derde criterium aan te worden toegevoegd: het hoofdnet dient (3) zorg te dragen voor goede verbindingen met relevante (nader te bepalen) centra van werkgelegenheid en woongebieden buiten het ROA.

Terzijde: Door toepassing van deze criteria zal een andere concessie-indeling ontstaan dan de huidige. Dat kan tot gevolg hebben dat bestaande netwerkoptimalisaties onmogelijk worden gemaakt. Anderzijds kunnen andere netwerkoptimalisaties juist mogelijk gemaakt worden door een gewijzigde concessie-indeling. Het effect hiervan hebben we in het kader van dit gedachtenexperiment niet kwantitatief in beeld kunnen brengen, maar we verwachten per saldo een negatief effect dat niet eenvoudig oplosbaar is.

Het regionale hoofdnet is daarmee niet volledig onder de verantwoordelijkheid van het ROA gebracht: sommige van de verbindingen die door het regionale hoofdnet mogelijk gemaakt moeten worden, zullen logischerwijs via het spoor worden gefaciliteerd. Alle spoorlijnen in het ROA-gebied maken onderdeel uit van het hoofdrailnet. Andere verbindingen vallen misschien in busconcessies die door de provincies Noord-Holland of Flevoland worden aanbesteed. Voor dergelijke zaken zal een pragmatische oplossing gevonden moeten worden. Op dit moment gaan we er van uit dat dat lukt.

We maken verschil tussen de verbindingen die door het regionale hoofdnet gelegd dienen te worden en de concrete verschijningsvorm van het hoofdnet in de vorm van een route, infrastructuur of vervoerstechniek. Met het advies van de RVW in het achterhoofd, willen we proberen om ons zo weinig mogelijk bezig houden met “uitvoeringsaspecten” als routekeuze, punctualiteit, frequentie, tarief of comfort/kwaliteit. Door de vervoerbedrijven een zo groot

mogelijke vrijheid te geven op deze uitvoeringsaspecten, kunnen deze hun produkt goed op de concrete vervoersvraag laten aansluiten. Daarmee kunnen ook lijnen die op dit moment nog een beperkte kostendekking kennen, aantrekkelijker worden gemaakt voor de vervoerders.

Op het regionaal hoofdnet kunnen meerdere vervoerbedrijven actief zijn. We wezen er al op dat er meerdere opdrachtgevers zullen bestaan voor het vervoer op het regionale hoofdnet. Het ROA zal alleen opdracht kunnen geven voor die onderdelen van het regionale hoofdnet die binnen haar competentie vallen. In praktijk is er dan in ieder geval sprake van twee vervoerbedrijven: de NS op het hoofdrailnet en minstens één vervoerder die het vervoer met bussen, trams en metro's voor zijn rekening neemt. Dat compliceert onze redenering in praktisch opzicht, maar maakt het principe niet onmogelijk.

A. Voor het regionale hoofdnet gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

(1) Exploitatie

Voor de exploitatie van het regionale hoofdnet worden geen overheidsmiddelen beschikbaar gesteld. Exploitatie is hierbij gedefinieerd als de kosten die samenhangen met het rijden van de dienstregeling (personeel, materieel en dergelijke), alsmede (een deel van) de kosten van beheer en onderhoud van infrastructuur. De opbrengst van de kaartverkoop moet voldoende zijn om de vervoerbedrijven een gezonde bedrijfeconomische basis te bieden (vervoerbedrijven krijgen vanzelfsprekend een grote tariefvrijheid en vanwege de invoering van een landelijke chipcard zijn omvangrijke verrekeningsoperaties tussen vervoerbedrijven iets uit een ver en grijs verleden). Hoe de vervoerbedrijven het potentieel (de vervoersvraag) omzetten in concrete reizigers (marktaandeel) en hoe de vertaling plaatsvindt van reizigers naar inkomsten, is een zaak waar de regionale overheid zich niet mee bezig zou moeten houden.

De selectie van het vervoerbedrijf dat (delen van) het regionale hoofdnet mag uitbaten, vindt plaats door een veiling te organiseren: bij opbod wordt het recht om op een bepaalde verbinding (of logische combinatie van verbindingen) openbaar vervoer aan te bieden verkocht. Eigenlijk is het een tweeledig recht dat wordt geveild: (1) het recht om om een

bepaalde verbinding openbaar vervoer aan te bieden en (2) het recht om, met het oog daarop, gebruik te maken van door de overheid aangelegde en onderhouden infrastructuur.

- **het recht om openbaar vervoer aan te bieden**

Vervoerbedrijven kopen, voor een bepaalde periode, het recht om openbaar vervoer aan te bieden op een bepaalde verbinding. In de verkoopvoorwaarden (de concessie) zal de regionale overheid die de veiling organiseert, nadere voorwaarden stellen waarbinnen de vervoerder van zijn recht gebruik kan maken. Eén van de voorwaarden zal zijn dat een vervoerder ook daadwerkelijk gebruik maakt van zijn recht: een recht dat niet gebruikt wordt (of onvoldoende gebruikt wordt) vervalt en wordt opnieuw geveild. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het advies van de RVW om te sturen op de borging van het publieke belang.

- **het recht om gebruik te maken van door de overheid aangelegde en onderhouden infrastructuur**

Sommige vormen van openbaar vervoer zijn voor hun functioneren afhankelijk van de beschikbaarheid van specifieke infrastructuur: metro en tram kunnen niet zonder rails. Bussen als de Zuidtangent zijn voor hun succes afhankelijk van de eigen infrastructuur die een betrouwbare en snelle dienstregeling mogelijk maakt. Andere bussen maken gebruik van busbanen of -stroken of krijgen prioriteit in de verkeersregeling. Een deel van de opbrengsten van de veiling moet dan ook gezien te worden als een vorm van “infraheffing”, waarmee de overheid die de veiling organiseert, financiën vrijspeelt om de infrabeheerder (gedeeltelijk) te compenseren voor de kosten van aanleg, beheer en onderhoud van specifieke infrastructuur (NB. deze vorm van “infraheffing” is onafhankelijk van de vraag of een vervoer ook daadwerkelijk gebruik maakt van de aangeboden voorzieningen).

Hoe de opbrengsten van de veiling worden verdeeld tussen “exploitatie” en “beheer en onderhoud van infrastructuur” is een discussie die we nu niet hoeven te voeren. We willen alleen duidelijk maken dat de door ons gewenste andere kostenverdeling tussen samenleving en gebruikers niet alleen betrekking zou moeten hebben op de exploitatie, maar ook op beheer en onderhoud van OV-infrastructuur.

Terzijde: het veranderen van de kostenverdeling tussen samenleving en reizigers kan leiden tot vraaguitval

In het begin van dit paper hebben we geconstateerd dat de individuele bereidheid om de kosten van het openbaar vervoer te betalen onvoldoende is en dat de publieke doelstellingen van het openbaar vervoer daardoor alleen kunnen worden gerealiseerd door middel van overheidssubsidie. Als de overheidssubsidie wordt verminderd en de prijs die aan individuele consumenten wordt gevraagd daardoor zal toenemen, mag verwacht worden dat de vraag naar openbaar vervoer afneemt. Eén schrale troost: als een toekomstig Minister van Verkeer en Waterstaat ooit eens het lef mocht hebben om de kosten van autogebruik op individueel niveau inzichtelijker te maken door middel van prijsbeleid, dan is er een goede kans dat het openbaar vervoer opeens weer concurrerend zal blijken te zijn.

Terzijde: een veiling kan leiden tot prijsopdrijving en daarmee uiteindelijk tot te hoge kosten voor de reiziger

De vergelijking met de UMTS-veilingen van een paar jaar geleden is snel gemaakt: de telecombedrijven gaven enorme bedragen uit aan frequenties. Het is de vraag of deze bedragen ooit terugverdiend kunnen worden en het zal duidelijk zijn dat uiteindelijk de burger uiteindelijk gaat betalen... Kortom: veilingen hebben het risico in zich van prijsopdrijving. Dat kan voor de overheid erg aantrekkelijk lijken (want hoge opbrengsten, dus veel middelen beschikbaar om voor de exploitatie van het niet-hoofdnet en voor beheer en onderhoud), maar omdat de reizigers uiteindelijk gaan betalen kan de publieke functie van het openbaar vervoer daardoor juist onder druk komen te staan. Daarnaast: hoge bedragen kunnen alleen geboden worden door kapitaalkrachtige bedrijven, hetgeen zal leiden tot fusties, overnames en schaalvergroting – het tegendeel van een pluriforme markt met vele aanbieders. Monopolievorming leidt tot hogere prijzen (voor de reiziger) en minder concurrentie (bij een volgende veiling) waardoor ook de opbrengsten van volgende veilingen onder druk komt te staan.

Een deel van de middelen zou kunnen worden ingezet om de effecten van de hogere prijzen te beperken. Voor specifieke doelgroepen kan via een ‘mobiliteitstoeslag’ een tegemoetkoming in de gestegen kosten kunnen krijgen (vgl. met de zorgtoeslag of de huurtoeslag). Hiermee wordt niet de vervoerder gesubsidieerd, terwijl het openbaar vervoer wel bereikbaar blijft voor die groepen die haar het meeste nodig hebben. Bureaucratie en formulieren lijken echter niet te voorkomen, en het is de vraag of dat nu een positief te waarderen effect is.

(2) Aanleg

De aanleg van infrastructuur voor het hoofdnet is en blijft een zaak van de overheid

We zijn van mening dat het investeren in de openbare ruimte, in mobiliteit, in infrastructuur een taak is die bij de overheid ligt. Aanleg van infrastructuur voor het regionale hoofdnet is dan ook een zaak van de infrabeheerders. In het ROA-gebied gaat het dan om de zestien gemeenten, maar ook om de Provincie, Rijkswaterstaat en Prorail. Het ROA subsidieert deze wegbeheerders voor de aanleg van infrastructuur, als het om specifieke infrastructuur voor het openbaar vervoer gaat, zelfs tot 95% van de gemaakte kosten. Op dit moment is er nog enige onduidelijkheid over de mogelijkheden die het ROA heeft om ook investeringen in het

spoorwet te subsidiëren. Wij zijn echter van mening dat dit zou moeten kunnen, voorzover het spoorwagwet onderdeel uitmaakt van het regionale hoofdnet.

Investerings in infrastructuur kunnen betrekking hebben op:

- het vergroten van de capaciteit van het openbaar vervoer
- het verbeteren van de kwaliteit van het openbaar vervoer
- het verlagen van de kosten van openbaar vervoer
- de (interne en externe) veiligheid van openbaar vervoer

vergroten capaciteit

Het vergroten van de capaciteit van het openbaar vervoer op bestaande verbindingen zal in eerste instantie vaak kunnen worden opgevangen door het verhogen van frequenties. Indien frequentieverhogingen leiden tot capaciteitsproblemen op de infrastructuur, zal onderzocht dienen te worden in hoeverre en op welke manier de infrastructuur dient te worden uitgebreid. Ook kan frequentieverhoging leiden tot een slechter exploitatieresultaat. In dat geval zal onderzocht dienen te worden of het mogelijk is om door middel van (eenmalige) investeringen in infrastructuur de kosten van het openbaar vervoer (structureel) te verlagen.

verbeteren kwaliteit

Grote groepen reizigers vereisen een hoge kwaliteit van het openbaar vervoer. Zonder een hoge kwaliteit zal het openbaar vervoer overigens ook niet in staat zijn om grote groepen reizigers aan te trekken. Naast investeringen in bijvoorbeeld materieel (comfort!), kunnen ook investeringen in infrastructuur een positief effect hebben op de kwaliteit van het openbaar vervoer, bijvoorbeeld op het gebied van snelheid en punctualiteit.

Investerings ten behoeve van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer kunnen onder deze categorie worden gerekend, evenals investeringen ten behoeve van de sociale veiligheid (voor zover deze niet gedekt worden uit de specifiek daarvoor door het Rijk beschikbaar gestelde middelen).

verlagen kosten

Grotere reizigersstromen kunnen, mits dit door vervoerbedrijven en overheden tijdig wordt gesignaleerd, leiden tot schaalvoordelen en daarmee tot het verlagen van de kostprijs van openbaar vervoer. Voor investeringen in infrastructuur betekent dit dat tijdig duidelijk dient te zijn waar en wanneer schaalprongen zullen optreden (bus naar HOV-bus, HOV-bus naar tram, tram naar sneltram, sneltram naar metro en metro naar trein).

interne en externe veiligheid

De in- en externe veiligheid van het openbaar vervoer zal de komende jaren meer aandacht vragen. De verscherpte veiligheidsregelgeving kan zowel gevolgen hebben voor de exploitatie van het openbaar vervoer als voor de investeringen bij beheer en onderhoud of nieuwbouw van OV-infrastructuur.

(3) Beheer en onderhoud

De kosten van beheer en onderhoud worden gedragen door vervoerbedrijven en overheden gezamenlijk

De kosten van het beheer en onderhoud van de specifieke infrastructuur ten behoeve van het regionale hoofdnet, worden in ons model gezamenlijk gedragen door de infrabeheerders en de vervoerbedrijven. De infrabeheerders hebben via gemeente- en provinciefonds of via een (in)directe uitkering van het Rijk middelen beschikbaar voor het beheer en onderhoud van OV-infrastructuur. In het begin van deze notitie hebben we aangegeven dat we op zoek waren naar een andere verdeling van de kosten van openbaar vervoer tussen de samenleving en de gebruikers. Wat ons betreft mogen de gebruikers van de infrastructuur (de reizigers) mee betalen aan de kosten van het beheer en onderhoud. Dit meebetalen verloopt via de vervoerbedrijven die in het kader van de veiling een vorm van “infraheffing” betalen en de kosten op de één of andere doorberekenen aan de klant.

B. Voor het ‘secundaire’ net gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

Naast het regionale hoofdnet, zijn er in de regio tal van openbaar vervoerverbindingen die niet voldoen aan één van de drie geformuleerde criteria, en die (dus) geen onderdeel uitmaken van het hoofdnet. Je zou deze verbindingen kunnen vergelijken met de contractlijnen in de spoorsector. Voor dit ‘secundaire’ net gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

(4) Exploitatie

Voor de exploitatie van verbindingen die tot het secundaire net behoren, kan de regionale overheid middelen beschikbaar stellen.

De verbindingen die niet tot het regionale hoofdnet behoren, zijn moeilijk onder één categorie te brengen. Het zijn niet persé verbindingen met een slechte kostendekking en het gaat niet alleen om streeklijnen in dunbevolkte gebieden. Een creatief vervoerbedrijf zal op deze verbindingen prima resultaten kunnen behalen, overheidssubsidie voor de exploitatie van deze verbindingen zal niet altijd noodzakelijk zijn.

Een deel van de verbindingen die niet tot het regionale hoofdnet behoren, zullen echter wel een slechte kostendekking kennen. Ontsluitende lijnen met een maatschappelijke of sociale functie en feederlijnen voor het regionale hoofdnet kunnen essentieel zijn voor de

leefbaarheid van buurten, wijken of dorpen of voor de werking van het OV-systeem-als-geheel. De lokale of regionale overheden kunnen beslissen dat zij gelden beschikbaar stellen om de exploitatie van dergelijke lijnen te ondersteunen. Voor dergelijke lijnen geldt dan niet de tucht van de markt, maar kan de overheid zich manifesteren als hoeder van collectieve of sociale belangen.

Afhankelijk van de kenmerken van dergelijke verbindingen, organiseert de opdrachtgevende overheid een veiling of een aanbesteding om het vervoerbedrijf dat het recht krijgt om openbaar vervoer op die verbinding (of logische combinatie van verbindingen) aan te bieden. Daarbij kan de opdrachtgevende overheid aanvullende eisen stellen als het gaat om de borging van het publieke belang. Juist op het secundaire net kan het van belang zijn dat de overheid voorschriften stelt ten aanzien van frequenties, bedieningstijden, tarieven of punctualiteit (aansluitingen!). En de opdrachtgevende overheid heeft ook de middelen beschikbaar om voor dergelijke ‘luxe’ te betalen; immers, aan de exploitatie van het hoofdnet wordt door de opdrachtgevende overheid niet langer meebetaald en de opbrengsten van de veiling kunnen deels worden ingezet om dit (secundaire)deel van het openbaar vervoer in stand te houden.

(5) Aanleg

Voor verbindingen die tot het secundaire net behoren, worden door de regionale overheid alleen onder strenge voorwaarden middelen beschikbaar gesteld voor specifieke infrastructuur.

Zoals hierboven aangegeven, zien wij het investeren in de openbare ruimte, mobiliteit en infrastructuur als een taak die bij de overheid ligt. Dat geldt zowel voor het ‘hoofdnet’ als voor het ‘secundaire’ net. De effectiviteit van investeringen in specifieke OV-infrastructuur voor het secundaire netwerk zal echter vrij beperkt zijn, omdat hier veelal sprake is van kleinere groepen reizigers waardoor de noodzaak van systemsprongen ontbreekt. Wel zou kunnen worden geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit (met name toegankelijkheid en sociale veiligheid; eventueel ook in snelheidsverhogende of punctualiteitsverhogende maatregelen). De nadruk van de regionale investeringsstrategie zal echter niet op dit secundaire netwerk kunnen liggen, omdat de op regionaal niveau beschikbare middelen vooral zullen moeten worden ingezet op het hoofdnet.

Daarnaast moet er rekening mee gehouden worden dat in het geval van een aanbesteding de regionale overheid niet in staat om via de ‘infraheffing’ gelden vrij te spelen voor beheer en

onderhoud van de infrastructuur. Daarmee ontstaan er hogere kosten voor de publieke partijen.

Dat betekent dat er alleen onder strenge voorwaarden kan worden geïnvesteerd in infrastructuur voor het secundaire netwerk: (1) investeringen moeten samenhangen met de kwaliteit van het openbaar vervoer, (2) het gebruik van de infrastructuur moet zijn voorgeschreven via de concessie en (3) de wegbeheerder draagt de kosten van het beheer en onderhoud.

(6) Beheer en onderhoud

Beheer en onderhoud van infrastructuur ten behoeve van het secundaire netwerk is een zaak van de betreffende wegbeheerder, waarvoor geen regionale middelen beschikbaar gesteld kunnen worden.

8. Een oproep om mee te doen aan ons gedachtenexperiment

We willen u uitnodigen om tijdens de CVS met ons mee te denken over de vraag hoe we de publieke belangen van het openbaar vervoer kunnen borgen, ook in een situatie waaronder de financiering van het openbaar vervoer onder druk komt te staan.

Om de discussie te structureren, willen we u de volgende vragen voorleggen:

1. Vindt u de vertaling van de concessieverlening voor het spoorwegnet naar onze regionale situatie herkenbaar? is zij logisch en consistent?
2. Is er ervaring met een dergelijk concessie-systeem op regionaal of lokaal openbaar niveau?
3. Denkt u dat het beschreven model (“hoofdnet-secundair net-infraheffing”) leidt tot het gewenste resultaat: borging van publieke belangen in het openbaar vervoer bij een forse afname van overheidssubsidies?
 - zo ja: is het geschetste model kansrijk? welke valkuilen voorziet u?
 - zo nee: waarom niet?
4. Als u van mening bent dat het geschetste model kansrijk is voor een verstedelijkt gebied, bent u dan van mening dat dit model ook kansrijk zou kunnen zijn in landelijke gebieden?

5. Bent u van mening dat de overheid op deze manier te veel belangrijke instrumenten uit handen geeft om te sturen op het publieke belang? Waar zouden regionale overheden in ieder geval invloed op moeten kunnen blijven uitoefenen?

Wij zijn benieuwd naar uw reactie.

Referenties

ⁱ Adviesdienst Verkeer en Vervoer, “Openbaar vervoer op eigen benen” (2000)

ⁱⁱ Raad voor Verkeer en Waterstaat, “De waarde van het openbaar vervoer” (2004)

ⁱⁱⁱ Erasmus Universiteit Rotterdam, D.M. van der Velde, “Nulsituatie: OV zonder overheidsinterventie” (2004)