



De Waarde van het openbaar vervoer

“Nulsituatie”: OV zonder overheidsinterventie

D.M. van de Velde

1	INLEIDING.....	2
2	ENIGE CIJFERS OVER HET OV IN NEDERLAND	4
3	INSTITUTIONELE SETTING VAN DE NULSITUATIE	11
4	DRIE REFERENTIEPUNTEN	12
	4.1 OPENBAAR VERVOER OP EIGEN BENEN (2000).....	12
	4.2 ENGELAND.....	17
	4.3 EFFECTEN VAN DE WP2000.....	20
5	DE NULSITUATIE EN GEVOLGEN VOOR DE PUBLIEKE BELANGEN.....	22
	5.1 DENKLIJN	22
	5.2 DE NULSITUATIE VERGELEKEN MET DE DRIE REFERENTIEPUNTEN	23
	5.3 PUBLIEKE BELANGEN IN DE NULSITUATIE	26
6	VERVOLGSTAPPEN	35
	REFERENTIES	36

1 Inleiding

Aanleiding

De Raad voor Verkeer & Waterstaat werkt op dit moment aan het advies *De waarde van het openbaar vervoer*. Een advies op hoofdlijnen is maart 2004 uitgebracht.

In het kader van dit advies wordt onder andere nagedacht over de publieke waarden die door overheidsinterventie in het openbaar vervoer daadwerkelijk worden geborgd. Om de discussie te stimuleren en een referentiekader te schetsen, is het interessant om in te schatten welke waarden *niet* geborgd zouden zijn als er geen sprake zou zijn van overheidsinterventie.

Probleemstelling

Voor het eindadvies wenst de Raad daarom om een hypothetische ‘nulsituatie’ te schetsen waarin de overheid niet zou interveniëren:

Welk OV zou er dan overblijven? Met andere woorden: **waar betalen we eigenlijk voor?** En dus: **Welke publieke belangen komen in het geding bij afschaffing van de interventie? Welke publieke belangen blijven geborgd bij afschaffing van de interventie?**

Het gaat hier dus enerzijds om de afschaffing van OV-specifieke vormen van interventies. Het afschaffen van de interventie in deze exercitie moet dus vooral gelezen worden in de zin van:

- ♦ **‘geen subsidie geven’** en
- ♦ **‘de vrije markt zijn gang laten gaan’.**

Interventies in de zin van normering en controle op de veiligheid, maar ook ten behoeve van de internalisatie van externaliteiten (zoals door eventuele milieuheffingen op brandstoffen) worden hier niet ter discussie gesteld. Ook het overige bestaande niet-OV-gebonden verkeer- en vervoerbeleid blijft intact (met name het parkeerbeleid).

Doelstelling, onderzoeksbehoefte, methode en vraagstelling

Het gaat hier uitdrukkelijk om een hypothetische situatie. De schets van de ‘nulsituatie’ moet leiden tot meer inzicht in de OV-sector. Het vormt op zich geen concrete aanbeveling van de Raad.

Dit onderzoek heeft het karakter van een snelle verkenning op hoofdlijnen. Er kan binnen het beschikbare tijds- en onderzoeksbudget geen verfijnde schattingen worden verricht. De doelstelling is om een verantwoorde ruwe schatting van het effect van de afschaffing van de overheidsinterventie te bereiken. Er zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van resultaten van eerder onderzoek.

De volgende stappen werden doorlopen:

- ♦ Het schetsen van de institutionele setting van de nulsituatie.
- ♦ Het betrekken van beschikbare informatie uit overig onderzoek:
 - ♦ Eerdere onderzoeksresultaten en verkenningen rond het thema ‘OV zonder geld’. Wat leren deze rapporten en verkenningen ons over het overblijvende OV-aanbod onder de in dat rapport gemaakte veronderstellingen?

- ♦ Huidige informatie over efficiëntieverbeteringen voortkomend uit de tot nu toe gehouden aanbestedingen. Hiervoor gelden de bestaande evaluatieonderzoeken die door het ministerie zijn besteld als belangrijke bron. Wat betekent dit voor de geldigheid van eerdere onderzoeksresultaten?
- ♦ Informatie over de Britse ervaringen met vrije marktwerking, met name op het vlak van de aard van de diensten en netwerken die kostendekkend blijken te zijn. Wat voegt deze ervaringen toe aan de Nederlandse studies?
- ♦ Het schetsen van een plausibele nulsituatie voor Nederland.
- ♦ Het voorleggen van de geschetste nulsituatie aan twee panels van experts (één samengesteld uit vervoerders, één samengesteld uit diverse experts aan de overheidskant eventueel aangevuld met derden) teneinde verbeteringen of verfijningen te genereren.
- ♦ Het formuleren van een eindversie van de schets nulsituatie.

Structuur van dit rapport

Dit rapport telt de volgende onderdelen:

- ♦ Kenmerken van aanbod, gebruik en subsidiëring van het OV in Nederland
- ♦ Institutionele setting van de nulsituatie
- ♦ Op weg naar een nulsituatie: drie referentiepunten
- ♦ Schets van de nulsituatie

2 Enige cijfers over het OV in Nederland

In dit hoofdstuk zijn een aantal algemene cijfers aangegeven, ter illustratie van de huidige situatie.

Subsidiëring van het stads- en streekvervoer

De hoeveelheid subsidies die tegenwoordig aan het openbaar vervoer wordt gegeven is het resultaat van een historisch gegroeide situatie. Tot in de jaren '60 was het openbaar vervoer over het algemeen rendabel. Er bestond kruissubsidiëring tussen winstgevende en verliesgevende lijnen, dit was één van de instrumenten die werden ingezet ter borging van het publieke belang.

Na de jaren '60 begon de overheid het OV rechtstreeks te subsidiëren. Dit was in eerste instantie om bestaande diensten zoveel mogelijk te handhaven daar waar kruissubsidiëring onvoldoende was gebleken. Verschillende vormen van normering van de te verdelen subsidies werden later in de jaren '80 en '90 ingevoerd in een poging om de explosieve subsidiegroei te temmen. Deze groei ging immers niet gepaard met een sterk groeiend gebruik van het OV. Deze subsidies werden echter eerder gegeven om bestaande niet-rendabele diensten voort te zetten dan om expliciet gemaakte publieke doelen te realiseren. Zelfs als het argument van de 'sociale functie van het openbaar vervoer' in toenemende mate een rol speelde in politieke discussies, werd deze functie zelden geëxpliciteerd in meetbare termen.

NEA heeft in een recent onderzoek (NEA, 2003) volgende tabel opgesteld (zie Tabel 1). Hieruit blijkt het stads- en streekvervoer over een jaarlijkse exploitatiebijdrage van circa 1 miljard € beschikt. Dit bedrag (zie voetnoot 2 van de tabel) is exclusief de aanlegkosten van de infrastructuur. In dit bedrag zijn de kosten voor aanleg van o.a. de metronetwerken dus *niet* inbegrepen. Ongeveer 42% van het OV wordt door de reiziger betaald. De overheid betaalt circa 58% van de exploitatiekosten.

Deze subsidiëring dient een aantal doelen. Eén daarvan is het verlenen van tariefkortingen (34,5%) aan een aantal doelgroepen (65+ers en 4-11-jarigen). Het Nationaal Tariefsysteem verplicht immers de vervoerders om een aantal kortingen te verlenen (reductie strippenkaarten en reductie abonnementen). Een andere is het verzorgen van onrendabele diensten. De eerste is in wezen een subsidiëring van de klant die even goed rechtstreeks aan de specifieke doelgroepen had kunnen worden gegeven.

In veel andere landen bestaat een heldere splitsing tussen deze twee vormen van subsidiëring. Een ruwe schatting van een dergelijke splitsing voor de Nederlandse subsidiëring leert dat de hoeveelheid opbrengsten met circa 10% zou worden verhoogd als het Rijk (of de vervoersoverheden) de thans gegeven tariefkortingen apart zou vergoeden. De kosten-dekkingsgraad stijgt dan naar circa 46%.

Tabel 1 Stads- en streekvervoer: Tijdreeks kosten, opbrengsten, gebruik en subsidiëring

	1975	1980	1983	1986	1989	1992	1995	1998	2001	2002	2003
pic-gc ¹ 2003 = 100	100,0	132,2	154,1	162,7	164,4	179,6	193,0	205,3	224,8	208,7	240,4
totale kosten (x € 1 mln.)²	537	897	1034	1039	1045	1234	1243	1432	1481	1645	1715
Kosten prijsniveau 2003	1291	1631	1613	1535	1528	1652	1548	1677	1584	1699	1715
Index	100	126	125	119	118	128	120	130	123	132	133
opbrengsten (x € 1 mln.)	219	256	283	343	351	479	523	547	621	663	712
opbrengsten prijsniveau 2003	526	465	441	507	513	641	651	641	664	685	712
Index	100	88	84	96	98	122	124	122	126	130	135
exploit.bijdragen (x € 1 mln.)	318	641	751	696	694	755	720	885	860	982	1003
Exploit.bijdr. prijsniveau 2003	765	1166	1172	1028	1015	1011	897	1036	920	1014	1003
Index	100	152	153	134	133	132	117	135	120	133	131
kostendeckingsgraad (%)											
opbrengsten in % van kosten	41	29	27	33	34	39	42	38	42	40	42
reizigerskilometers (x 1 mln.)	5342	5941	6297	6642	6314	6720	6548	6574	6700	6800	6900
Index	100	111	118	124	118	126	123	123	125	127	129
Kosten per reizigerskm.³	0,242	0,275	0,256	0,231	0,242	0,246	0,236	0,255	0,236	0,250	0,249
Index	100	114	106	95	100	102	98	105	98	103	103
opbrengsten p. reiz.km.⁴	0,099	0,078	0,070	0,076	0,081	0,095	0,099	0,098	0,099	0,101	0,103
Index	100	79	71	77	82	96	100	99	100	102	104
totale mobiliteit in Ned.	139,2	148,4	156,6	164,3	176,8	189,0	195,0	199,9	205,1	207,0	
Reiz.km. o.v. in % v. tot.mobil.	3,8	4,0	4,0	4,0	3,6	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3	
nationaal inkomen⁵	85,2	115,8	152,1	192,6	176,5	221,2	257,9	292,6	355,7	361,6	
Exploit.bijdr.o.v. in % v.nat.ink.	0,37	0,55	0,49	0,36	0,39	0,34	0,28	0,30	0,24	0,27	

¹ pic-gc = prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie volgens CBS

² *exclusief* kosten van: afschrijving en rente van infrastructuur, sociale veiligheid, toegankelijkheid, conducteurs, extra kaartcontroleurs; *inclusief* kosten van onderhoud infrastructuur

³ op prijsniveau 2003; x € 1,-

⁴ aantal reizigerskilometers van alle vervoerwijzen binnen Nederland, incl. lopen en fietsen, incl. buitenlanders

⁵ beschikbaar netto nationaal inkomen x € 1 miljard

Bron: NEA (2003) op basis van volgend cijfermateriaal: 1975 t/m 1992: KNV: Kerncijfers personenvervoer; Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Jaarbericht vervoerend Nederland; CBS: Statistiek voor het personenvervoer/StatLine; 1995 t/m 2003: Ministerie van Verkeer en Waterstaat: Berekening normatieve kosten Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer; CBS StatLine. Zie rapport NEA voor aanvullend commentaar op berekeningswijze.

Subsidiëring van de spoorwegen

In tegenstelling tot Groot-Brittannië waar per spoorconcessie duidelijke cijfers betreffende de integrale rendabiliteit en subsidie per reiziger-km te geven zijn, zijn dergelijke cijfers in Nederland op dit moment helaas

niet te geven. Het Ministerie, ProRail en NS streven er wel naar om gedurende de komende jaren hier meer duidelijkheid in te kunnen geven.

We zijn derhalve aangewezen op het maken van schattingen die, gelet op het beperkte beschikbare cijfermaterieel, zeer voorzichtig moeten worden genomen (zie Tabel 2). Het jaar 2001 geldt hier als basis. Het Hoofdrailnet (HRN) ontvangt thans geen exploitatie-subsidie en kent dus, exclusief infrastructuur, een kostendekkingsgraad dat in de buurt van de 100% moet liggen. Als de contractsector en het gedecentraliseerde regionale spoorvervoer er bij opgeteld wordt, daalt de kostendekkingsgraad naar circa 93%. NS betaalt overigens sinds een paar jaren een kleine (circa. 3%) maar stijgende deel (in 2003 ca. 10%) van de infrastructuur-onderhoudskosten in de vorm van een infraheffing. Als alle infrastructuur-onderhoudskosten meegerekend zouden worden, zou de kostendekkingsgraad tot circa 59% dalen. Als aangenomen wordt dat er thans sprake is van achterstallig onderhoud, betekent dit dat er eigenlijk rekening moet worden gehouden met een lagere kostendekkingsgraad. Er werd hier overigens nog geen rekening gehouden met nieuwe spoorinvesteringen en met het rendement dat zou moeten worden opgebracht door het reeds geïnvesteerd vermogen in de bestaande spoorinstallaties. Als deze posten meegerekend zouden worden, zou de kostendekkingsgraad verder dalen.

Tabel 2 Schatting gegevens spoorwegen (NS en reg. verv.) (2001), in miljoenen

Opbrengsten (HRN, contractsector en reg. verv.) (incl. ca. € 255 SOV-kaart)	€ 1333
Exploitatiebijdragen (contractsector en reg. verv.)	€ 95
Kostendekkingsgraad 1	ca. 93% ?
Onderhoud infrastructuur	€ 903
Infraheffing	(€ 37)
Kostendekkingsgraad 2	ca. 59% ?
Totale subsidiëring (excl. infrastructuurinvesteringen)	€ 998
Infrastructuurinvesteringen (incl. HSL en Betuwelijn)	€ 1747
Reizigers-kilometers	14.300.000
Subsidie (incl. onderhoud maar excl. infra-invest) per r-km	ca. € 0,07 ?

Bron: eigen schattingen op basis van diverse bronnen

Het kan interessant zijn om de kostendekkinggraden inclusief infrastructuuronderhoud van het HRN en van de contractsector afzonderlijk te kennen. Deze cijfers kunnen op dit moment, gelet op de beschikbare gegevens van de spoorsector, niet berekend worden. Wij vinden het zeer aanbevelenswaardig om een dergelijke berekening in de nabije toekomst door de spoorsector te laten maken. Hieruit zou ook blijken wat de integrale kosten en subsidiëring per reiziger-km zijn. Deze informatie kan dan worden gebruikt om een vergelijking met andere modaliteiten, ook per gebied, te kunnen maken.

Om toch een orde van grootte te kunnen geven, moeten wij een aantal (aanvechtbare) aannames maken. Laten we aannemen dat ongeveer één derdedeel van het netwerk onder de contractsector en het regionale ver-

voer valt. Dit deel van het netwerk wordt veel minder druk bereiden dan het HRN zodat de onderhoudskosten ook relatief lager zullen zijn. Laten we aannemen dat deze circa één vijfde van de totale onderhoudskosten zijn. Laten we ook aannemen dat circa 85% van de opbrengsten ten gunste van het HRN komen. Hierdoor zou de kostendekkingsgraad inclusief infrastructuuronderhoud van het HRN licht stijgen tot rond de 62%. Die van de contractsector daalt daarentegen fors tot circa 33%.

Tijdstip van gebruik van de diensten

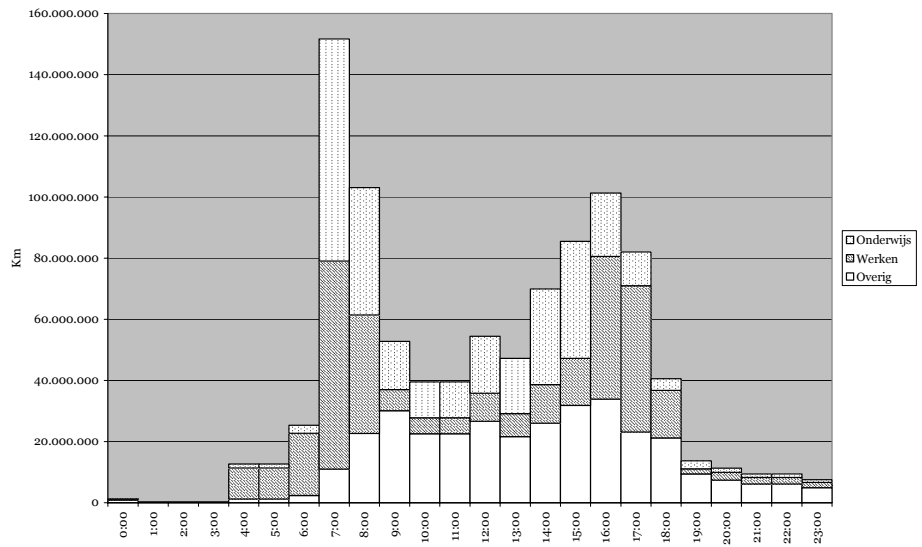
Op basis van het OVG (Onderzoek Verplaatsingsgedrag, 2003), is het mogelijk om aan te geven op welk moment van de dag verplaatsingen in het openbaar vervoer thans plaatsvinden¹. De volgende grafieken maken een onderscheid tussen stad- en streekvervoer voor een gemiddelde werkdag (Afbeelding 1), voor de zaterdag (Afbeelding 2) en voor de zondag (Afbeelding 3), overeenkomstige cijfers voor het spoorvervoer bevinden zich in (Afbeelding 4, Afbeelding 5 en Afbeelding 6).

De vergelijking van Afbeelding 1 en Afbeelding 4 laat zien dat het verschil spits-dal geprononceerder is bij de spoorwegen dan bij het overige stad- en streekvervoer. Voor de werkdagen is tevens een uitsplitsing tussen woon-werkverkeer (gearceerd), woon-schoolverkeer (gestippeld) en overig verkeer (wit) aangegeven. Hieruit valt af te lezen dat het overige verkeer redelijk gelijkmatig over de dag verspreid is (van 8:00-9:00 tot 18:00-19:00), en een patroon vertoont dat veel lijkt op het totale verkeer op zaterdagen en zondagen.

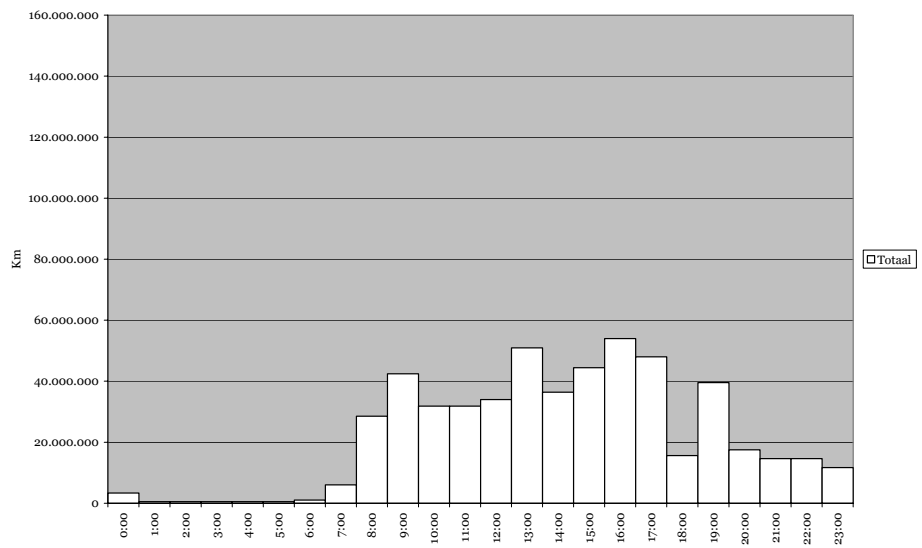
De cijfers die voor dit onderzoek beschikbaar waren, lieten het helaas niet tot om tussen stads- en streekvervoer te onderscheiden. Dergelijke cijfers waren in het nader te bespreken onderzoek *OV op eigen benen* deels wel beschikbaar, en lieten zien dat met streekvervoer veel sterkere spitsen kent dan het stadsvervoer. Ook was het vervoer tijdens de week-einddagen in het streekvervoer substantieel lager dan doordeweeks, terwijl dit in het stadsvervoer gelijkmatiger over de week was verspreid.

*Stad- en
streekvervoer*

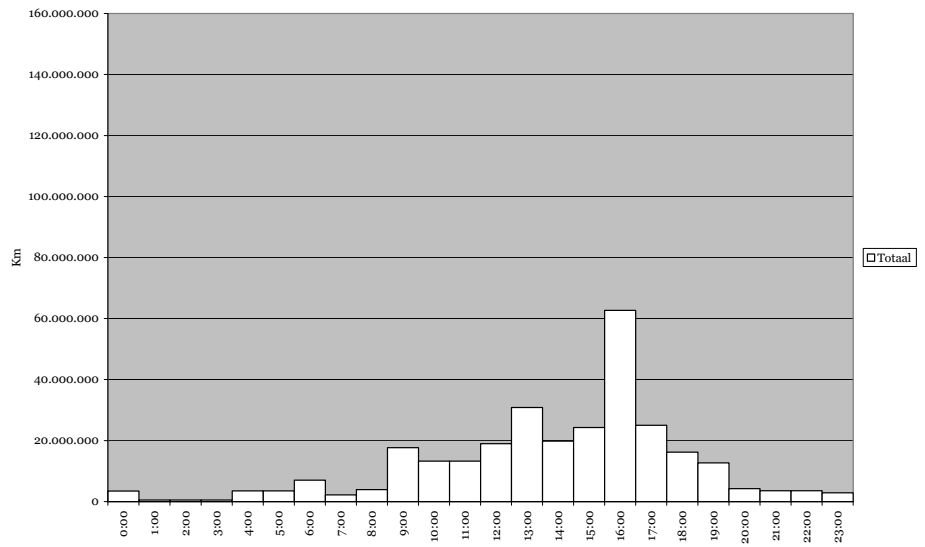
¹ Cijfers van het Onderzoek Verplaatsingsgedrag (OVG, 2003) geven bepaalde perioden van de dag als ongesplitste eenheid (0-3, 9-11, 14-15, 20-23 uurperioden), de overige perioden worden wel per afzonderlijke uren weergegeven. Om de hier weergegeven grafieken samen te stellen zijn aanvullende aannames gemaakt om de reizigers-km te verdelen over 24 afzonderlijke uren. Deze aannames zijn gebaseerd op overige expertise en vergelijkbare gegevensbronnen. Er dient te worden opgemerkt dat de toedeling daarbij enig arbitrair karakter behoudt. Dit is echter niet van invloed op de uitkomsten van dit onderzoek.



Afbeelding 1 Gebruik van bus, tram en metro (gemiddelde werkdag, OVG 2003)

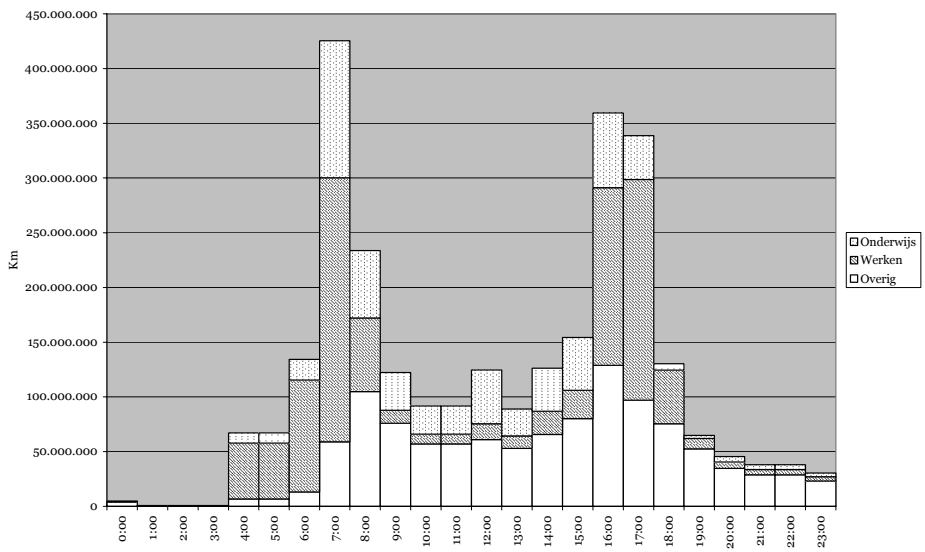


Afbeelding 2 Gebruik van bus, tram en metro (gemiddelde zaterdag, OVG 2003)

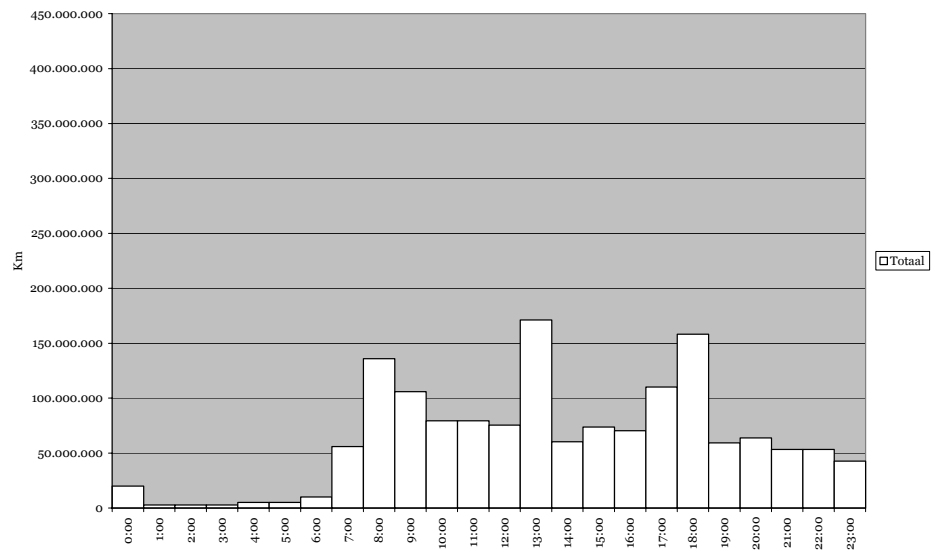


Afbeelding 3 Gebruik van bus, tram en metro (gemiddelde zondag, OVG 2003)

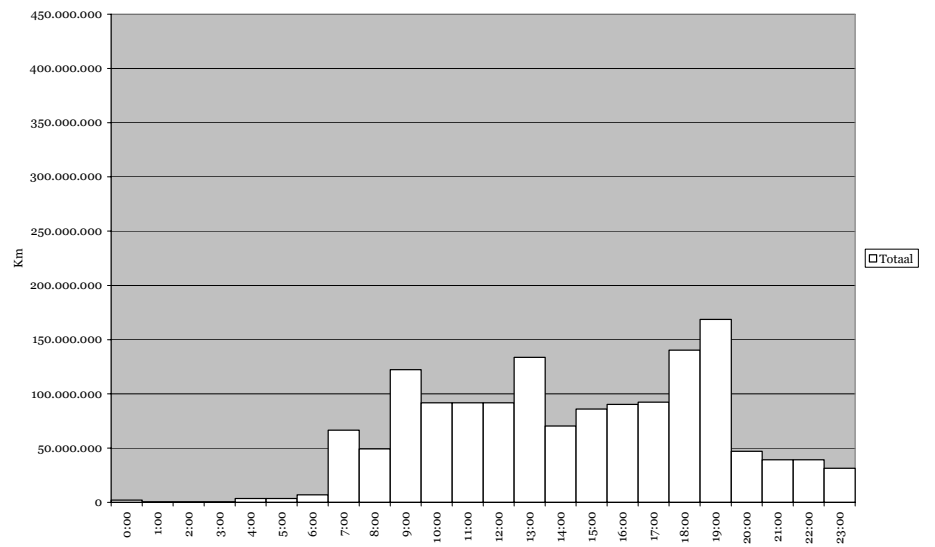
Spoorwegen



Afbeelding 4 Gebruik van de trein (gemiddelde werkdag, OVG 2003)



Afbeelding 5 Gebruik van de trein (gemiddelde zaterdag, OVG 2003)



Afbeelding 6 Gebruik van de trein (gemiddelde zondag, OVG 2003)

3 Institutionele setting van de nulsituatie

De nulsituatie verschilt in twee opzichten van de huidige situatie.

Afschaffing van de subsidiëring

De subsidie van het openbaar vervoer wordt in deze exercitie op nul gesteld.

Voor de spoorwegen betekent dit:

- ♦ Er wordt een infraheffing ingevoerd die de totale onderhoudskosten van de infrastructuur moet dekken. Er bestaat geen infrastructuursubsiëring meer voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen.
- ♦ De contractsectorlijnen ontvangen geen subsidie meer (het hoofdrailnet ontvangt in de huidige situatie al geen exploitatiesubsidie).

Voor het stads- en streekvervoer betekent dit:

- ♦ De decentrale overheden ontvangen geen OV-gelden van de rijksoverheid. Ook uit eigen middelen betalen de decentrale overheden geen subsidie aan het OV.
- ♦ Metro's: er bestaat geen infrastructuursubsiëring meer voor de aanleg van nieuwe metrolijnen.

Invoering van vrije marktwerking

Onder de afschaffing van de interventie valt ook de afschaffing van de OV-specifieke wet- en regelgeving. De concessiesystematiek van de WP2000 wordt hierdoor vervangen door de vrije markt. Voortaan wordt de sector onderworpen aan de gewone concurrentieregels die ook elders in de economie gelden. Hierdoor komt het OV te functioneren in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van de meeste andere sectoren in de economie.

Algemene regels betreffende veiligheid, vakbekwaamheid, aansprakelijkheid, milieu (controle op de externaliteiten), e.d. blijven bestaan in de mate waarin ze ook voor andere sectoren gelden. Brandstofaccijnzen, milieuwetgeving en -belastingen, APK, rijbewijzen, verkeerspolitierregels, WA-bepalingen, e.d. blijven dus bestaan. Algemene mededingingsregels worden van toepassing verklaard (tegengaan van oneerlijke handelspraktijken). Het bestaande niet-OV-gebonden verkeer- en vervoerbeleid blijft intact (denk, onder andere, aan het parkeerbeleid).

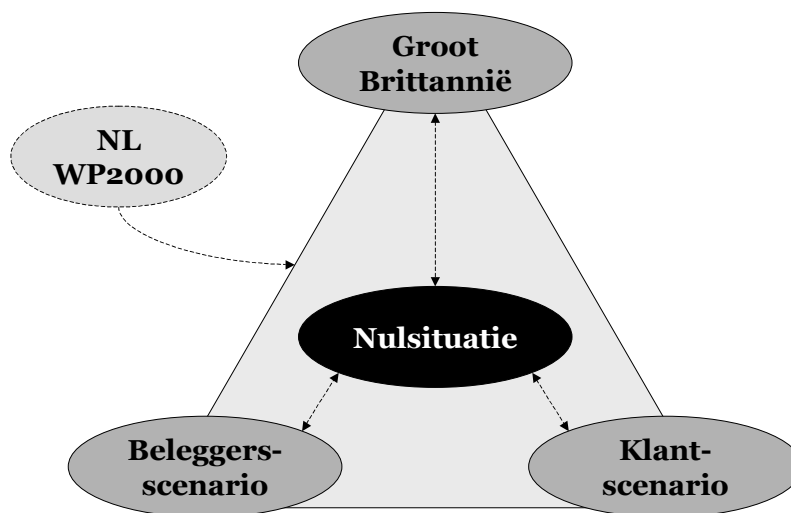
Dit betekent dat bedrijven die erkend zijn als betrouwbare, vakbekwame vervoerders ('vergunninghouders' in de termen van de WP2000) vrij zijn om OV-diensten aan te bieden waar en wanneer ze dat wensen. Dit kan zelfs in rechtstreekse concurrentie met elkaar op dezelfde lijnen zijn. De vervoerders hebben volledige tariefvrijheid. Het Nationaal Tariefsysteem wordt afgeschaft.

4 Drie referentiepunten

Het nauwkeurig schetsen van een nulsituatie zou een uitgebreide studie vergen. Dit onderzoek heeft het karakter van een snelle verkenning op hoofdlijnen. De doelstelling is om op verantwoorde wijze een ruwe schatting van het effect van de afschaffing van de overheidsinterventie te genereren. Om een schets van de nulsituatie te kunnen geven zullen we gebruik maken van drie referentiepunten gelegen ‘rondom’ de nulsituatie. Om uiteenlopende redenen, die later zullen worden aangegeven, kunnen geen van deze drie beschikbare referentiepunten zelf als nulsituatie dienen.

Twee van de drie referentiepunten worden gevonden in het onderzoek *Openbaar vervoer op eigen benen* (2000). Hierin zijn voor het jaar 2010 twee extreme scenario's opgesteld en doorgerekend: de 'beleggersscenario' en de 'klantscenario'. Het derde referentiepunt wordt gevonden in een concreet buitenlands voorbeeld. Dit is Groot-Brittannië buiten London, waar sinds 1986 een goed vergelijkbare situatie bestaat. De recente ervaringen met aanbesteding van het openbaar vervoer in Nederland kunnen vervolgens worden gebruikt ter verfijning van de positionering van de nulsituatie.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven (zie Afbeelding 7).



Afbeelding 7 Drie referentiepunten voor een nulsituatie

4.1 Openbaar vervoer op eigen benen (2000)

Het rapport *Openbaar vervoer op eigen benen* (2000), geschreven in opdracht van het Anticiperend Onderzoeksprogramma van de Advies-

dienst Verkeer en Vervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bestudeert de gevolgen van het stopzetten van de exploitatiesubsidies voor het openbaar vervoer. Het rapport bestudeert de vervoerkundige, economische en sociale gevolgen van de hypothetische afschaffing van de subsidiëring.

Dit rapport vormt een uitstekend startpunt voor onze probleemstelling, maar om redenen die verder uitgelegd zullen worden, kunnen de in dit rapport geschetste scenario's helaas niet meteen gelden als nulsituatie.

Het 'beleggersscenario' en het 'klantscenario'

Het rapport heeft twee extreme scenario's opgesteld en doorgerekend voor het jaar 2010: de '**beleggersscenario**' en de '**klantscenario**'. Het gaat feitelijk om twee uitersten op een scala van mogelijkheden waartussen de werkelijkheid zich zou kunnen afspelen. De onderzoekers hebben de twee scenario's samengesteld door twee denkrichtingen te volgen: winst en kostenbeheersing enerzijds, klantgestuurde kwaliteitsverbetering en omzetgroei anderzijds. In elk scenario is gezocht naar die aanpassingen in het OV-aanbod die de denkrichting volgen en de randvoorwaarde van rendabiliteit realiseert.

De volgende beschrijving van de twee scenario's is ontleend uit het rapport "OV op eigen benen" (Peters et al., 2000).

Het **beleggersscenario** is op winst en kostenbeheersing gebaseerd (belegger gestuurd), met aanbodverschralingen en prijsverhogingen als resultaat:

- ♦ Het rapport schat dat dit scenario zou leiden tot een halvering van het netwerk dat alleen in de spits een redelijke frequentie biedt en met verouderd materieel rijdt. De frequenties zijn bij alle systemen en in alle perioden fors verlaagd, maar de bezettingsgraad is sterk verbeterd. De exploitatieperiode is in de daluren fors ingekort. Na zeven uur in de avond rijden er geen bussen meer. Na elf uur 's avonds houdt ook de rest van het openbaar vervoer er mee op. Op zondagochtend is het aanbod marginaal. In dunbevolkte regio's is dat altijd het geval.
- ♦ Halteafstanden en maaswijdte zijn sterk vergroot, waardoor de gemiddelde voor- en natransportafstand toeneemt tot 800 meter in de stad en 1700 meter in de regio².
- ♦ De tarieven stijgen gemiddeld met 60%. Het stadsvervoer heeft de tarieven verdubbeld, in het streekvervoer worden de tarieven met 50% verhoogd en in het treinvervoer met 10% verhoogd.
- ♦ De vervoerbedrijven doen het in dit scenario goed op de beurs door een gemiddelde winstmarge van ruim 10%, maar hebben bijna 25.000 mensen op straat gezet.
- ♦ De sociale functie van het openbaar vervoer is grotendeels ondergraven doordat het voor mensen met een laag inkomen financieel en voor

² Dit scenario veronderstelt overigens dat de HSL-Zuid volgens plan is uitgevoerd, maar dat de HSL-Oost over bestaand spoor gaat met een maximum snelheid van 200 kilometer per uur.

mensen met een handicap fysiek onbereikbaar is. Ook voor ouderen en noodgedwongen of bewust autolozers is het geen volwaardig alternatief vervoersysteem in een moderne samenleving, waardoor verplaatsingsarmoede en een tweedeling ontstaat tussen mensen met en mensen zonder auto.

- ♦ Behalve de eerder genoemde directe werkgelegenheidsverliezen in de OV-sector zelf, zal er tevens sprake zijn van een indirecte werkgelegenheidsverlies bij toeleverende bedrijven en bedrijven die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer zoals stationsrestaurants, -kiosken, schoonmaakbedrijven, producenten van treinstellen, bussen en trams, aanleg- en onderhoudsdiensten, etc.
- ♦ Bovendien vormt het wegvallen van dienstverlening tijdens uitgaansuren een probleem voor de horeca in de grotere steden. Ook het winkelen in deze steden staat onder druk, waardoor de bedrijvigheid er verder afneemt. Bedrijven die op een of andere manier afhankelijk zijn van het openbaar vervoer doen het slechter of zoeken een andere vestigingsplek die in ieder geval wel goed per auto bereikbaar is.
- ♦ De indirecte effecten leiden in het beleggersscenario tevens tot een grotere autoafhankelijkheid. Er wordt een toename in het autogebruik verwacht van 1,3%. Dit kan onder, ook op de langere termijn, andere ruimtelijke implicaties hebben. Ook zou het directe ruimtegebruik voor verkeer in met name de centra van de middelgrote en grote steden toe kunnen nemen en daarmee tot problemen kunnen leiden.
- ♦ Het totale energiegebruik zal slechts marginaal veranderen, waarbij vooral in het Beleggersscenario een toename denkbaar is vanwege de mogelijke extra groei van het autoverkeer. Het netto effect op emissies is zeer klein, de richting onduidelijk. Het effect op geluidhinder is gering. Effecten op veiligheid zullen vooral samenhangen met de mate waarin het openbaar vervoer bruikbaar is voor het (nachtelijke) uitgaansleven. In het Beleggersscenario is die bruikbaarheid beduidend geringer dan in het Klantscenario.

Het **klantscenario** is op omzetgroei gebaseerd (klantgestuurd door kwaliteit te bieden teneinde de omzet te vergroten), en is aangevuld door een pro-OV overheidsbeleid (in de infrastructuursfeer en in een aantal maatregelen die niets kosten; subsidies zijn dus ook in dit scenario uitgesloten)³. In dit scenario schat het rapport in dat er dan een systeem ontstaat dat voor de modale reiziger beter is dan het huidige:

- ♦ Door de toespitsing op de modale in plaats van de minder valide reiziger, is een kwalitatief beter én omvangrijker openbaarvervoersysteem gerealiseerd dat een betere bereikbaarheid biedt. Er ontstaat een landsdekkend, kwalitatief hoogstaand openbaar vervoer met een ruimere bedieningsperiode en een concentratie op zware lijnen. Het spoor draagt het gehele systeem meer dan nu. De gemiddelde operationele snelheid van het systeem is duidelijk verbeterd. De vervoeromvang blijft ongeveer gelijk
- ♦ Meer in het bijzonder leidt dit scenario tot een uitbreiding van de exploitatieperiode tot ongeveer twee uur 's nachts op weekdagen en drie

³ De HSL-Zuid en -Oost zijn beiden in gebruik genomen voor nationaal vervoer en geschikt voor 300 kilometer per uur.

tot vier uur 's nachts in de weekendnachten. De aangeboden frequenties zijn bij het stad- en streekvervoer wel verlaagd, maar bij de meeste treinsoorten verhoogd.

- ♦ De gemiddelde voor- en natransportafstand is door de langere halteafstand en de grotere maaswijdte toegenomen tot 650 meter in de stad en 1 000 meter in de regio.
- ♦ De tarieven nemen met gemiddeld 30% toe. De tarieven van het stadsvervoer zijn verdubbeld, die van het streekvervoer met 50% verhoogd (met name in de spits) en die van de trein met 10%.
- ♦ De bedrijven spelen quitte maar echte winst is er niet. Bijna 9.000 werknemers, die in 1990 bij de vervoerbedrijven werkten, moeten naar een andere werkkring uitzien.
- ♦ Het OV vormt een goed alternatief voor mensen zonder auto, maar de fysieke bereikbaarheid wordt slechter door de toename met 50% van de voor- en natransportafstanden. Mensen met een handicap hebben het minder makkelijk, al zullen er voor hen enkele extra (dure) mogelijkheden bestaan om van huis naar de vertrekhalte en van de aankomsthalte naar de bestemming te komen. Per saldo is de verwachting dat de autogebruik in dit scenario lichtelijk stijgt (0,5%).
- ♦ De economische effecten, zowel direct als indirect, zijn klein.

In **beide scenario's** houdt de overheid, door het wegvallen van de subsidies, jaarlijks miljarden over. Het rapport schat in dat als de overheid hiermee een belastingverlaging zou doorvoeren, dit zou leiden tot een verhoging van het inkomen met gemiddeld 0,6%. Bij het verlagen van de staatsschuld gaat het om een bedrag van 0,3% van het bnp. In beide gevallen zullen de effecten op de Nederlandse economie klein zijn.

Deze effecten worden samengevat in Tabel 3. Voor meer details wordt de lezer verwezen naar het achterliggende rapport (Peters et al., 2000).

Tabel 3 Belegger- en klantscenario: samenvatting

		1990	1998	Belegger- scenario	Klant- scenario
Stad	Kostendekking	30%	ca. 33%	116%	101%
	Reiz.km. (mln)	1.919	2.105	986	1.478
	Frequentie Bus	100%		48%	119%
	Frequentie Tram	100%		28%	61%
	Frequentie Metro	100%		42%	71%
Streek	Kostendekking	38%	38%	130%	94%
	Reiz.km. (mln)	3.506	3.602	1.407	2.688
	Frequentie	100%		42%	95%
Trein	Kostendekking			109%	102%
	- zonder infraheffing	87%*		146%	118%
	Reiz.km. (mln)	10.237	14.370	7.775	17.857
	Frequentie Stoptrein	100%		65%	136%
	Frequentie IC/Sneltrain	100%		51%	107%
Totaal	Kostendekking			113%	101%
	- zonder infraheffing	53%		136%	110%
	Reiz.km. (mln)	15.661	20.077	10.167	22.023
	Frequentie			--	+
	Werkgelegenheid OV			-25.000	-9.000
	Winstmarge			10%	1%
	Sociale functie			--	+/-
	Economische gevolgen			--	0/+

Tekortkomingen van de scenario's

Het rapport *Openbaar vervoer op eigen benen* en de daarbij horende scenario's geven belangrijke inzichten in de gevolgen van de afschaffing van de subsidiëring van het openbaar vervoer, maar hebben twee tekortkomingen als het gaat om de behoeften van dit onderzoek.

Het houdt, ten eerste, geen rekening met het institutionele kader waarin een en ander plaatsvindt. Bestaande vervoerders blijven in die benadering zitten waar ze zitten. Noch concurrentie, noch aanbestedingen maken deel uit van de veronderstellingen van het onderzoek. Indirect wordt alleen de privatisering van de bestaande vervoerders verondersteld. Concurrentie tussen vervoerders onderling blijft in het rapport hierdoor helaas buiten beschouwing, terwijl dit gedrag juist een belangrijke factor voor veranderingen in de sector kan vormen. Dit is ook in Groot-Brittannië gebleken, waar een dergelijke situatie sinds 1986 bestaat.

Ten tweede, het rapport dat uit het jaar 2000 dateert, baseert zich op productiviteitskenmerken en kostenstructuren daterend van 1990, al worden salarisverlagingen van maximaal 10% wel meegenomen. Reden is de moeilijke verkrijgbaarheid van recentere cijfers. Helaas zijn deze productiekostenkenmerken van de OV-sector 14 jaar later nauwelijks nog realistisch te noemen. De ‘dreiging’ van aanbesteding, de efficiëntie maatregelen die genomen zijn, en de intussen gehouden aanbestedingen hebben echter aanzienlijke kostenbesparingen opgeleverd. Deze effecten worden helaas in het rapport niet bestudeerd.

Om het bestaande onderzoek te actualiseren waren twee aanpassingen noodzakelijk geweest. Ten eerste moesten nieuwe cijfers over de kostenstructuur van OV-bedrijven snel kunnen worden aangeleverd. Dergelijke cijfers blijken echter nog steeds niet beschikbaar te zijn. Ten tweede had een nieuw scenario voor een kostendekkend OV-netwerk moeten worden doorgerekend. Omdat het onderzoek gebaseerd is op een intussen achterhaald vervoersvraagmodel (de zogenaamde ‘scenario-verkenner’), kon dit helaas niet eenvoudig worden uitgevoerd. Een aanvullend probleem was overigens dat de scenario’s geen rekening houden met tariefkortingen die aan bepaalde bevolkingsgroepen kunnen worden gegeven.

4.2 Engeland

Het openbaar vervoer in Groot-Brittannië is de afgelopen twee decennia onderworpen aan radicale hervormingen. In de Londense bussector is centrale planning door een overheidsdienst behouden, zij het met graduele invoering van de aanbesteding van de uitvoering van de busdiensten. Dit voorbeeld zal hier niet worden bestudeerd. In de bussector buiten Londen is daarentegen vrije marktwerking ingevoerd.

Het voorbeeld van het openbaar vervoer in Engeland zal hier worden bestudeerd aangezien het veel gelijkenissen vertoont met onze definitie van de nulsituatie. Er wordt hier gekozen voor Engeland (buiten Londen) en niet voor Groot-Brittannië omdat dit gedeelte van het Verenigd Koninkrijk relatief meer gelijkenis vertoont met Nederland, zoals de bevolkingsdichtheid.

De deregulering, liberalisering en privatisering van het openbaar vervoer (bus) die in 1986 in Groot-Brittannië buiten Londen is ingevoerd vormt het derde referentiepunt voor dit onderzoek⁴.

Alle busvervoerders mogen vanaf 1986 in Groot-Brittannië met elkaar concurreren waar en wanneer ze willen, en hun eigen tarieven vaststellen. Als enige voorwaarde gold een registratie van de aan te bieden diensten, dit 6 weken voor aanvang. De rechtstreekse subsidies aan vervoerbedrij-

⁴ In de spoorsector is in de tweede helft van de jaren '90 een regime van aanbesteding van netwerken ingevoerd. Dit voorbeeld past niet onmiddellijk in de definitie van de nulsituatie maar kan desalniettemin interessante informatie opleveren over rendabele spoornetwerken.

ven werd afgeschaft en beperkt tot twee concurrentieneutrale subsidiëringvormen:

- ♦ De ene is de mogelijkheid voor (lokale) overheden om tariefkortingen voor bepaalde bevolkingsgroepen (meestal bejaarden, gehandicapten en scholieren). Deze overheden betalen hiervoor compensaties aan de vervoerders die deze betalingen als vervoersopbrengsten meetellen; het gaat immers om klantsubsidiëring.
- ♦ De tweede is een (gedeeltelijke) terugbetaling van de brandstofaccijnzen door de overheid.

Deze specifieke implementatievorm van vrije concurrentie ging in Groot-Brittannië gepaard met veel dogmatische standpunten van de toenmalige regering. Zo werden afstemmingsmaatregelen (integratie) tussen vervoerders verboden. Ze golden en gelden als kartelafspraken. De subsidiëringmogelijkheden werden eveneens uit dogmatisch standpunt geplafonneerd en daardoor aanzienlijk beperkt.

Het resultaat was het behoud van het grootste gedeelte van het OV-netwerk en van ongeveer 85% van het aantal buskilometers. In de regel reden er nog maar weinig bussen na 18:00, in de zeer vroege ochtenduren en op zondag. Voor de rest bleef het netwerk redelijk intact. Dit gold met name voor radiale stedelijke lijnen maar ook voor de meer gestrekte lijnen van het streekvervoer. Busdiensten die vervielen waren met name tangentiële lijnen en 'kronkelige' routes.

De lokale overheden die dat wensten hebben aanvullende diensten vervolgens weer besteld door middel van aanbestedingsprocedures. Deze diensten werden bewust besteld omwille van de sociale functie die zij vervullen. Hierdoor werden de overheden ook gestimuleerd om af te wegen welke diensten uit welk publiek belang daadwerkelijk gewenst waren, gelet op hun specifieke kosten. Dit was een belangrijk verschil ten opzichte van de voormalige lump-sum subsidiëring van het openbaar vervoer.

Na bijna 20 jaren ervaring is de hoeveelheid aangeboden diensten (gemeten in bus-km) nu ruim boven het startpunt gelegen. Wat betreft het gebruik van het openbaar vervoer werd, landelijk gezien, helaas bepaald geen succes geboekt. Het aantal reizigers bleef verder dalen volgens een lijn die vergelijkbaar met dat voor de deregulering. Deze cijfers verhullen echter een zeer grote verscheidenheid aan ervaringen die veelal sterk bepaald worden door het verkeer- en vervoerbeleid gevolgd door de lokale overheden. Zo telt Oxford als het voorbeeld van succes (zie verder). Busgebruik bleef in deze stad stijgen tot niveaus die thans ruim boven dat van een voor de deregulering.

Een algemeen succes van de deregulering is dat de efficiëntie substantieel verbeterd is. De productiekosten per bus-km zijn over de hele periode genomen gehalveerd, wat een spectaculaire productiviteitsgroei en verandering van de kostenstructuren in het OV vertegenwoordigd. Een deel van deze verschillen is overigens te verklaren doordat de relatief hoge salarissen in de sector daalden tot onder een niveau beneden het gemiddelde van vergelijkbare sectoren. Investerings in nieuwe voertuigen namen overigens eerst af om later weer stevig aan te trekken.

De tarieven stegen met minder in het streekvervoer (32%) tussen 1985/86 (vóór de deregulering) en 2002/03 dan in het stadsvervoer (+83%). De sterkere stijging in het stadsvervoer heeft veel te maken met de historisch bepaalde hoge subsidiëring en zeer lage tarieven die daar om politieke redenen golden.

Het is moeilijk om algemene conclusies te trekken uit de ervaringen in Engeland. Een recente econometrische studie in Groot-Brittannië heeft overigens wel aangetoond dat de deregulering *op zich* een welvaartswinst opgeleverd heeft, maar dat deze teniet is gedaan door het feit dat tegelijkertijd de subsidiëring zo fors verlaagd is.

De landelijke gemiddelden verhullen helaas ook interessante succesvoorbeelden. In Oxford, bij voorbeeld, waar reeds sinds meer dan 30 jaar werk is gemaakt van een pro-bus en anti-autobeleid worden ook successen geboekt. Daar is het OV gebruik sinds de deregulering met 80% gestegen en kunnen nu zelfs de avond-, zondags- en P+R-diensten zuiver commercieel door de vrije markt worden aangeboden. Integraliteit van beleid blijkt hier lonend en succesvol OV blijkt mogelijk in een gedereguleerde markt en zonder subsidiëring.

Het Britse treinstelsel werd onderworpen aan een ander regime waar vrije marktwerking vrijwel geen rol speelt. In de kern hield dit regime in dat concessies (het netwerk werd opgesplitst in 25 concessies) worden gegund aan een exploitant die zelf de integrale productiekosten dient te dragen, inclusief de infrastructuurkosten waarbij de infrastructuur gehoord wordt door een aparte infrastructuurbedrijf. Verliesgevende netwerken ontvangen dan subsidies die geminimaliseerd worden door een aanbestedingsprocedure. Rendabele netwerken betalen een vergoeding aan de overheid, deze wordt gemaximaliseerd door een aanbesteding. Sommige netwerken komen tijdens de contractperiode van een verliesgevende naar een rendabele exploitatie.

Tabel 4 Engeland (buiten Londen): samenvatting

		1985/86	2002/03
Grote	Kostendekking (e)	48%	60%
Steden	Subsidieverloop (e)	100%	60%
	Reizigers (mln)	2.068	1.149 (55%)
	Bus-kilometers (mln)	574	628 (109%)
	Tarieven	100%	183%
Rest	Kostendekking (e)	72%	71%
	Subsidieverloop (e)	100%	109%
	Reizigers (mln)	1.582	1.206 (76%)
	Bus-kilometers (mln)	849	1096 (129%)
	Tarieven	100%	132%
Over de laatste tien jaren			
Trein	Kostendekking		Stijging
(p.m.)	Subsidieverloop		Daling / Stijging
	Reizigers (mln)		Stijging
	Trein-kilometers (mln)		Stijging
	Tarieven		Gelijk gebleven

Bron: DfT Transport Statistics (2003).

Opmerking 1: 'Grote steden' is hier gedefinieerd als *English PTE areas*, 'Rest' is hier gedefinieerd als *English Shire Counties*. Deze tweede categorie bevat alle niet 'niet metropolitane' stedelijke gebieden van Engeland.

Opmerking 2: Er is hier gekozen voor 'Engeland (buiten) Londen' en niet voor Groot-Brittannië, nog voor het Verenigd Koninkrijk. De reden hiervan is dat Engeland een bevolkingsdichtheid kent die goed vergelijkbaar is met die in Nederland. Wales en Schotland kennen een lagere bevolkingsdichtheid. Londen wordt uitgesloten omdat daar geen sprake is van vrije marktwerking (onderdeel van de definitie van de nulsituatie), maar van aanbestedingen van buslijnen.

(e): ruwe estimatie op basis van diverse tabellen.

4.3 Effecten van de WP2000

De zich ontwikkelende praktijk van aanbesteding van concessies in Nederland zal steeds meer informatie opleveren. Met deze informatie kan een beter beeld worden verkregen van de maximale hoeveelheid en kwaliteit diensten die voor een bepaald beschikbaar subsidiebedrag kunnen worden geleverd.

Informatie over de 'prijs' van de afzonderlijke publieke belangen of over de omvang van het zuiver rendabele OV wordt hiermee in de praktijk niet verkregen. Deze informatie kan echter wel worden gebruikt om de informatie afkomstig uit de drie referentiepunten te 'beoordelen' aan de nieuwe Nederlandse praktijk.

De evaluatieonderzoeken die door het ministerie zijn besteld (evaluatie invoering WP2000) zullen een beeld kunnen geven van de efficiëntiewinsten die door de invoering van aanbestedingen gehaald worden. Deze resultaten zijn helaas nog niet verkrijgbaar. Er kan wel alvast worden gesteld dat kostenreducties van 5% per eenheid product realistisch lijken. Daarnaast hebben een aantal aanbestedingen al laten zien dat er veelal ruim 10% meer diensten geproduceerd kunnen worden voor een zelfde niveau van subsidiëring.

5 De nulsituatie en gevolgen voor de publieke belangen

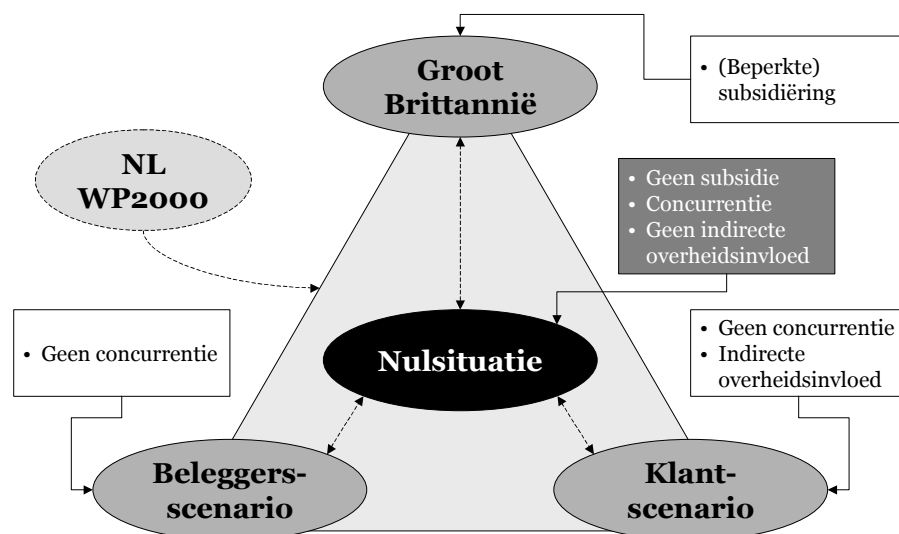
Wat ontstaat er als het openbaar vervoer geen subsidie meer krijgt en als de overheid niet méér intervineert in de OV-markten dan in de andere sectoren van onze markteconomie?

In deze sectie zal een plausibele nulsituatie voor Nederland worden geschetst, gebruikmakend van de informatie die voor deze snelle verkenning op hoofdlijnen beschikbaar was. Verfijnde schattingen worden hier niet verricht. De doelstelling is uitsluitend om een plausibele, ruwe maar verantwoorde inschatting van het effect van de afschaffing van de overheidsinterventie op de publieke belangen te bereiken.

De denklijn die daarbij gevolgd is, wordt in de eerste sectie gepresenteerd. De volgende sectie vergelijkt de hypothetische nulsituatie met de drie bestaande referentiepunten. De derde sectie geeft dan het definitieve schets van de nulsituatie. Deze schets is ontstaan in twee stappen. In eerste instantie is een eerste schets de nulsituatie gemaakt. Deze is dan besproken met twee panels van experts (één samengesteld uit vervoerders, één samengesteld uit diverse experts aan de overheidskant) teneinde verbeteringen of verfijningen te genereren. De additionele informatie die dit heeft opgeleverd is gebruikt om de eerste schets aan te passen. Het resultaat hiervan is in de derde sectie van dit hoofdstuk weergegeven. Daarin worden ook de gevolgen voor de publieke belangen geschetst.

5.1 Denklijn

Elke van de drie referentiepunten wijkt af van de definitie van de nulsituatie, zoals dat voor de behoefte van dit onderzoek is geformuleerd. Samenvattend kunnen de afwijkingen tussen de drie referentiepunten en de nulsituatie als in Afbeelding 8 worden weergegeven.



Afbeelding 8 Nulsituatie t.o.v. drie referentiepunten

Deze afwijkingen zullen in de volgende paragrafen achtereenvolgens worden besproken. De gemaakte aannames worden daarbij vermeld. Dit zal dan leiden tot het schetsen van een nulsituatie en tenslotte tot het trekken van een aantal conclusies over de gevolgen ervan voor de publieke belangen in het openbaar vervoer.

5.2 De nulsituatie vergeleken met de drie referentiepunten

Het beleggersscenario

Het beleggersscenario ligt wat betreft definitie het dichtst in de buurt van de nulsituatie, maar de afwezigheid van expliciete concurrentie in dit scenario maakt dat het een te negatief beeld schetst van de uitkomst. De additionele efficiëntiewinsten die uit concurrentie kunnen voortvloeien, zouden erin resulteren dat meer diensten rendabel te exploiteren zijn, met een gelijk rendement als wat in dit scenario is geschetst. En dus:

De nulsituatie zal voor de klant beter uitpakken dan het beleggersscenario.

Redenen hiervoor zijn:

- ♦ Het beleggersscenario kent geen concurrentie.
 - ♦ De invoering van concurrentie zal echter leiden tot substantiële verlagingen van de productiekosten per eenheid (bus-km of busuur). In Engeland bleek een verlaging van de eenheidskosten van 50% haalbaar over een periode van bijna 20 jaar. Het merendeel van deze verbetering is in de eerste derde van deze periode behaald.

- ♦ Dit percentage zal in Nederland wellicht niet in dezelfde omvang gehaald worden. De efficiëntie van de sector lag in Nederland vermoedelijk al op een hoger niveau dan dat in Engeland voor de deregulering. Overigens zou de in Engeland doorgevoerde verlaging van de salarissen van de buschauffeurs in Nederland ondenkbaar zijn, maar het lijkt realistisch om de aanname van het beleggersscenario (10% salarisverlaging) te handhaven.
- ♦ De efficiëntieverbeteringen die op dit moment in Nederland met aanbestedingen worden gehaald laten zien dat efficiëntieverbeteringen beslist mogelijk zijn.
- ♦ Al met al zou een kostenverlaging per eenheid van circa 20 à 25% over een tiental jaar realistisch kunnen zijn.
- ♦ De aard van de aangeboden diensten in het beleggersscenario is voornamelijk gebaseerd op een strategie van 'schrappen'.
 - ♦ De praktijk in Engeland heeft echter laten zien dat bedrijven in concurrentie op de vrije markt eerder kiezen voor frequentieverhoging (6/uur als standaarddoel) en het strekken van lijnen (en dus voor een snelheidsverhoging). De Overground-strategie van First-Bus is hier een voorbeeld van.
 - ♦ Dit gedrag lijkt meer op het klantscenario: concurrentie leidt ertoe dat monopoliewinsten omgezet worden in betere diensten voor de modale klant.

Het klantscenario

Het klantscenario ligt iets verder van de definitie van de nulsituatie verwijderd in dat het een niet-subsidiërende overheidsinterventie, voornamelijk in de vorm van flankerend beleid, veronderstelt. Dit borgingsinstrument van publieke belangen wordt echter afwezig geacht in de definitie van de nulsituatie. Echter, het klantscenario geeft indirect wel enige informatie over de uitkomst van een hypothetische beleggersscenario mét concurrentie. De toevoeging van concurrentie in het beleggersscenario zou naar alle waarschijnlijkheid erin resulteren dat de monopoliewinsten van het beleggersscenario zouden worden gereduceerd ten gunste van een betere dienstverlening aan de klant. En dus:

De nulsituatie zal voor de klant slechter uitpakken dan het klantscenario.

De redenen hiervoor zijn:

- ♦ Het klantscenario kent geen concurrentie maar ook geen winsten.
 - ♦ Dezelfde redenering geldt als voor het beleggersscenario: wij veronderstellen dat kostenreducties van 30% per eenheid in principe haalbaar zijn waardoor de hoeveelheid aangeboden diensten hoger zal zijn en/of de tarieven lager dan in het klantscenario.
 - ♦ Echter, de hoeveelheid aangeboden diensten zal lager zijn en/of de tarieven zullen hoger zijn dan in het klantscenario omdat de bedrijven geen genoegen zullen nemen met winsten van 1%.
 - ♦ Al met al, zouden deze twee bewegingen elkaar kunnen neutraliseren.
- ♦ Het openbaar vervoer wordt in het klantscenario geholpen door een welwillende overheid.
 - ♦ Het flankerend anti-autobeleid van de overheid dat aanwezig is in het klantscenario wordt afwezig geacht in de nulsituatie.

- ♦ Het voorbeeld van Oxford in Groot-Brittannië laat zien dat een dergelijk beleid een behoorlijk effect op de rendabiliteit van het OV kan hebben. De daar aangeboden diensten komen grotendeels overeen met wat door het klantscenario wordt voorspeld: Oxford kent hoge frequenties (veelal vier bussen per uur voor elk van de twee belangrijkste concurrenten) en een goede bediening in de tijd (tot laat 's avonds). In Engelse steden waar dit beleid afwezig is, moet in de regel 's avonds het OV aanbesteed worden, en zijn de frequenties in het algemeen lager.
- ♦ Het is daarom realistischer te concluderen dat de avonddiensten (na 18:00), de vroege ochtenddiensten (voor 7:00 doordeweeks) en de zondagdiensten niet commercieel zullen worden aangeboden. Een basisfrequentie van 4/uur in de stad en 1 à 2/uur in de streek blijft echter wel realistisch.

Engeland

De situatie in Engeland (buiten Londen) is wat betreft opzet van de institutionele setting vrijwel gelijk aan de nulsituatie. Het voornaamste verschil is de inzet van een aantal instrumenten ter borging van het publieke belang dit in de nulsituatie afwezig worden geacht. De compensatie door de overheden van opgelegde tariefkortingen voor bepaalde bevolkingsgroepen is de voornaamste afwijking ten opzichte van de nulsituatie. De terugbetaling van een deel van de brandstofaccijnzen vormt een tweede afwijking. Een derde afwijking zijn de diverse vormen van niet-subsidiërende interventies die in Groot-Brittannië ten gunste van het openbaar vervoer bestaan. En dus:

De nulsituatie zal voor de klant slechter uitpakken dan de Engelse situatie.

De redenen hiervoor zijn:

- ♦ Het OV in Engeland ontvangt, onder de vrije marktwerking, toch nog relatief veel subsidie.
 - ♦ De kostendekkingsgraad van het groot-stedelijke OV in Engeland (exclusief metro en tram) ligt (vermoedelijk) in de buurt van de 60%, daarbuiten ligt het rond de 70%, redenerend vanuit de Nederlandse definitie van kostendekkingsgraad.
 - ♦ Deze subsidies worden in de Engelse grootstedelijke gebieden ingezet voor tariefkortingen (ca. 50% van het totale subsidiëringsbedrag), voor kostenverlagingen via terugbetalingen van accijnzen (ca. 25%) en voor bijbestellingen van avond- en zondagdiensten (ca. 25%). In de rest van Engeland worden ze in een grotere mate ingezet voor de bijbestelling van onrendabele diensten (ca. 35%) en voor kostenverlagingen (ca. 40%), en minder voor tariefkortingen (ca. 25%).
 - ♦ In de nulsituatie worden al deze subsidies afwezig geacht.
 - ♦ Dit betekent dat het OV in de grote steden wel een langere bedieningsperiode zal bieden dan daarbuiten, maar dat de aangeboden frequentie over de hele lijn lager zal liggen dan de huidige praktijk in Engeland. Tariefkortingen zullen veel schaarser zijn dan in Engeland, met name tijdens spitsuren. Gratis vervoer, wat in Engeland in sommige gebieden voor bejaarden wordt aangeboden, zal uiteraard niet bestaan.

- ♦ De hoge frequenties met gestrekte lijnen overdag doordeweeks en op zaterdag zullen net als in Engeland worden aangeboden, maar in mindere mate vanwege de afwezigheid van kostenverlagingen en van compensatie van tariefkortingen.
- ♦ Het OV wordt in Engeland indirect gesteund door niet-subsidiërende maatregelen.
 - ♦ Deze niet-subsidiërende maatregelen kunnen de vorm hebben van busbanen, halteplaatsen en andere beperkte infrastructurele maatregelen. In een aantal gevallen worden in Engeland ‘Quality Partnerships’ aangegaan tussen lokale overheid en vervoerder om concurrentie-neutrale kwaliteitsverbeterende maatregelen te treffen.
 - ♦ In een aantal steden, zoals Oxford, bestaat er een sterk ‘flankerend beleid’ ten gunste van het OV (zonder subsidiëring) door het treffen van maatregelen die de automobiliteit inperken. Wat betreft dat laatste vormt Oxford hét voorbeeld van succesvol anti-auto beleid. Het heeft dan ook geresulteerd in een zeer succesvol en rendabel OV-netwerk.

5.3 Publieke belangen in de Nulsituatie

Algemene schets

In de **nulsituatie** betalen overheden het openbaar vervoer geen subsidie meer. Aanbodvershralingen en prijsverhogingen moeten deels plaatsvinden. Over het algemeen worden vroege ochtenddiensten, avonddiensten en zondagdiensten geschrapt. Maar het beeld is zeer gedifferentieerd tussen het spoor, de grote steden, de middelgrote steden en het platteland (zie tabellen hierna).

Een strategie van zuivere aanbodvershralingen en prijsverhogingen wordt namelijk verzacht door toetreding en dreiging van toetreding door andere vervoerders. Vanwege deze concurrentie streven de vervoerders naar omzetgroei onder de voorwaarden van rendabiliteit om hun markten te behouden. Coördinatie tussen de verschillende vervoerdiensten komt beperkt tot stand daar waar vervoerdiensten echte complementen van elkaar zijn (Intercity en een aantal regionale busdiensten). Her en der ontstaan er busoorlogen tussen concurrenten, maar dit gedrag stabiliseert zich vrij snel.

De vervoerders concentreren zich op de modale reiziger. Door de toespitsing op de modale in plaats van de minder valide reiziger, ontstaat een landsdekkend netwerk dat zich sterk concentreert op de zware lijnen. Het OV vormt overdag een goed alternatief voor mensen zonder auto die zich binnen en tussen de grotere stedelijke gebieden verplaatsen. Binnen de grote steden is het OV ook 's avonds nog een redelijke alternatief, maar er ontstaan soms problemen in de late avond voor de horeca en cultuursector, al rijden er wel nieuwe commerciële busdiensten in de provincie van en naar de grotere uitgaansplaatsen.

De productiekosten per km worden substantieel verlaagd door het strekken van lijnen (snelheidsverhoging), door de inzet van degelijk materieel zonder dure toegankelijkheidsvoorzieningen en door druk op de meest riant arbeidsvoorwaarden.

Een aantal verbindende lijnen krijgen een betere bediening dan wat nu gangbaar is. Die diensten zijn dan ook in staat, door een hogere gemiddelde operationele snelheid, om beter met de auto te concurreren. Sterke lijnen worden sterker, zwakke lijnen verdwijnen. Ontsluitende lijnen zijn grotendeels opgeheven, met name op het platteland. Daar is het OV alleen nog een alternatief voor wie langs de grotere assen woont of moet zijn. De bereikbaarheid van het netwerk vanuit de kleine kernen is daar duidelijk verslechterd maar de taxisector springt deels in het ontstane gat en biedt een vrij duur alternatief. Veel Nederlandse steden kennen al lang een autoverkeersbeleid dat gebaseerd is op het hanteren van verkeerscellen en betaald parkeren. Deze steden zien meer commerciële busdiensten ontstaan op hun gebied dan andere steden. Dit zet de andere steden aan het denken.

Het spoorstelsel blijft grotendeels intact in de Randstad. De uitlopers van het net zien een algemene frequentieverlaging. Stoptreinen op de meeste regionale lijnen worden afgeschaft en vervangen door snelbussen, met verlies van reizigers. Her en der blijven stoptreinen op het hoofdnet rond de grote provinciale agglomeraties bestaan. Nieuwe toetredingen vinden niet plaats. Investerings in nieuwe spoorlijnen vinden niet meer plaats. Daarentegen vinden er wel, makkelijker dan nu, kleine investeringen op het spoor plaats om de capaciteit in de Randstad te vergroten. Gaandeweg ontstaat een infrastructuurnetwerk dat precies voldoende capaciteit biedt voor de aangeboden dienstregeling.

De tarieven van het openbaar vervoer stijgen over het algemeen substantieel, rond de 50%. Er ontstaat echter een zeer gedifferentieerd beeld, met dalurkorting, prijsverschillen tussen zwakke en drukke lijnen, toeslagen voor bijzondere diensten (nachtuitgaansbussen), enz. (zie ook tabellen hierna).

Mensen met een laag inkomen die in oude volkswijken wonen genieten van een gelijke of betere bediening overdag. Maar voor hen ontstaat verplaatsingsarmoede 's avonds en op zondag in de stad en de hele tijd in de buitenwijken en op het platteland. De betaalbaarheid van het OV is voor mensen met een laag inkomen problematisch geworden, voor sommige verplaatsingen binnen de grote steden, maar vooral voor verplaatsingen over langere afstanden.

Voor mensen met een fysiek handicap is het OV onbereikbaar geworden. Het openbaar vervoer levert geen bijdrage meer aan het tegenwerken van sociale exclusie, behalve in de stedelijke volkswijken die een grote bevolkingsdichtheid kennen, maar dit alleen overdag.

De vervoeromvang is in totaal substantieel gedaald, behalve overdag in de grote steden en op het spoor waar de daling veel geringer is. Er is wel een verschuiving opgetreden tussen klantengroepen. Op het platteland en in de kleinere kernen is de vervoeromvang duidelijk gedaald. Daar is fiets- en autogebruik toegenomen, wat de verkeersveiligheid niet ten goede komt. Dit is in de steden, met name in de avonduren, ook het geval.

De overheid, door het wegvallen van de subsidies, houdt jaarlijks ongeveer € 2 miljard over. Inefficiënties in de sector zelf en in de besteding

van publieke middelen zijn verdwenen. Op macroniveau zijn de verkeersonveiligheid en de sociale exclusie toegenomen. De verminderde bereikbaarheid van een aantal locaties leidt enerzijds tot de versterking van de reeds bestaande sterke OV-knooppunten, maar ook tot een daling van de aantrekkelijkheid van sommige stadscentra.

Stad, streek en spoor: gevolgen voor de publieke belangen

De volgende tabellen geven een overzicht van de nulsituatie, opgesplitst tussen stad, streek en spoor. In de rechter kolom staan de gevolgen voor de publieke belangen nader geschetst.

Bij het lezen van dit overzicht is het belangrijk te beseffen dat het hier voornamelijk gaat om algemene richtingen. Een nauwkeurige schatting van de effecten is binnen deze studie uiteraard niet te doen.

Er dient ook te worden opgemerkt dat de nulsituatie op zichzelf tot een nieuwe dynamiek zou leiden waardoor het eindbeeld, zonder nadere studie, moeilijk te schetsen is. Het kiezen van een werk- of studieplek, van een woonplaats, van een bedrijfslocatie zou door de nulsituatie worden beïnvloed. Als voorbeeld van nadere studie van deze effecten gelde de deelrapporten over de economische en sociale consequenties van de studie *OV op eigen benen*.

	Nulsituatie	Consequenties voor de publieke belangen	
Stad	Netwerk	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bus: strekking van lijnen, neemt veel tramlijnen over ◆ Tram: sluiting van lijnen met lagere snelheden (kronkelige routes), alleen de sterkste lijnen blijven over ◆ Metro: handhaving en aansluiting op voorstadsspoorlijnen. Nieuwe lijnen worden niet gebouwd. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De stad blijft bereikbaar, al gaan sommige gebieden erop achteruit, de impact op de economische ontwikkeling blijft vermoedelijk beperkt. ◆ Armere wijken, die in het algemeen een hogere bevolkingsdichtheid en lager autobezit kennen, blijven goed bediend. Rijkere wijken worden slechter bediend. ◆ De bereikbaarheid van het netwerk neemt af (langere afstanden naar de haltes), wat voor sommige sociale doelgroepen een probleem zal vormen. ◆ De snelheid van de diensten neemt toe (langere afstanden naar de haltes), wat het OV aantrekkelijker maakt t.o.v. de auto, wat goed past in het V&V-beleid. ◆ Potentieel aantrekkelijke spoorgebonden verbindingen komen niet tot stand vanwege de beleids- en financiële risico's die eraan verbonden zijn. ◆ De vervanging van trams door bussen vermindert her en der de leefbaarheid van de wijken.
	Bedieningsperiode	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bus en tram: werkdagen en zaterdag: van 7:00 tot 19:00, tot 22:00 of later op dikkere lijnen. Op zondag: 12:00-19:00 op de dikkere lijnen. ◆ Metro: huidige exploitatietijden 	<p><i>Zie Afbeeldingen 1 t/m 3 om de relatieve omgang van de getroffen doelgroepen in perspectief te brengen!</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Het woon-werk- en woon-schoolverkeer blijft bediend. Vroege en late werkers komen in de problemen, evenals mensen die in het weekeinde werken. ◆ Het uitgaanslevenpubliek wordt minder goed bediend, behalve op de allersterkste assen.
	Frequentie	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bus en tram: Concentratie op de dikkere lijnen met een verhoging van de frequenties op de beste lijnen tot een 5-10 min over de hele bedieningsperiode. Frequentieverlagingen 's avonds, op zondag en op andere lijnen. ◆ Metro: handhaving van de frequenties overdag, forse verlaging in avond en op zondag 	<p><i>Zie Afbeeldingen 1 t/m 3 om de relatieve omgang van de getroffen doelgroepen in perspectief te brengen!</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Het woon-werk- en woon-schoolverkeer heeft waarschijnlijk te maken met slechtere omstandigheden (zeer druk bezette voertuigen) dan wat nu het geval is. ◆ In sommige gebieden wordt het OV aantrekkelijker t.o.v. de auto, in andere juist slechter. Hierdoor ontstaat een gemengd beeld voor het V&V-beleid, er ontstaat ook een verschuiving binnen de gebruikers. ◆ Het sociaal-gebonden verkeer ervaart veel hinder van het verdwijnen van het OV in de avonden en op zondag(ochtend) op veel verbindingen. ◆ Er ontstaan problemen met de sociale veiligheid daar waar en wanneer de fre-

Tarieven	Verhoging van circa 50%, beperkt in de daluren overdag. Introductie van goedkopere korte ritten tarieven, meer tariefdifferentiatie (spits/dal), maar afschaffing van de algemene doelgroepenkortingen. Retourkaartjes.	<p>quenties laag zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ De betaalbaarheid van het OV is een probleem voor de armere. De sociale exclusie wordt verstrekt. ◆ Betere besteding van publieke middelen doordat rijke bejaarden geen tariefkorting meer krijgen. ◆ Voor sommigen leiden de tariefverhogingen tot meer autogebruik, wat consequenties heeft op het milieu en de verkeersveiligheid. ◆ ‘Overbodige’ mobiliteit wordt beperkt.
Materieel	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bus: gevarieerd beeld. Investering in nieuw materieel blijft plaatsvinden maar langere levensduur en minder milieuvorzieningen. Dure toegankelijkheidsvoorzieningen blijven grotendeels achterwege. ◆ Tram en metro : langere afschrijvingstermijnen. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De toegankelijkheid van het OV verslechtert voor mensen die slecht ter been zijn. ◆ Er wordt minder haast gemaakt met het gebruiken van schone motoren, wat een nadelig invloed heeft op het milieu.
Reiz.km.	Daling per saldo, maar redelijke handhaving overdag. Verschuiving van tram naar bus.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Meer autogebruik, meer brommers, meer verkeersonveiligheid, meer verkeershindering in de steden, meer vervuiling. ◆ De steden worden iets minder aantrekkelijk t.o.v. andere gebieden voor bedrijfslocatie (de verslechtering van de diensten betreft voornamelijk de niet-kantooruren). ◆ Het autobezit wordt voor stedelingen meer een noodzaak wat op termijn ook een verschuiving in mobiliteit en woonlocatie kan betekenen.

	Nulsituatie	Consequenties voor de publieke belangen
Streek Netwerk	<p><u>Verbindende lijnen</u>: Niet op grote steden en treinstations gericht lijnen verdwijnen. Strecking van lijnen. Ontstaan van lange-afstandsbusdiensten daar waar het spoorvervoer wordt afgebouwd.</p> <p><u>Ontsluitende lijnen</u>: Afschaffing (geen bediening van rurale gebieden) of vervanging door vraag-afhankelijke systemen met hoge tarieven in dunne gebieden en op late uren.</p>	<p><i>Zie Afbeeldingen 1 t/m 3. Deze afbeeldingen geven de som tussen stad- en streek. In het streekvervoer in de spits doorde-weeks sterker en het vervoer in het week-einde, met name op zondag, lager dan op deze grafieken af te lezen valt. Noteer dat het streekvervoer een kleinere omvang heeft dan het stadsvervoer.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Het platteland en de kleinere steden worden moeilijk bereikbaar. De situatie is beter voor de middelgrote stad. ◆ Het woon-werk- en woon-schoolverkeer ervaart grote hinder behalve langs de hoofdlijnen die steden van enige omvang met elkaar verbinden. Voor wie geen auto heeft of kan hebben, ontstaat er een prikkel om van het platteland weg te trekken. ◆ De bereikbaarheid van het netwerk neemt sterk af en treft alle doelgroepen. ◆ De snelheid van de diensten neemt toe wat het OV aantrekkelijker maakt t.o.v. de auto, wat goed past in het V&V-beleid.
Bedieningsperiode	<p><u>Verbindende lijnen</u>: bediening blijft gewaarborgd overdag van 7:00 tot 18:00. Beperkte diensten op zaterdag. Geen diensten op zondag. Echter wel een aantal late avond en nachtdiensten in weekeinden naar provinciehoofdsteden (uitgaansverkeer), en seizoensdiensten bij vakantiegebieden</p> <p><u>Ontsluitende lijnen</u>: Hooguit vraagafhankelijk vervoer.</p>	<p><i>Zie Afbeeldingen 1 t/m 3. Deze afbeeldingen geven de som tussen stad- en streek. In het streekvervoer in de spits doorde-weeks sterker en het vervoer in het week-einde, met name op zondag, lager dan op deze grafieken af te lezen valt. Noteer dat het streekvervoer een kleinere omvang heeft dan het stadsvervoer</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Het woon-werk- en woon-schoolverkeer wordt langs de hoofdassen redelijk goed bediend. ◆ Vroege en late werkers komen in de problemen, evenals mensen die in het weekeinde werken. ◆ Het overige verkeer wordt in de avonden en weekeinden niet bediend, maar dat is nu vaak ook al niet het geval. ◆ Het uitgaanslevenpubliek wordt minder goed bediend, behalve op de allersterkste assen waar specieke busdiensten zullen ontstaan.
Frequentie	<p>Uurfrequentie met concentratie op spitsen, lagere frequentie in dalen. Mogelijk inzet van flexibele versterkingen.</p>	<p><i>Zie Afbeeldingen 1 t/m 3. Deze afbeeldingen geven de som tussen stad- en streek. In het streekvervoer in de spits doorde-weeks sterker en het vervoer in het week-einde, met name op zondag, lager dan op deze grafieken af te lezen valt. Noteer dat het streekvervoer een kleinere omvang heeft dan het stadsvervoer.</i></p>

Tarieven	Verhoging van ca. 50%, maar met sterke schommelingen afhankelijk van marktomstandigheden, spits/dal, enz.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ In sommige gebieden, met name langs de hoofdverbindingen, wordt het OV aantrekkelijker t.o.v. de auto, in andere juist slechter. Hierdoor ontstaat een gemengd beeld voor het V&V-beleid, er ontstaat ook een verschuiving binnen de gebruikers. ◆ De betaalbaarheid van het OV is een probleem voor de armere. De sociale exclusie wordt verstrekt. ◆ Betere besteding van publieke middelen doordat rijke bejaarden geen tariefkorting meer krijgen. ◆ Voor sommigen leiden de tariefverhogingen tot meer autogebruik, wat consequenties heeft op het milieu en de verkeersveiligheid. ◆ ‘Overbodige’ mobiliteit wordt beperkt.
Materieel	Investering in nieuw materieel blijft plaatsvinden, maar levensduur gaat wellicht omhoog en minder milieuvorzieningen. Dure toegankelijkheidsvoorzieningen blijven grotendeels achterwege. Inzet van tourbussen voor langeafstandsdiensten	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De toegankelijkheid van het OV verslechtert voor mensen die slecht ter been zijn. ◆ Er wordt minder haast gemaakt met het gebruiken van schone motoren, wat een nadelig invloed heeft op het milieu.
Reiz.km.	<p><u>Verbindende lijnen</u>: daling van een paar tientallen %, maar stijging in de spits als het spoorstelsel wordt afgebouwd.</p> <p><u>Ontsluitende lijnen</u>: verdwijnen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Meer autogebruik, meer brommers, meer verkeersonveiligheid, meer verkeers hinder in de steden, meer vervuiling. ◆ De steden worden iets minder aantrekkelijk t.o.v. andere gebieden voor bedrijfslocatie (de verslechtering van de diensten betreft voornamelijk de niet-kantooruren). ◆ Het autobezit, voor zover dit niet nu reeds het geval is, wordt nog meer een noodzaak.

Trein	Netwerk	Nulsituatie	Consequenties voor de publieke belangen
		<ul style="list-style-type: none"> ◆ IC: handhaving van het IC-netwerk in de Randstad en daarbuiten tot tenminste Eindhoven, Arnhem en Zwolle; wellicht ook tot Groningen en Maastricht als de infrastructuur tegen lagere kosten kan worden onderhouden. ◆ Stop: handhaving in de Randstad. Afschaffing van de meeste treinen daarbuiten, behalve vlakbij de grotere stedelijke agglomeraties buiten de Randstad. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De wijde Randstad blijft per trein goed bereikbaar. Het lange afstandsvervoer daarbuiten is eigenlijk aangewezen op de auto. Lange afstandsbusdiensten zullen ontstaan, maar deze zullen niet voor alle klantengroepen even aantrekkelijk zijn, met name niet voor het zakelijk vervoer. ◆ Het lokale spoorvervoer wordt deels overgenomen door busdiensten, maar ook hier ontstaat er een overstap naar de auto. ◆ Potentieel aantrekkelijke spoorgebonden verbindingen komen niet tot stand vanwege de beleids- en financiële risico's die eraan verbonden zijn.

Bedieningsperiode	<ul style="list-style-type: none"> ◆ IC: handhaving van de huidige bedieningsperiode. ◆ Stop: lichte inkorting van de bedieningsperiode. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Verlies aan samenhang in het gehele OV-netwerk. Mogelijke synergieën komen soms moeilijk tot stand. <p><i>Zie Afbeeldingen 4 t/m 6 om de relatieve omgang van de getroffen doelgroepen in perspectief te brengen!</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Het woon-werk- en woon-schoolverkeer blijft bediend. Vroege en late werkers komen soms in de problemen, evenals mensen die in het weekeinde werken. ◆ Het uitgaanslevenpubliek wordt minder goed bediend, behalve op de allersterkste assen.
Frequentie	<ul style="list-style-type: none"> ◆ IC: Verhoging van de frequenties in de Randstad. Verlaging van de frequenties tot 1/uur daarbuiten. ◆ Stop: Verhoging van de frequenties in de Randstad. Wisselende situatie daarbuiten. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Het woon-werk- en woon-schoolverkeer heeft waarschijnlijk te maken met slechtere omstandigheden (zeer druk bezette treinen) dan wat nu het geval is. Het een en ander zal afhankelijk zijn van de mate waarin tariefdifferentiatie toegepast kan worden ◆ In sommige gebieden wordt de trein aantrekkelijker t.o.v. de auto, in andere juist slechter. Hierdoor ontstaat een gemengd beeld voor het V&V-beleid, er ontstaat ook een verschuiving binnen de gebruikers. ◆ Er ontstaan problemen met de sociale veiligheid daar waar en wanneer de frequenties laag zijn. <p><i>Zie Afbeeldingen 4 t/m 6 om de relatieve omgang van de getroffen doelgroepen in perspectief te brengen!</i></p>
Tarieven	<p>Verhoging van de tarieven (tot 50%), maar met wisselend beeld. Meer differentiatie tussen tijdstippen en tussen lijnen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De betaalbaarheid van de trein is een probleem voor de armere die langere afstanden wilt afleggen. De sociale exclusie wordt verstrekt. ◆ Voor sommigen leiden de tariefverhogingen tot meer autogebruik, wat consequenties heeft op het milieu en de verkeersveiligheid. ◆ ‘Overbodige’ mobiliteit wordt beperkt.
Materieel	<ul style="list-style-type: none"> ◆ IC: Bestaand materieel vernieuwd. Geen dure toegankelijkheidsvoorzieningen. ◆ Stop: Lichtere treinen met eenvoudige bediening. ◆ Infrastructuur: eenvoudiger standaarden ontstaan op nevenlijnen. Nieuwe grote investeringen vinden niet meer plaats, wel kleine aanpassingen die de capaciteit vergroten tegen lage kosten. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De toegankelijkheid van de trein voor mensen die slecht ter been zijn verbetert niet ten opzichte van de huidige situatie.
Reiz.km.	<p>Stijging in de Randstad, daling daarbuiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Meer autogebruik, meer verkeersonveiligheid, meer verkeershinder op de snelwegen buiten de Randstad, meer vervuiling.

- ◆ Het autobezit wordt voor stedelingen buiten de Randstad meer een noodzaak.

6 Vervolgstappen

De nulsituatie schetst een ‘kale’ situatie, zonder subsidies en zonder OV-specifieke overheidsinmenging. Een aantal publieke belangen blijven desalniettemin geborgd, andere niet, zoals in bovenstaande tabellen kon worden gelezen. Verschillende instrumenten kunnen dan worden ingezet ter borging van die publieke belangen die door de vrije markt onvoldoende worden geborgd. De vrijgekomen publieke middelen kunnen hiervoor ingezet worden.

De inzetbaarheid van instrumenten is afhankelijk van de institutionele context. Dit zou voor bijvoorbeeld drie verschillende institutionele contexten kunnen worden gedaan:

- ♦ **De vrije markt** (gebaseerd op het Brits scenario): flankerend pro-OV beleid (RO en autoverkeer), gecompenseerde tariefkortingen voor doelgroepen, beleidsgerichte aanbodsubsiëring, lichte coördinerende marktregulering, aanvullende aanbestedingen,...
- ♦ **Één overheids(vervoer)bedrijf** (Vlaams/Scandinavisch scenario): flankerend pro-OV beleid (RO en autoverkeer), afschaffing van de vrije markt en centrale planning van diensten rekening houdend met publieke belangen (sociale functie, etc.), aanbesteding van geplande diensten,...
- ♦ **Concessies** (Nederlands scenario): flankerend pro-OV beleid (RO en autoverkeer), afschaffing van de vrije markt, aanbesteding van functionele opdrachten waarbij de publieke belangen in abstracte vorm leidend zijn,...

Referenties

- NEA (2003), "Rapport Onderzoek Bezuiniging Rijksbijdrage Openbaar Vervoer", NEA Transportonderzoek en -opleiding, Rijswijk, 24 pp.
- Peters, TRAIL, VU and ITS (2000), "Openbaar vervoer op eigen benen: tussen klant en belegger: hoofdrapport", Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer, Den Haag.