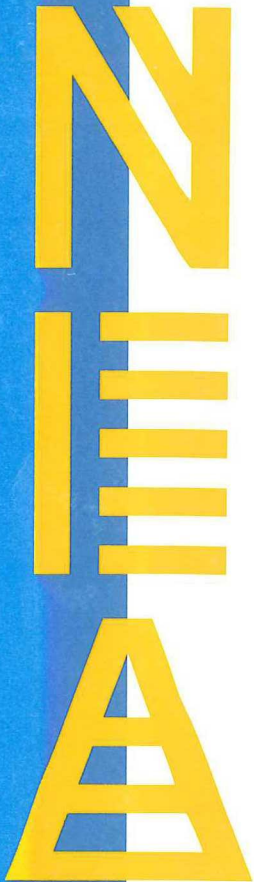


voor
T I J D S C H R I F T
vervoerswetenschap

3/92



DE VERANDERENDE RELATIE TUSSEN DE
OVERHEDEN EN HET OPENBAAR VERVOER

ISSN 0040-7623
Verschijnt driemaandelijks

De Stichting NEA (**Transportonderzoek en -opleiding**) stelt zich ten doel:

- het verrichten of doen verrichten van (wetenschappelijk) onderzoek op het gebied van verkeer, vervoer en handels(stromen);
- het verzorgen of doen verzorgen van onderwijs en voorlichting op het gebied van verkeer en vervoer;
- het uitbrengen of doen uitbrengen van adviezen aan organisaties, bedrijven en (overheids)-instellingen op het gebied van verkeer en vervoer;
- het uitbrengen of doen uitbrengen van adviezen op het gebied van de logistiek, alsmede het uitvoeren en begeleiden van projecten op dit gebied

en voorts al hetgeen met een en ander in de ruimste zin van het woord verband houdt, waaronder begrepen kan zijn het coördineren van het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van verkeer en vervoer en het zich interesseren bij en het samenwerken met andere instellingen met een soortgelijk doel.

TIJDSCHRIFT VOOR VERVOERSWETENSCHAP

Journal for Transport Science
Revue pour L'étude Scientifique des Transports

De veranderende relatie tussen de overheden en het openbaar vervoer

REDACTIERAAD

Prof. Dr. Mr. J.G.W. Simons (voorzitter) – Drs. P.A. Th. van Agtmaal
Drs. A. Baanders – Dr. L.J. Blokland – Drs. J.A. Bourdrez – Dr. F. van Dam
Mw. Mr. O.D. Gerbers – Drs. G. Gort – Prof. K.M. Gwilliam
Dr. H. den Harder – Drs. E.R.F. Hugenholtz – Prof. Dr. H. Keeris
Prof. Dr. H.C. Kuiler – Prof. Dr. H.J. Molenaar – Prof. Drs. J.B. Polak
Prof. Dr. H.B. Roos – Prof. Drs. C.J. Ruijgrok
Mr. J.W.E. Storm van 's Gravesande – Dr. T. Tieleman – Dr. E. van de Voorde
Drs. H.A. Vos – Prof. Dr. W. Winkelmanns

waaruit gedelegeerd de

REDACTIECOMMISSIE

Prof. Dr. Mr. J.G.W. Simons (voorzitter) – Drs. P.A. Th. van Agtmaal
Drs. A. Baanders – Dr. F. van Dam – Drs. G. Gort – Prof. K.M. Gwilliam
Drs. E.R.F. Hugenholtz – Prof. Dr. H. Keeris
Prof. Dr. H.C. Kuiler – Prof. Dr. H.B. Roos – Prof. Drs. C.J. Ruijgrok
Mr. J.W.E. Storm van 's Gravesande – Dr. T. Tieleman – Dr. E. van de Voorde

REDACTIESECRETARIAAT

F.P.G.M. Hilken
C.M.L. van der Velde-van Pelt (redactiesecretaris)

VASTE MEDEWERKERS

Prof. Dr. Mr. J.G.W. Simons
Drs. J. Schalen

ACHTENTWINTIGSTE JAARGANG
1992 – Nr. 3

KWARTAALSCHRIFT VAN DE STICHTING NEA
POLAKWEG 13 – POSTBUS 1969
2280 DZ RIJSWIJK

© 1992 – De verantwoordelijkheid voor de inhoud der artikelen berust bij de schrijvers. Overneming van de inhoud of van gedeelten daarvan is slechts toegestaan met schriftelijke toestemming van NEA.

Voor inlichtingen en abonnementen: Redactiesecretariaat NEA – Postbus 1969 (Polakweg 13) – 2280 DZ Rijswijk – tel. (070)3988388 – fax (070)3954186. Hier kan tevens informatie worden verkregen m.b.t. de voorwaarden waaraan ingezonden kopij dient te voldoen.

In België kunnen inlichtingen worden verkregen bij de Belgische leden van de redactie Prof. Dr. W. Winkelmanns (RUCA, 03/2180733) en Dr. E. van de Voorde (UFSIA, 03/2204157).

Abonnementsprijs Nederland en België f141,75, (excl. BTW)/Bfr. 2768 per jaar (overige landen f152,25); Studenten f72,-/Bfr. 1384; Losse nummers f38,-/Bfr. 691. Betaling abonnementen aan NEA, Postbus 1969, 2280 DZ Rijswijk, Postrekeningnummer 396940. Voor België: ASPA Bank, Belgerlei 49, 2000 Antwerpen, rekeningnummer 979-3600833-04 t.n.v. T.V.W. Antwerpen.

VOORWOORD

De veranderende relatie tussen de overheden en het openbaar vervoer

In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, het nieuwe verkeers- en vervoerbeleid dat een paar jaar geleden door de Nederlandse regering is geformuleerd, wordt een veel belangrijker rol aan het openbaar vervoer toebedeeld dan daarvoor het geval was. De motieven voor een beleid waardoor de groei van het autoverkeer moet worden afgeremd zijn: het behoud van milieu en leefbaarheid, van de bereikbaarheid van de economische centra en het verkrijgen van een hoge verkeersveiligheid. Het zal in de eerste plaats moeten gebeuren door maatregelen die de vraag naar verplaatsingen per auto verminderen (hogere kosten voor gebruik en parkeren). Maar daarnaast wil men de behoefte aan het afleggen van kilometers beperken (aanpassingen in de ruimtelijke spreiding van activiteiten) en de alternatieven voor de auto een grotere rol geven. Deze alternatieven zijn vooral de fiets en het openbaar vervoer, die elk een deel van de markt bedienen, maar die voor de kortere afstanden ook met elkaar in concurrentie staan.

Voor het openbaar vervoer, waaraan we in dit themanummer aandacht besteden, betekent dit bevordering en uitbreiding. Maar het betekent ook dat er meer collectieve middelen nodig zijn voor investeringen en – vrijwel steeds ook – voor de exploitatie. Daarmee bestaat er een grote spanning met een ander doel van de regering: het beperken van het beroep op de collectieve middelen.

Het streven naar een grotere rol voor het openbaar vervoer en de spanning met het financiële beleid hebben een nieuwe impuls gegeven aan het denken over de institutionele verhoudingen bij het openbaar vervoer: de relatie tussen de vervoerbedrijven en de overheden. Wie kan het beste bepalen hoe aan de behoeften van de reizigers tegemoet gekomen moet worden? Waar dient het risico van deze beslissingen te liggen? De al langer bestaande twijfel of de gegroeide verhoudingen wel efficiënt zijn, is steeds groter geworden.

Nederland staat overigens niet alleen met deze problematiek. Ook in veel andere landen zijn openbaar vervoer en overheden tot elkaar veroordeeld en staan de traditionele verhoudingen ter discussie. De Britse deregulering van al het busvervoer is misschien wel het meest spectaculaire voorbeeld van verandering. Maar ook elders worden veranderingen ingevoerd en in vrijwel geheel Europa bestaat er discussie over dit onderwerp. En dan is er natuurlijk ook nog de toenemende invloed van het Europese communautaire beleid, met zijn streven naar liberalisatie van de markten.

Reden genoeg om een themanummer aan deze problematiek te wijden. De twee belangrijkste adviescommissies van de regering op dit gebied zijn momenteel de Commissie-Brokkx Openbaar Vervoer en de Commissie-Wijffels. De eerstge-

noemde is eind vorig jaar gestart met het ontwikkelen van ideeën voor met name de regionale schaal. De tweede heeft deze zomer zijn rapport uitgebracht met voorstellen voor een verandering van de verhouding tussen het Rijk en de Nederlandse Spoorwegen.

In de eerste twee artikelen wordt het werk van elk van deze commissies behandeld door één van de betrokkenen, respectievelijk Van Delden en In 't Veld. In het derde artikel geeft Van de Velde een korte analyse van de in Nederland gegroeide situatie en plaatst die tegen de achtergrond van de recente ontwikkelingen in andere landen. Gwilliam geeft in zijn bijdrage aan welke lessen Nederland kan trekken uit de Britse busderegulering. Huyser tenslotte, behandelt het Europese beleid voor het openbaar vervoer per spoor en de gevolgen daarvan voor Nederland.

Het is niet voor het eerst dat er in Nederland een discussie wordt gevoerd over de institutionele verhoudingen in het openbaar vervoer. Toch lijkt het erop dat we in deze nieuwe ronde nog maar aan het begin staan. Het staat ons dan ook voor ogen hier over enige tijd nog eens op terug te komen.

DE REDACTIE

TUSSEN PLAN EN MARKT

Naar een ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen en de overheid

Drs. A. TH. VAN DELDEN*

Abstract

In the next few years public transport will have to change drastically

Public transport will have to develop into such a good alternative for the privately owned car hat, besides the current users, a large number of motorists will make use of it also. The necessity hereof, from the viewpoint of a durable environmental policy as well as on economical grounds (fighting congestion), is generally supported.

It is clear the desired substantial increase in the percentage of public transport in mobility can only be reached by (selectively) restraining usage of privately owned cars ('push'). Simultaneously, the supply of public transport will have to adapt to the (potential) demand ('pull'). The first complicating factor when trying to achieve this is that – whereas the desired increase in the role of public transport demands a substantial increase in the input of financial means – the government appears no longer to be prepared to substantially increase its contribution to the exploitation of the various public transport companies. This means that other sources will have to be tapped. A second complicating factor is that an end will shortly come to the – informal but very real – 'sole exhibition rights' of the current public transport companies. Influenced by, among others, European rules, both other Dutch companies (amongst others, taxi companies, private buses and other transport companies) and international companies will have the opportunity to enter the, till now, tightly guarded Dutch public transport market. This means that the Dutch companies will have to develop in such a manner that they will be able to compete effectively in the Dutch public transport market; where possible the Dutch companies should also make an attempt at obtaining a market share outside their own home market.

A discussion is currently underway in the public transport sector on the question of what must happen with regard to the above. Although this discussion is mainly carried out by committees and steering groups, usually named after their chair person (Houben, Wijfels, Van Leeuwen, Westerduin, Brokx) the persons directly involved – the Minister of Transport taking the lead – are increasingly entering into the discussion. From the insights and opinions that have thus far been given it is clear that something will have to change in the relationships (organising, regulating, planning and financing) between the transport companies and the government (c.q. the governments involved). Disentanglement and professionalisation are the key words.

In this article a rough guideline is given as to what one can expect when talking about disentanglement and professionalisation of the relationship between companies and the government in the public transport sector. For that matter, this alone will not be sufficient. Disentanglement and professionalisation of the relationship between transport companies and the government is a useless exercise if something doesn't change in the functioning of the respective companies and of the government (c.q. the governments involved). Taking this into consideration, firstly the developments in the public transport sector are placed into a broader perspective and a more general idea of the changes needed to be made in the public transport sector are given. After looking more closely at one of the directions of change – disentanglement and professionalisation – this article will, in conclusion, explain that the

* Drs A. Th. van Delden is directeur van het Projectteam Openbaar Vervoer en secretaris van de Commissie Brokx Openbaar Vervoer. Hij heeft dit artikel geschreven op persoonlijke titel.

expected increase in the role public transport will play and the necessary increase in competition among the Dutch transport companies will require more than just printed words. 'From Words to Deeds' must be the motto.

INLEIDING

De komende jaren staat de openbaar-vervoersector voor ingrijpende veranderingen. Het openbaar vervoer zal zich op korte termijn moeten ontwikkelen tot een zo aantrekkelijk alternatief voor de particuliere auto dat, naast de huidige gebruikers, ook een groot aantal automobilisten ervan gebruik gaat maken. De noodzaak hiervan wordt inmiddels, zowel vanuit het streven naar een duurzaam milieubeheer als op grond van economische overwegingen (congestie tegen gaan), in brede kring onderschreven.

Duidelijk is dat de beoogde substantiële vergroting van het aandeel van het openbaar vervoer in de mobiliteit niet alleen kan worden bereikt door het gebruik van de particuliere auto (selectief) af te remmen ('push'). Tegelijkertijd zal het openbaar-vervoeraanbod beter moeten inspelen op de (potentiële) vraag ('pull'). Een eerste complicerende factor hierbij is dat – waar de beoogde vergroting van de rol van het openbaar vervoer een aanzienlijk grotere inzet van middelen vergt – de overheid niet langer bereid lijkt te zijn het totaal van haar bijdragen in de exploitatie van de onderscheiden openbaar-vervoerondernemingen substantieel te verhogen. Dit betekent dat andere bronnen moeten worden aangeboord. Een tweede complicerende factor in dit verband is, dat er de komende tijd een eind zal komen aan het – niet formele maar wel materiële – 'alleenvertoningsrecht' van de huidige openbaar-vervoerbedrijven. Mede onder invloed van Europese regelgeving zullen zowel andere Nederlandse ondernemingen (waaronder taxibedrijven, besloten busvervoerders en andere vervoerondernemingen) als buitenlandse ondernemingen kansen krijgen op de thans nog sterk gesloten Nederlandse openbaar-vervoermarkt. Dit betekent dat de Nederlandse vervoerondernemingen zich zodanig zullen moeten ontwikkelen, dat zij in de Nederlandse openbaar-vervoermarkt effectief kunnen concurreren; waar mogelijk zouden de Nederlandse vervoerondernemingen overigens moeten proberen ook buiten hun thuismarkt marktaandeel te verwerven.

In de openbaar-vervoersector is inmiddels een discussie gaande over de vraag wat er met het oog hierop moet gebeuren. Hoewel deze discussie voornamelijk wordt gevoerd in, veelal naar hun voorzitters (Houben, Wijffels, Van Leeuwen, Westerduin, Brokx) vernoemde commissies en stuurgroepen, mengen de direct betrokkenen – de Minister van Verkeer en Waterstaat voorop – zich in toenemende mate ook zelf in de discussie. Uit de inmiddels geventi-

leerde inzichten en opinies kan worden opgemaakt dat er onder meer iets zal moeten veranderen in de relaties (ordening, regulering, planning en financiering) tussen de vervoerondernemingen en de overheid (c.q. de betrokken overheden). Ontvlechting en verzakelijking zijn hierbij de trefwoorden.

In dit artikel wordt in ruwe trekken aangegeven wat men zich bij een ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen ondernemingen en de overheid in de openbaar-vervoersector zou kunnen voorstellen. Daarmee wordt overigens niet volstaan. Ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen en de overheid is een zinloze exercitie als er niet ook iets verandert in het functioneren van deze ondernemingen en van de overheid (c.q. de betrokken overheden) als zodanig. Met het oog hierop worden hierna allereerst de ontwikkelingen in de openbaar-vervoersector in een wat breder perspectief geplaatst en wordt in meer algemene zin aangegeven welke veranderingen in de openbaar-vervoersector nodig zijn. Na een nadere verkenning van één van de veranderingsrichtingen – ontvlechting en verzakelijking – zal in dit artikel tenslotte worden aangegeven dat de beoogde vergroting van de rol van het openbaar vervoer en de noodzakelijke vergroting van het concurrentievermogen van de Nederlandse vervoerondernemingen meer vragen dan de produktie van bedrukt papier. ‘Van woorden naar daden’, moet het motto zijn.

BEPROEFDE STRUCTUUR EN WERKWIJZE OV-SECTOR NIET LANGER TOEREIKEND

Van marktgoed naar collectief goed

Openbaar vervoer is sinds jaar en dag één van de produkten – of preciezer: produktgroepen – die worden aangeboden op de ‘mobiliteitsmarkt’. Lange tijd was de impact van concurrerende produkten in deze markt relatief beperkt. De bedrijfsvoering van de – in eerste aanleg veelal private – aanbieders van openbaar vervoer was oorspronkelijk dan ook gestoeld op commerciële basis. Openbaar vervoer was met andere woorden aanvankelijk een marktgoed.

Aan openbaar vervoer is van meet af aan echter ook een aanzienlijke, algemeen maatschappelijke betekenis toegekend. Dit heeft een substantiële overheidsbemoeienis met het openbaar vervoer met zich gebracht. Die bemoeienis daarbij niet beperkt gebleven tot ordening en regulering. Vanuit de gedachte dat de samenleving gediend is met een breed – in beginsel voor elke burger toegankelijk – openbaar-vervoeraanbod, is de overheid zich in de loop der tijd steeds directer en gedetailleerder met het openbaar vervoer gaan bemoeien. Naast de bekostiging van infrastructurele voorzieningen, de oprichting van eigen vervoerondernemingen, en de doorvoering van herstructureringen in de bedrijfstak, is de overheid ook overgegaan tot het verstrekken van bijdragen in de exploitatie

van openbaar-vervoerondernemingen. Deze bijdragen hadden aanvankelijk slechts het karakter van een beperkte 'suppletie'. De omvang van deze bijdragen is evenwel – vooral na de sterke groei van het autobezit en – gebruik en de afschaffing van de geleide loonpolitiek – zo toegenomen, dat thans de kosten van het openbaar vervoer overwegend (in sommige gevallen voor meer dan 75%) door de overheid worden gedragen. Aangezien de overheidsbijdragen daarbij niet direct zijn gerelateerd aan het feitelijke gebruik van openbaar vervoer, heeft een en ander er onder meer toe geleid dat de wensen en voorkeuren van de betrokken overheden (rijk, gemeenten) een steeds grotere rol zijn gaan spelen bij de bepaling van het openbaar-vervoeraanbod. Niet los hiervan is van concurrentie tussen aanbieders van openbaar vervoer al geruime tijd geen sprake meer. Openbaar vervoer heeft daarmee in de loop der jaren steeds meer het karakter van een collectief goed gekregen.

Gesloten circuit

De openbaar-vervoersector is in samenhang met de hiervoor geschetste ontwikkeling in toenemende mate gaan functioneren als een 'gesloten circuit', waarin – tegen de achtergrond van steeds grotere wederzijdse afhankelijkheden tussen openbaar-vervoerondernemingen en betrokken overheden en (in het verlengde hiervan) een steeds diffuser verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden – slechts een beperkt aantal, tot elkaar veroordeelde actoren de lakens uitdeelt. Naast de Minister van Verkeer en Waterstaat gaat het om enkele wethouders, bedrijfsdirecteuren, (rijks- en gemeentelijke) hoofdambtenaren, fractiespecialisten, zaakwaarnemers en 'deskundigen'. De reiziger, waar het oorspronkelijk allemaal om begonnen is, is hierbij enigszins buiten beeld geraakt. Uniek is deze ontwikkeling overigens bepaald niet. Vergelijkbare ontwikkelingen hebben zich onder meer voorgedaan op het gebied van de volkshuisvesting, de volksgezondheid, de sociale zekerheid, het onderwijs en de omroep.

Nieuwe opgaven

Thans is er als gezegd sprake van tenminste drie ontwikkelingen die in combinatie de openbaar-vervoersector voor een krachtproef plaatsen. Allereerst zal het openbaar vervoer niet alleen de huidige cliëntèle goed moeten blijven bedienen. Mede op grond van meer algemene overwegingen met betrekking tot milieu en economie zal ook een groot aantal mensen, die nu nog van de auto gebruik maken, openbaar-vervoerklant moeten worden. Hierbij komt dat de grenzen van de bijdragen van de overheid in de exploitatie van de vervoerondernemingen in zicht zijn. Tenslotte zal de openbaar-vervoersector, mede onder invloed van Europese regelgeving, ruimte moeten bieden aan nieuwe marktpartijen. In combinatie nopen deze ontwikkelingen onder meer tot een herstel van het primaat van de klant, het aanboren van nieuwe bronnen, de introductie van vormen van

concurrentie en – in het verlengde hiervan – een vergroting van de speelruimte voor de vervoerondernemingen.

Veranderingen noodzakelijk

Mede gelet op ervaringen in andere ‘gesloten circuits’ lijkt de vraag, of de beproefde structuur en werkwijze van de openbaar-vervoersector in dit licht nog wel geëigend zijn, niet anders dan ontkennend te kunnen worden beantwoord. Allereerst staan de in de loop der jaren gegroeide – en daarmee taaie – wederzijdse afhankelijkheden tussen vervoerondernemingen en overheden en de hiermee samenhangende diffuse verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op gespannen voet met het noodzakelijke herstel van het primaat van de (potentiële) klant en de noodzakelijke vergroting van de speelruimte voor de vervoerondernemingen. Hierbij komt dat, waar het gaat om de verwerving van middelen, de gesloten circuits in ons land – binnen de gegroeide afhankelijkheden en rolverdelingen – doorgaans sterk gefixeerd zijn en blijven op overheidsmiddelen. In reactie op beperkingen van overheidsbijdragen worden door de gesloten circuits dan ook veelal overwegend dan wel uitsluitend efficiency-maatregelen genomen (de verbetering van de effectiviteit krijgt niet zelden aanmerkelijk minder aandacht). Tenslotte blijkt het vermogen van veel gesloten circuits om met nieuwe partijen om te gaan (samenwerking, concurrentie) beperkt te zijn. Tegen deze achtergrond rijst de vraag welke veranderingen in de structuur en werkwijze van de openbaar-vervoersector nodig zijn.

VERANDERINGSRICHTINGEN

Commissie Brokx Openbaar Vervoer

De Commissie-Brokx Openbaar Vervoer – in 1991 ingesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat in vervolg op het advies van de Commissie Houben – heeft als algemene opdracht: ‘het bewerkstelligen door eigen initiatief, door bevordering bij partijen en door creatie van draagvlak, van een nieuwe structuur en werkwijze van het openbaar vervoer – zoals geadviseerd door de Commissie Houben – waarmee het openbaar vervoer haar substantiële grotere rol in de samenleving waarmaakt en aankan’. In de commissie hebben, naast haar voorzitter Mr. G.Ph. Brokx, vertegenwoordigers zitting van respectievelijk de Minister van Verkeer en Waterstaat, de gemeenten met een eigen vervoerbedrijf, de openbaar vervoer subsidiërende gemeenten, de Nederlandse Spoorwegen, het streekvervoer, de gemeentelijke vervoerbedrijven alsmede het besloten busvervoer en het taxivervoer.

Vergroting marktoriëntatie vervoerondernemingen

Volgens de Commissie-Brokx Openbaar Vervoer, die (het herstel van het primaat van) de klant centraal stelt, zijn het de vervoerondernemingen die het beste

kunnen beoordelen hoe een optimaal op de wensen van de (potentiële) klanten inspeland, met de particuliere auto concurrerend openbaar-vervoeraanbod eruit moet zien en hoe dit aanbod kan worden gerealiseerd en afgezet. Waar de vervoerondernemingen zich thans sterk richten op de overheid (als subsidiegever), kan *de vergroting van de gerichtheid van de vervoerondernemingen op de (potentiële) vraag naar openbaar vervoer* als een eerste, belangrijke veranderingsrichting worden aangemerkt. Met het oog daarop zullen veel vervoerondernemingen hun 'interne' structuren en werkwijzen moeten aanpassen. Een fixatie op de interne herstructurering zullen zij daarbij echter moeten vermijden. Het gaat immers primair om een betere bediening van de (potentiële) klant. Dit betekent dat vooral ook in het 'externe' opereren van veel vervoerondernemingen er het een en ander zal moeten veranderen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een andere benadering van de (potentiële) klanten en een andere verhouding tussen vervoerondernemingen onderling (zakelijke samenwerking bij de ontwikkeling van nieuwe produkten, afstemming produktaanbod, joint ventures, fusies, overnames, etc.).

Ontvlechting en verzakelijking

Willen de vervoerondernemingen in staat zijn adequaat op deze opgave in te spelen, dan zijn tenminste ook veranderingen nodig in de relaties tussen de vervoerondernemingen en de overheid op het gebied van ordening, regulering, planning en financiering. Gezien de maatschappelijke betekenis van het openbaar vervoer en er vanuit gaande dat overheidsbijdragen in de exploitatie van aanbieders van openbaar vervoer voorlopig in veel gevallen onontbeerlijk zullen blijven, ligt het in de rede dat de overheid voorwaarden blijft stellen aan de vervoerondernemingen. Deze voorwaarden mogen er evenwel niet toe leiden dat de vervoerondernemingen hun verantwoordelijkheid voor de hiervoor omschreven opgave niet kunnen nemen en dragen. Integendeel, het systeem van de ordening, regulering, planning en financiering (c.q. subsidiëring), waarin de relaties tussen vervoerondernemingen en overheden hun uitdrukking vinden, zal juist prikkels moeten bevatten die de realisatie en afzet van een met de particuliere auto concurrerend aanbod bevorderen. Tegen deze achtergrond kan *de ontvlechting (c.q. duidelijke scheiding van taken, bevoegdheden, risico's en verantwoordelijkheden) en verzakelijking van de relaties (ordening, regulering, planning en financiering) tussen vervoerondernemingen en overheden* als een tweede belangrijke veranderingsrichting worden aangemerkt.

Vergroting samenhang beleid en slagvaardigheid bestuur

De beoogde vergroting van de rol van het openbaar vervoer vergt tenslotte ook een verandering in de opstelling en het functioneren van de overheid als zodanig. Waar de vervoerondernemingen een op de vraag afgestemd openbaar-vervoeraanbod moeten realiseren en afzetten, moeten zij – in een ontvlochten, verzake-

lijkte relatie – kunnen overleggen en onderhandelen met een slagvaardige, competente overheid, die een effectief en eenduidig beleid voert en heldere randvoorwaarden stelt met betrekking tot het openbaar vervoer. Hierbij gaat het niet alleen om de doorvoering door de overheid van maatregelen die het gebruik van de particuliere auto afremmen. De overheid dient voorts zorg te dragen voor de aanleg van de noodzakelijke openbaar-vervoerinfrastructuur terwijl zij ook de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer dient te bewaken.

In dit licht is het allereerst van belang dat het beleid en bestuur met betrekking tot het openbaar vervoer aangrijpen op de schaalniveaus waarop de (potentiële) vraag naar openbaar vervoer zich manifesteert (en waarop het aanbod dient te worden gerealiseerd en afgezet). Op deze schaalniveaus (regionaal en inter/bovenregionaal) dienen – met het oog op de noodzakelijke slagvaardigheid van het bestuur – de taken, bevoegdheden en middelen met betrekking tot het openbaar vervoer zoveel mogelijk in één hand te liggen (regiobesturen, respectievelijk Rijk). Voorts is nodig dat het – op de hiervoor bedoelde schaalniveaus aangrijpende – beleid en bestuur met betrekking tot het openbaar vervoer worden afgestemd op het beleid en bestuur op belendende terreinen (verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling). Tegen deze achtergrond kan *de vergroting van de samenhang en eenduidigheid van het beleid en de slagvaardigheid van het bestuur met betrekking tot het openbaar vervoer in brede zin* als een derde belangrijke veranderingsrichting worden aangemerkt.

ONTVLECHTING EN VERZAKELIJKING

Scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De beoogde vergroting van de rol van het openbaar vervoer en het met het oog hierop noodzakelijke herstel van het primaat van de klant vergen, zoals hiervoor is betoogd, mede een ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen de vervoerondernemingen en de betrokken overheden. Meer concreet gaat het hierbij om de doorvoering van een zodanig heldere scheiding van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en risico's tussen vervoerondernemingen enerzijds en de overheid (c.q. de betrokken overheden) anderzijds, dat deze op zakelijke basis effectief met elkaar kunnen werken aan de (selectieve) afremming van het gebruik van de particuliere auto en de realisatie en afzet van een openbaar-vervoeraanbod dat optimaal inspeelt op de wensen van de (potentiële) klanten.

Vervoerondernemingen

De vraag hoe een optimaal op de (potentiële) vraag inspelend aanbod eruit moet zien en hoe dit aanbod moet worden gerealiseerd en afgezet, kan – aangezien

zij het dichtst bij de (potentiële) klant staan – het best worden beantwoord door de vervoerondernemingen. In een ‘ontvlochten’ situatie dient het derhalve de primaire taak van de vervoerondernemingen te zijn een dergelijk – optimaal op de potentiële vraag inspelend – aanbod te realiseren en af te zetten. De vervoerondernemingen zullen deze taak alleen adequaat kunnen vervullen indien zij de ruimte (en verantwoordelijkheid) krijgen voor het voeren van een zelfstandig investerings-, marketing-, personeels- en financieel beleid. Dit betekent dat de vervoerondernemingen onder meer in eerste aanleg zelf moeten kunnen bepalen welke produkten zij, waar, wanneer en tegen welke prijs willen aanbieden (produktvrijheid en tariefvrijheid). Dit brengt overigens met zich dat de vervoerondernemingen dan ook zowel de positieve als de negatieve consequenties van het door hen gevoerde beleid moeten dragen. Het ligt immers in de rede dat de verantwoordelijkheid voor de exploitatie en de exploitatie-risico’s in één hand liggen.

Overheid

Een en ander impliceert dat de thans zeer intensieve bemoeienis van de overheid met de exploitatie van de openbaar-vervoerondernemingen substantieel wordt beperkt. Daarmee is echter nog geenszins gezegd dat de overheid op het gebied van het openbaar vervoer volledig zou moeten terugtreden. Integendeel. Ook bij een vergroting van de marktorientatie van de vervoerondernemingen en een met het oog hierop noodzakelijke vergroting van hun speelruimte, dient de overheid – gelet op de maatschappelijke betekenis van het openbaar vervoer – een aantal essentiële, samenhangende taken te (blijven) vervullen.

Allereerst zal de overheid, als de ondernemingen op het gebied van openbaar vervoer meer gaan functioneren als ‘normale’ commerciële bedrijven, door een zekere mate van ordening en regulering een adequate werking van de openbaar-vervoermarkt moeten bevorderen. Hiernaast dient de overheid – zowel vanuit het streven naar een duurzaam beheer van het milieu als op grond van economische overwegingen (congestie tegengaan) – een bijdrage te leveren aan de verbetering van de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto. Voorts houdt de overheid de zorg voor een adequate bereikbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Niet in de laatste plaats dient de overheid tenslotte – in samenhang met het door haar gevoerde beleid met betrekking tot het verkeer en vervoer in meer algemene zin, de ruimtelijke ordening en de economische ontwikkeling – zorg te dragen voor een goede openbaar-vervoerinfrastructuur.

Verzakelijking relaties vervoerondernemingen – overheid

De overheid zal op het gebied van het openbaar vervoer met andere woorden in betekenende mate moeten blijven sturen, zowel op nationaal als op regionaal

niveau. Die sturing zal, uitgaande van de hiervoor in ruwe trekken geschetste verdeling van taken (met de daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden), evenwel 'afstandelijker' en 'zakelijker' moeten zijn. Op dit moment en op deze plaats kan nog geen uitgewerkt, operationeel antwoord worden gegeven op de vraag hoe afstandelijker en zakelijker relaties tussen de vervoerondernemingen en de overheid vorm zouden moeten, respectievelijk zouden kunnen krijgen. Wel kunnen enkele globale uitwerkingsrichtingen worden geïndiceerd.

Nieuw kaartsysteem

De vervoerondernemingen zullen, als gezegd, meer ruimte moeten krijgen om zelf te bepalen welke produkten zij, waar, wanneer en tegen welke prijs willen aanbieden. Het ligt in de rede dat zij dan ook de hieraan verbonden risico's (zowel in positieve als in negatieve zin) dragen. Hiervoor is een zuivere toedeling van opbrengsten aan de onderscheiden vervoerondernemingen noodzakelijk. Bij de huidige stand van de meet- en opbrengstverdelingstechnieken is dit niet mogelijk, tenzij er ruimte zou worden geboden voor de introductie van een scala van uiteenlopende vervoerbewijzen (c.q. voor het loslaten van het principe van de kaartintegratie). De (potentiële) klant lijkt hiermee evenwel niet gediend te zijn. Dit betekent dat in het kader van een ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen en de overheid de ontwikkeling van een nieuw kaartsysteem (dat een zuivere toedeling van opbrengsten aan de onderscheiden vervoerondernemingen mogelijk maakt) van vitaal belang is.

Externe verzelfstandiging gemeentelijke vervoerbedrijven

Het zal verder duidelijk zijn dat de huidige praktijk van als gemeentelijke diensten functionerende vervoerbedrijven op gespannen voet staat met de noodzakelijke ontvlechting van de relaties tussen vervoerondernemingen en overheid. De bevoegdheden, verantwoordelijkheden en risico's met betrekking tot de exploitatie van gemeentelijke diensten liggen immers uiteindelijk altijd bij de overheid. In het kader van de ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen en overheid is derhalve ook de externe verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven (c.q. een omzetting in naamloze vennootschappen) aan de orde. Overigens is daarmee nog niet gezegd dat een volledige of gedeeltelijke vervreemding van het overheidsaandeel in extern verzelfstandigde openbaar-vervoerondernemingen wenselijk, respectievelijk noodzakelijk is. Wel is het de vraag of – waar de commissarissen van een vennootschap geacht worden het belang van de onderneming in het oog te houden – de raad van commissarissen geheel of overwegend uit politici en/of ambtenaren zou moeten bestaan.

Gerichte(r) en zakelijke(r) inzet concessie-instrument

Als de vervoerondernemingen meer ruimte krijgen om op het terrein van het openbaar vervoer als 'normale' commerciële ondernemingen te werken, is daarmee een adequate werking van de openbaar-vervoermarkt nog geenszins verzekerd. Enerzijds is het als gezegd nodig dat in deze markt (opnieuw) vormen van concurrentie tussen vervoerondernemingen worden geïntroduceerd en dat monopolievorming wordt tegengegaan. Anderzijds dient ongebreidelde concurrentie – als men althans hecht aan een enigszins ordelijk, afgestemd openbaar-vervoeraanbod – te worden tegengegaan. Er vanuit gaande dat de overheid terzake een ordenende en regulerende rol te spelen heeft, is het zeer wel denkbaar dat de overheid met het oog hierop – zowel op nationaal als op regionaal niveau – overgaat tot een gerichte(r) inzet van het concessie-instrument. Concessieverlening biedt de overheid immers de mogelijkheid, binnen een raamwerk waarin een aantal orderingsvoorwaarden inzichtelijk zijn vastgelegd, de exploitatie over te laten aan zelfstandige ondernemingen. Het concessie-instrument maakt het daarbij mogelijk dat iedere onderneming, die aan de door de concessiegever (c.q. de overheid) opgestelde concessievoorwaarden voldoet, zich als (potentiële) concessienemer kan aanmelden.

Overheidsbijdragen: infrastructuur en outputsubsidiëring

Een gerichte(r) inzet door de overheid van het concessie-instrument ligt mede in de rede, gelet op het feit dat de overheid – met het oog op de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto – ook de komende jaren bijdragen zal (moeten) blijven leveren in de (integrale) exploitatie van vervoerondernemingen. In een ontvlochten en verzakelijkte situatie zullen deze bijdragen overigens wel op een andere basis dan thans het geval is moeten worden verstrekt. Vanuit het streven naar een handhaving van een heldere scheiding van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en risico's tussen vervoerondernemingen enerzijds en de overheid anderzijds, verdient in dit verband een bekostiging door de overheid van de openbaar-vervoerinfrastructuur (hetgeen beschouwd kan worden als een bijdrage in de integrale exploitatie van vervoerondernemingen) de voorkeur. Voor zover hiernaast – vanuit het streven naar een 'gelijke behandeling' van de onderscheiden vervoertechnieken – nog aanvullende bijdragen in de exploitatie noodzakelijk zijn (dit zal met name gelden voor de relatief arbeidsintensievere, niet-rail gebonden vervoertechnieken) ligt de toepassing van een generiek, output gerelateerd bijdragesysteem (een vaste vergoeding per reizigerskilometer, gedifferentieerd naar vervoertechniek) in de rede (hiermee wordt immers een optimale oriëntatie op de klant bevorderd). Daarbij zal overigens een oplossing moeten worden gevonden voor het 'open-eind karakter' van een dergelijk bijdrage-systeem.

Meerjarenafspraken over flankerende maatregelen

De concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto kan door de overheid – naast de realisatie van infrastructuur en de verstrekking van output-gerelateerde exploitatiebijdragen – ook worden verbeterd door maatregelen die het gebruik van de particuliere auto afremmen (onder andere parkeerrestricties en – in mindere mate – belastingen). In een ontvlochten, verzakelijkte relatie tussen vervoerondernemingen en de overheid – waarbij de vervoerondernemingen de verantwoordelijkheid voor en de risico's die verband houden met de exploitatie dragen – zullen de ondernemingen (met het oog op de inzichtelijkheid en de beheersbaarheid van de door hen te dragen exploitatierisico's) voor een langere periode moeten weten waar ze op de genoemde punten met de overheid aan toe zijn. Dit betekent dat er tussen de vervoerondernemingen en de overheid formeel vastgelegde meerjarenafspraken dienen te worden gemaakt, zowel over de realisatie van infrastructuur en de verstrekking van output-gerelateerde exploitatiebijdragen als over de doorvoering door de overheid van maatregelen die het gebruik van de particuliere auto afremmen.

Aanbesteding aanvullende contracten

Als vervoerondernemingen binnen een concessiesysteem, zoals hiervoor besproken, in eerste aanleg zelf kunnen gaan bepalen welke producten zij, waar, wanneer en tegen welke prijs willen aanbieden, is het niet uitgesloten dat het op basis hiervan gerealiseerde aanbod niet volledig overeen komt met dat wat vanuit politiek-maatschappelijke overwegingen als een wenselijk, respectievelijk noodzakelijk aanbod wordt aangemerkt. In een ontvlochten situatie ligt het voor de hand dat – waar de overheid op dit punt nadrukkelijk een rol te spelen heeft – de overheid met het oog hierop aanvullende contracten met vervoerondernemingen afsluit. Aan de noodzakelijke verzakelijking kan hierbij vorm worden gegeven door de introductie van een aanbestedingssysteem.

Bijdragen 'derden' aan infrastructuur

Ook met betrekking tot de realisatie en het beheer van de openbaar-vervoerinfrastructuur zal tenslotte sprake dienen te zijn van een verzakelijking. Vooral nog lijkt een vergoedingssysteem voor het gebruik van deze infrastructuur (door de vervoerondernemingen aan de overheid te betalen) een minder realistische optie. Een zakelijke(r) opstelling ten opzichte van 'derden' die van (de realisatie van) een openbaar-vervoervoorziening profiteren lijkt daarentegen wel mogelijk. In het bijzonder in de gevallen waarin de realisatie van een openbaar-vervoervoorziening bij derden een aanwijsbare, toegevoegde waarde genereert, is het zeer wel denkbaar dat die derden een bijdrage leveren aan de bekostiging van de desbetreffende voorziening. Daarbij hoeft niet alleen gedacht te worden aan 'private derden' als projectontwikkelaars, beleggers etc. Ook gemeentelijke grondbedrijven vormen nadrukkelijk een categorie van aanspreekbare derden.

Operationalisering en toetsing nodig

Hiervoor is al aangegeven dat de bovenstaande uitwerkingsrichtingen, waarlangs de ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen enerzijds en de overheid anderzijds vorm zouden kunnen krijgen, slechts als eerste indicaties kunnen worden aangemerkt. Op korte termijn zal een operationalisering en een toetsing van deze gedachten dienen plaats te vinden. In dit verband is allereerst de follow-up van belang die zal worden gegeven aan de voorstellen van de Commissie-Wijffels met betrekking tot de ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen de Nederlandse Spoorwegen en de rijksoverheid. Verder kan in dit kader het advies van belang zijn, dat de Commissie-Brokkx Openbaar Vervoer naar verwachting nog dit jaar over het thema 'ontvlechting en verzakelijking' zal uitbrengen.

Tussen plan en markt

Tenslotte is het goed in het oog te houden, dat de hier in ruwe trekken gepresenteerde ideeën niet nieuw zijn. Integendeel. De voorgaande beschouwing over het thema 'ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen en overheid' behelst niet meer dan een pleidooi voor het opnieuw introduceren van marktelementen in een systeem dat deze marktelementen vroeger in zich droeg, maar dat in de loop der tijd in toenemende mate een 'plan-karakter' heeft gekregen. Hopelijk is daarbij voldoende duidelijk naar voren gekomen dat de klant (en daarmee het openbaar vervoer) niet gebaat is met het doorslaan van de slinger naar een volledige vrije marktsituatie. Ook een aan de eisen van deze tijd aangepaste inrichting van de relaties tussen vervoerondernemingen en de overheid zal ergens tussen 'plan en markt' gezocht moeten worden.

VAN WOORDEN NAAR DADEN!

Met het oog op de realisatie van een substantiële vergroting van de rol van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto zijn, zoals hiervoor is aangegeven veranderingen in de structuur en werkwijze van de openbaar-vervoersector nodig die verder gaan dan 'een onsje meer of minder'. Van groot belang is daarbij allereerst dat de drie noodzakelijke veranderingsrichtingen – de vergroting van de marktorientatie van de vervoerondernemingen, de ontvlechting en verzakelijking van de relaties tussen vervoerondernemingen en overheid alsmede de vergroting van de samenhang en eenduidigheid van het beleid en de slagvaardigheid van het bestuur – in onderlinge samenhang worden uitgewerkt. Minstens zo belangrijk is echter dat zo snel mogelijk wordt gestart met de realisatie van concrete veranderingen. Niet alleen de urgentie van de economische en milieuproblematiek noopt hiertoe. Ook is van belang dat thans

een breed politiek-maatschappelijk draagvlak aanwezig is voor de noodzakelijke veranderingen. Als te lang wordt getreuzeld met de daadwerkelijke doorvoering van veranderingen bestaat het risico dat het nu aanwezige draagvlak voor veranderingen afbrokkelt.

Tegen deze achtergrond is het denkbaar dat – hoewel nog niet alle veranderingsrichtingen volledig zijn uitgewerkt in concrete, op hun effectiviteit getoetste veranderingsvoorstellen – op korte termijn een begin wordt gemaakt met experimenten. In deze experimenten zouden ‘al doende’ ervaringen kunnen worden opgedaan met concrete veranderingen die verband houden met de drie genoemde veranderingsrichtingen. Meer concreet zou onder meer kunnen worden gedacht aan proeven met nieuwe kaartsystemen, de inzet van taxi's en besloten busvervoer, de ontwikkeling van nieuwe producten, de externe verzelfstandiging van gemeentelijke vervoerbedrijven, de introductie van aanbestedingssystemen en de verschuiving van taken, bevoegdheden en middelen met betrekking tot het regionale openbaar vervoer van rijk, provincies en gemeenten naar regio-besturen (in eerste aanleg vervoerregio's). Verwacht mag worden dat, door een dergelijke slag van woorden naar daden, de inmiddels op gang gekomen vergroting van de rol van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto, kan worden versterkt en versneld.

ROND STRAKS SPOREN

Prof. Dr. R.J. IN 'T VELD*

Abstract

The future public governance of rail transport

This article deals with recent proposals for the future relations between Dutch national authorities and the main railway company, the Nederlandse Spoorwegen, and their consequences.

These proposals aim at a decrease of detailed interventions from the Dutch government which up till now concern prices, salaries, investments, and subsidies as to rail transport of persons and goods. The proposals are based upon the belief, that a more global governmental relationship is necessary to enable the railway entrepreneurs to develop more advanced policies in the future European setting. Recent EC regulation demands that the railway infrastructure will become available to competing railway entrepreneurs. Therefore it is necessary to split up the monolithic structure of the Nederlandse Spoorwegen into separate units for infrastructure, transport of persons, transport of goods, and 'traffic control'.

The article deals moreover with the necessary characteristics of future national public transport policies, once the above mentioned proposals will have been implemented.

The author is rather sceptical whether the national government of a European welfare state will succeed in the realisation of the necessary long-term firm measures, concerning both sufficient investments in infrastructure and the fiscal regulation of relative prices of other modalities of transport.

The final paragraph contains the proposal to make all regular passenger of rail transport gradually the co-owners, the share holders of the national railway-company (as soon as the separate company for transport of persons is realised).

HET ADVIES SPOREN VOOR STRAKS [1]

Ruim een jaar na aanvang van de opdracht tot herijking van de betrekkingen tussen de nationale overheid en de Nederlandse Spoorwegen (NS) heeft het drietal adviseurs Wijffels-De Soet-In 't Veld, verder te noemen het trio, op 5 juni 1992 zijn advies aan de regering uitgebracht onder de titel 'Sporen voor straks'. Het advies is in zijn hoofdstructuur zeer eenvoudig: vergroot de beslissingsvrijheid van NS als onderneming zeer aanzienlijk, schep een klein aantal heldere, globale besturingslijnen vanuit de nationale overheid ten aanzien van infrastructuur, scheid binnen NS de voornaamste functies daadwerkelijk, maak de exploitatie van NS geleidelijk rendabel, vergroot binnen NS de variëteit van de dienstverlening en breng de gewenste veranderingen tot stand in een verstandig transformatieproces.

* Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen.

De vraag naar het waarom van de adviesaanvraag laat zich licht beantwoorden: zowel op Europees niveau als binnen Nederland is railvervoer een hoge prioriteit, wijzigen inzichten in gewenste concurrentieverhoudingen zich en doen zich financiële knelpunten voor. Grote investeringen staan op stapel.

In dit artikel ga ik wat nader in op die achterliggende motieven, op de door het trio – dat tezamen met McKinsey opereerde – gehanteerde veronderstellingen, op het thans noodzakelijke nationale beleid en de kans dat dit ook daadwerkelijk tot stand komt. De uitsmijter van mijn bijdrage vormt een hoogst persoonlijk ideeetje over de gewenste vermogensspreiding van NS.

DOOR ADVISEURS GEHANTEERDE VERONDERSTELLINGEN

Het nationale verkeers- en vervoerbeleid ontwikkelt zich in de richting van een hoge prioriteit voor railvervoer. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, verder te noemen SVV-II, wordt een groei van het aantal reizigerskilometers per jaar voorzien van 11 miljard in 1990 tot 18 miljard in 2010. Ten aanzien van het goederenvervoer geldt een nog aanzienlijker groeiverwachting, te weten van 17,7 miljoen ton in 1990 tot 65 miljoen ton in 2010.

Om misverstanden te voorkomen, ook bij de realisatie van dit groeiscenario zal de absolute groei van het wegvervoer nog aanzienlijk zijn. Maar de toenemende congestieverschijnselen op de weg, de beperkte expansiemogelijkheden van de binnenvaart, alsmede de ongunstige milieu-effecten van het wegvervoer leiden tot voornoemde prioriteit voor een sterke groei van het railvervoer. De investeringen, die nodig zijn om de railvervoercapaciteit overeenkomstig voornoemd scenario te vergroten, zijn aanzienlijk en vergen bijvoorbeeld in 1996 een jaarlijks niveau van 1,2 miljard gulden. De financiering daarvan zal kunnen worden bevorderd door de instelling van het infrastructuurfonds per 1 januari 1993. Ook onafhankelijk van het advies van het trio zullen vanaf 1993 de investeringen en de jaarlijkse kosten voor de instandhouding van de infrastructuur geleidelijk worden losgemaakt uit de financiële bijdrage openbare-dienstverplichtingen, die de jaarlijkse subsidie aan de NS vormt.

Ook de besturingspatronen die in het verkeers- en vervoerbeleid een rol spelen, zijn momenteel aan verandering onderhevig. Geheel volgens de algemene mode is ook op dit terrein het streven gericht op een zekere vorm van functionele decentralisatie in de vorm van de totstandkoming van vervoerregio's, die werden aangekondigd in het SVV-II en nader uitgewerkt in het advies van de Commissie Houben. De vorming van deze regio's zal later in het advies van het trio nog een zekere rol spelen. Dus is de recente wijziging in het nationale verkeers- en vervoerbeleid de ene voorname determinant voor eventuele wijziging van de verhouding tussen rijksoverheid en NS, de tweede wordt gevonden in het Europese beleid.

Op Europees niveau is een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van communautair spoorwegbeleid. In 1991 is een richtlijn uitgevaardigd betreffende de ontwikkeling van spoorwegen in de Gemeenschap, waarvan de kern wordt gevormd door het beginsel van potentiële concurrentie op railinfrastructuur. Die richtlijn dient in de nationale wetgeving te worden uitgewerkt en per 1 januari 1993 van toepassing te zijn. De voornaamste elementen van voornoemde richtlijn zijn de volgende:

- het beheer van de infrastructuur en de exploitatie van het railvervoerbedrijf dient te worden gescheiden, tenminste boekhoudkundig. Iedere Lidstaat staat het echter vrij om verder te gaan dan een uitsluitend boekhoudkundige scheiding;
- de spoorwegondernemingen dienen marktconform op grond van bedrijfs-economische beginselen te worden ingericht;
- de railinfrastructuur van de Lidstaten moet toegankelijk worden voor ondernemingen, die zich binnen de EG met railvervoer bezighouden. Dat betekent dat op een en dezelfde infrastructuur concurrentie mogelijk moet worden. Die eis van vrije toegang geldt uitdrukkelijk voor internationale samenwerkingsverbanden van spoorwegondernemingen. Men mag een vergoeding voor het gebruik van de infrastructuur vragen. Daarbij dient een beginsel van gelijke behandeling van alle gebruikers van de infrastructuur te worden geëerbiedigd;
- in een afzonderlijke verordening is nog geregeld dat Lidstaten zullen bevorderen dat bestaande openbare dienstverplichtingen zoals in Nederland de verplichting tot het personenvervoer, komen te vervallen.

Naar het oordeel van het trio brengen deze twee determinanten van verandering met zich, dat in Nederland het streven dient te zijn gericht op een zo spoedig mogelijke slaking van alle gedetailleerde sturingsrelaties in de exploitatiesfeer tussen rijksoverheid en NS, op het geleidelijk rendabel maken van de exploitatie van de NS en op een zodanige versterking van de vermogenspositie van de NS, dat de onderneming voortaan bedrijfseconomisch gezond kan functioneren. De huidige besturingsrelatie tussen nationale overheid en NS voldoet allerminst aan de voor de toekomst te stellen eisen. Thans bemoeit de Minister van Verkeer en Waterstaat zich zeer gedetailleerd met de bedrijfsvoering:

- zij keurt de dienstregeling van de NS goed;
- zij stelt het gemiddelde tariefniveau vast en keurt op voorstel van de NS de tarieven goed;
- zij keurt de investeringsvoorstellen voor het rollend materieel goed;
- zij kan zich bemoeien met elke deelneming van enig belang van NS in andere ondernemingen;

- tenslotte bepaalt zij de budgettering van NS door vaststelling van de jaarlijkse subsidie.

Een van de consequenties van de subsidieverstrekking is natuurlijk, dat de rijksoverheid ook aanzienlijke invloed uitoefent op het arbeidsvoorwaarden-regime van NS. In het algemeen gaat de overheid uit van een ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden naar analogie van die voor ambtenaren en trendvolgers, terwijl die ontwikkeling in het geheel niet behoeft te sporen met de behoeften van NS ten aanzien van het eigen personeelsbestand, dat in kennis en kunde sterk afwijkt van het gemiddelde ambtelijke korps, en dat dus op geheel andere segmenten van de arbeidsmarkt functioneert.

Voor het goederenvervoer geldt ten aanzien van de exploitatie een iets liberaler regime, omdat in het algemeen daar de subsidiëring ontbreekt. Wie de recente ontwikkelingen van het Nederlandse goederen-railvervoer beschouwt, kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat de trage ontwikkeling onder meer het gevolg moet zijn van een gebrek aan handelingsvrijheid en/of ruimte voor ondernemerschap aan de zijde van NS. Het trio constateert, dat het goederenvervoer traditioneel weinig ruimte heeft gekregen om de voor haar doeleinden optimale produktiemethoden en hun marktwerking te volvoeren.

De in de toekomst noodzakelijke, tenminste boekhoudkundige, scheiding tussen infrastructuur en exploitatie van het railvervoer noopt tot aanzienlijke wijzigingen in de bevoegdheden- en activiteitenverdeling tussen overheid en NS. Merkwaardigerwijze voorziet het trio daar een beweging, die in menig opzicht als verstatelijking is aan te merken.

Wat is immers de huidige situatie? De geldende regeling bepaalt, dat het Rijk investeringsvoorstellen op het gebied van de railinfrastructuur moet goedkeuren. NS legt plannen voor aan de Minister over nieuwe stations, nieuwe lijnen en andere infrastructurele projecten. Het initiatief daartoe ligt dus in de huidige situatie bij NS, en ook de uitvoering van de investeringsprojecten alsmede het daaropvolgende beheer berusten bij NS. Dat wil zeggen dat de overheid als strategische actor eigenlijk bij railinfrastructuur-investeringen nauwelijks aanwezig is. Dat is begrijpelijk vanuit de situatie in het verleden, waar NS de enige gebruiker was, maar diezelfde constatering maakt onmiddellijk duidelijk dat continuering van die situatie voor de toekomst met voorziene concurrentie tussen verschillende gebruikers op een en dezelfde infrastructuur onwenselijk is. In die toekomst immers, zal de totale infrastructurele planning van rails nauw samenhangen met die van andere vervoermodaliteiten, omdat immers multimodale vervoerketens meer en meer ingang zullen vinden, met name in het goederenvervoer. Die infrastructurele planning zal moeten zijn gericht op de gezamenlijke behoeften van alle gebruikers van de railinfrastructuur, waarbij NS zonder twijfel in de komende decennia zowel op het gebied van personen- als op het

gebied van goederenvervoer voorlopig de voornaamste gebruiker of een van de voornaamste zal zijn. Die planning vergt, dat de rol van de rijksoverheid op strategisch niveau sterker wordt. De voorziene financieringsvorm via het infrastructuurfonds bevordert zulks.

Het advies schetst dus enerzijds een wenselijk proces van ontstatelijking op het niveau van de exploitatie voor en anderzijds een proces van wenselijke versterking van overheidsinvloed bij strategische beslissingen over aanleg van railinfrastructuur. Voor beide processen is een functiescheiding binnen NS een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde. Het trio onderscheidt vier kernfuncties:

- exploitatie van reizigersvervoer;
- exploitatie van goederenvervoer;
- verdeling van de infrastructuurcapaciteit;
- planning van aanleg en beheer van infrastructuur.

Naast deze kernfuncties bestaan nevenactiviteiten.

De min of meer verrassende onder deze vier kernfuncties is uiteraard die welke is gericht op de verdeling van de infrastructuurcapaciteit. Momenteel is deze functie in het kluwen van activiteiten van NS nauwelijks zichtbaar. Velen kunnen zich dan ook haast niet voorstellen dat het mogelijk zal zijn die functie, die ook wel is aan te duiden als capaciteitsmanagement, in de naaste toekomst te verzelfstandigen. Toch zal weldra blijken, dat een verzelfstandiging van die functie nu juist essentieel is voor verwezenlijking van het Europese beleid.

Het trio beveelt aan om de eerste drie kernfuncties in separate bedrijfseenheden van NS onder te brengen. Bij het personenvervoer zal de betrokkenheid van de overheid bij de exploitatie zo snel mogelijk moeten worden afgebouwd. Bij goederenvervoer zal niet alleen een zelfstandige bedrijfseenheid moeten ontstaan, maar ook zal deze bedrijfseenheid een zelfstandige juridische status moeten krijgen, zulks om het mogelijk te maken dat andere partijen reeds op korte termijn als aandeelhouders specifiek deelnemen in onderdelen van het goederenvervoer, dan wel, dat de bedrijfseenheid als zodanig verbindingen aangaat met andere op goederenvervoer gerichte ondernemingen.

De functie van capaciteitsmanagement dient eveneens separaat gestalte te krijgen. Daarvoor gelden echter bijzondere condities. Immers, het is absoluut noodzakelijk en op grond van het Europese beleid vereist, dat deze functie wordt uitgeoefend met een neutrale optiek op de verschillende gebruikers. Drie van die gebruikers zijn reeds onmiddellijk zichtbaar, t.w. NS-personeel, NS-goederen en de eenheid die zich bezighoudt met het onderhoud van infrastructuur, omdat dat onderhoud eveneens een aanzienlijk capaciteitsbeslag vergt. Daarbij zullen echter in de toekomst alle externe gebruikers van de infrastructuur komen. Alle gebruikers dienen onder gelijke voorwaarden te kunnen participeren. Dat ver-

eist criteria die neutraal zijn. Dat vereist tevens een uitoefening van de functie van capaciteitsmanagement die een neutrale toepassing van die criteria garandeert. Wil men de desbetreffende functie (voorshands) bij NS laten, dan is het dus gewenst dat er waarborgen bestaan voor voldoende neutraliteit. Het trio ziet die waarborgen vooral in de totstandkoming van een onafhankelijk toezicht.

De vierde functie, behelzende de verantwoordelijkheid voor de infrastructuur, komt primair bij de overheid te liggen. De strategische beslissingen met betrekking tot de totstandkoming van de infrastructuur zijn overheidsbeslissingen. Het trio beveelt aan om de desbetreffende ambtelijke kernen te versterken. Het beheer van de bestaande infrastructuur dient bij een aparte bedrijfseenheid binnen NS te worden ondergebracht, althans voorlopig.

De financiële contouren van de verzelfstandiging van de exploitatie van NS zien er als volgt uit: met betrekking tot het reizigersvervoer geldt momenteel, dat op een kostenniveau van ruim 3 miljard, opbrengsten via tarieven c.a. worden geboekt ten bedrage van 1,4 miljard. Het verschil ontvangt NS in de vorm van uiteenlopende subsidies. Financiële verzelfstandiging vergt een prijsbeleid in de toekomst, waardoor opbrengsten niet lager zullen zijn dan de kosten van exploitatie. Het trio heeft berekend dat in het gehanteerde kostenniveau een component infrastructuur schuilt ten bedrage van ongeveer 1 miljard. Die component zal in de toekomst uit het infrastructuurfonds worden gefinancierd. Het trio ziet mogelijkheden om in de loop van de periode 1992–1997 het reizigersvervoer rendabel te maken door de resterende discrepantie tussen opbrengsten en kosten weg te werken in een mix van enerzijds additionele prijsstijgingen – boven het reeds in de planvorming voorziene accres van prijzen – en anderzijds doelmatigheidsverhoging.

Een interessante, en heel snel rijzende vraag hierbij is, of NS-Personen bij de realisatie van de doelstelling van voldoende rentabiliteit ook vrij zal zijn om nietrendabele lijnen, dan wel nietrendabele combinaties van treinen, treinseries, af te stoten. Naar het oordeel van het trio is zulks inderdaad te overwegen, waarbij het aan uiteenlopende maatschappelijke partners uiteraard vrij zal staan om door contractering met NS-Personen de desbetreffende lijnen of trajecten open te houden. Die definitie is zo ruim, omdat in de toekomst niet alleen de rijksoverheid zo'n eventuele contractpartner zal zijn maar eveneens lokale en regionale publiekrechtelijke autoriteiten, waaronder uiteraard vervoerregio's, maar ook bijvoorbeeld grote ondernemingen, die specifieke redenen hebben om een bepaalde lijn of traject open te laten. Uiteraard kan NS ook andere motieven hebben dan de onmiddellijke rentabiliteit van een desbetreffende lijn of treinserie om tot openhouding te beslissen.

Een interessante vraag is uiteraard of NS de dreiging van sluiting zou kunnen misbruiken, om als het ware, maatschappelijke partners te chanteren tot het aangaan van specifieke contracten tot openhouding. Die vraag is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Het trio voert aan, dat bij aanwezigheid van voldoende

concurrenten een dergelijke vorm van uitbuiting achterwege zal blijven, maar uiteraard is niet onmiddellijk te voorzien, dat die concurrentie op het gebied van personenrailvervoer in de naaste toekomst reeds daadwerkelijk aanwezig zal zijn. Ten tweede voert het trio aan dat er congruentie dient te zijn tussen bedrijfseconomische motieven van NS-Personen en algemeen maatschappelijke eisen. Maar die passage leidt niet onmiddellijk tot remedies tegen een eventuele uitbuiting. Wellicht kan de additionele suggestie, die aan het slot van dit artikel is opgenomen, een partiële waarborg zijn voor het verhinderen van misbruik van een extreme machtspositie van NS-Personen in de toekomst.

Het rapport van het trio bevat voorts een aantal gedetailleerde ideeën voor sanering van de vermogenspositie van NS, onder meer door kapitaaldotaties van de rijksoverheid, die nodig zijn voor een 'bankable' onderneming. Wij gaan daarop hier niet nader in, omdat zij slechts een detail vormen in het totale betoog.

Velen hebben zich reeds afgevraagd, waarom het trio ten aanzien van de noodzakelijk geachte functiescheiding zulke gematigde voorstellen heeft geformuleerd en slechts heeft geadviseerd tot de creatie van zelfstandige bedrijfseenheden binnen NS, in plaats van afzonderlijke ondernemingen, die juridisch en economisch gescheiden zijn. Nadere beschouwing van de voorstellen van het trio leert ten eerste, dat ten aanzien van capaciteitsmanagement en ten aanzien van infrastructuur niet slechts voorstellen voor afzonderlijke bedrijfseenheden zijn geformuleerd, maar voorstellen die ook extern een zekere neutraliteit van functie-uitoefening waarborgen, c.q. de strategische beslissingen buiten NS plaatsen. De overwegingen van het trio zijn zichtbaar, daar waar het het noodzakelijke transformatieproces beschrijft dat NS zal moeten ondergaan om binnen een afzienbare periode de hiervoor geformuleerde ideeën te verwezenlijken. NS, een onderneming die met een zeer hoge mate van integratie de voornoemde vier kernfuncties in een en hetzelfde kluwen van activiteiten tot stand heeft gebracht, zal een geweldige kluit hebben aan het ontplechten van de desbetreffende strengen in dat kluwen. Welke ook de verwachting is van het veranderingspotentieel van de Nederlandse Spoorwegen, het is al zeer ambitieus om uit te spreken dat de hiervoor beschreven functiescheiding alsmede de totstandkoming van een rendabele exploitatie zich zullen moeten voltrekken in een traject van vijf à zes jaar. Het was naar het oordeel van het trio een brug te ver om reeds thans voor te stellen om met name het capaciteitsmanagement en de infrastructuur geheel buiten het verband van NS te plaatsen. Naar het oordeel van het trio zou zulks eerder tot stagnatie en verlamming kunnen leiden dan tot bedachtzame verandering. Bovendien is het natuurlijk ook gewenst in het oog te houden, hoe het Europese en het nationale beleid enerzijds zich daadwerkelijk ontwikkelen alsmede hoe de transformatieprocessen binnen de overeenkomstige Europese railvervoerondernemingen er anderzijds uitzien. Het zou niet voor het eerst zijn, dat een ingezette Europese beleidsimpuls tot stilstand komt om eventueel ver-

volgens zelfs in zijn tegendeel te verkeren, terwijl ook ten aanzien van het nationale beleid in overeenkomstige gevallen in het verleden aanzienlijke consistentiegebreken waren aan te wijzen. Het is volkomen duidelijk, dat een middelgrote railvervoeronderneming als NS niet geheel uit de pas kan gaan lopen in relatie tot de verwante ondernemingen binnen Europa. Bedachtzame inzet van het noodzakelijke transformatieproces, gemengd met een evaluatie op afzienbare termijn om te bezien of er voldoende van de vastgestelde beleidsuitgangspunten is gerealiseerd, lijkt verkieslijk boven een radicale aanpak, waarbij wellicht op een ontijdig moment sprake zou zijn van vernietiging van kapitaal en bedrijfstraditie. Wie probeert te overzien, hoe omvangrijk en intens het transformatieproces reeds zal moeten zijn bij uitvoering van de nu geformuleerde ideeën van het trio, en hoe gecompliceerd de interactie eruit zal zien met een zich deels terugtrekkende en deels strategischer opererende overheid, zal beseffen dat de claim op voornoemd veranderingspotentieel reeds aanzienlijk is.

HET GEVRAAGDE LANGE-TERMIJNBELEID

Op het eerste gezicht lijkt het in het advies van het trio gevraagde overheidsbeleid buitengewoon simpel. Nodig is een proces van globalisering van overheidsbeleid met een sterke toeneming van de bestuurlijke afstand van NS, voor zover het om exploitatie gaat. Daartoe is weliswaar een flinke hoeveelheid wetgeving noodzakelijk, die bestaande gedetailleerde regulering ongedaan maakt, maar in essentie lijkt dit proces toch eenvoudig. Wie zich echter rekenschap geeft van het gedrag van de nationale overheid dat noodzakelijk is, nadat voldoende verzelfstandiging tot stand is gekomen, fronsst allicht de wenkbrauwen.

Want ten eerste is een investeringsbeleid noodzakelijk, dat niet wordt gedomineerd door conjuncturele overwegingen of door consideraties betreffende de gewenste omvang van de overheidsuitgaven, maar dat sterk is gericht op optimalisering van de infrastructuur als geheel. Weliswaar biedt de totstandkoming van het infrastructuurfonds mogelijkheden tot evenwichtig lange-termijnbeleid, maar het is natuurlijk maar helemaal de vraag of de rijksoverheid ook de discipline zal opbrengen om dit fonds op de gepaste evenwichtige wijze te voeden en het investeringsniveau met rust te laten. Het is bovendien licht problematisch of de totstandkoming van een integraal investeringsbeleid ten aanzien van infrastructuur binnen de rijksoverheid ook zal slagen. Immers, daarvoor is continue en intense samenwerking nodig tussen de autoriteiten die belast zijn met de totstandkoming van ruimtelijke ordening in toto enerzijds, en de specifieke organen binnen Verkeer en Waterstaat die zich met railinfrastructuur bezig houden anderzijds. Men zou zelfs bijna in de verleiding komen alvast maar voor te stellen, dat deze autoriteiten een fusie aangaan. Zolang dat niet het geval is, is de potentiële dreiging van verkokering aanwezig.

Veel gecompliceerder is de positie van de rijksoverheid op het terrein van het integrale mobiliteitsbeleid. Immers, de voorziene verzelfstandiging van de exploitatie van NS veroorzaakt noodzakelijkerwijze een soort kanteling in het gedrag van die overheid, voor zover het gaat om beïnvloeding van relatieve prijzen van de verschillende vervoermodaliteiten. Kon de overheid tot op heden zowel de variabele autokosten als de prijzen van bus, tram en trein tot op grote hoogte reguleren, bij de voorziene verzelfstandiging zal de directe beïnvloeding van de laatste categorie voortaan achterwege moeten blijven. Dit raakt een wezenstrek van het in het verleden gevoerde beleid. Immers, de hoogte van de prijs van het openbaar vervoer is nimmer uitsluitend bepaald geweest door overwegingen omtrent de gewenste prijsverhouding tussen de verschillende vervoermodaliteiten, maar is ook steeds ten dele bepaald door overwegingen omtrent verdelende rechtvaardigheid. De prijs van het openbaar vervoer stond en staat ook in het teken van het streven naar culturele emancipatie van de bevolking en in het bijzonder dient het openbaar vervoer als een soort vangnetvoorziening voor mobiliteit. Ook de minst bedeelden in de samenleving dienen zich te kunnen verplaatsen dankzij een gematigde prijs voor openbaar vervoer, zo luidt de onderliggende veronderstelling. Deze overwegingen zullen noodzakelijkerwijze in de toekomst een geringere rol moeten gaan spelen. Zolang immers de prijs van het openbaar vervoer mede op grond van sociale indicaties wordt vastgesteld, is overheidsinvloed noodzakelijk, en zal wellicht ook subsidie noodzakelijk blijven. Het vooropstellen van het streven naar zelfstandige rendabele exploitatie impliceert dus het loslaten van diezelfde sociale overwegingen. Dat behoeft geenszins te betekenen, dat nu ook minder rechtvaardig beleid ten opzichte van de minst bedeelden in de samenleving zal worden gevoerd. Immers, men kan ook langs geheel andere weg, bijvoorbeeld in de sfeer van sociale uitkeringen, het recht op mobiliteit doen verwezenlijken via toelagen op algemene uitkeringsniveaus. Het is geenszins nodig daarvoor de hoogte van de prijs van het openbaar vervoer te controleren. Toch valt te voorzien dat deze kanteling in Nederland niet voetstoots tot stand zal komen. Op analoge terreinen speelt immers diezelfde problematiek in transformatieprocessen van overheidsbeleid een voorname rol. Men denke slechts aan de hoger-onderwijs-bekostiging.

Veel ernstiger is de problematiek die zich waarschijnlijk zal gaan voordoen bij het streven om de relatieve prijzen van de verschillende vervoermodaliteiten evenwichtig te reguleren. Het verlies van de mogelijkheid tot controle van de prijs van de trein van overheidszijde vergroot immers de druk op het enige blijvende aangrijpingspunt voor sturing, te weten de variabele autokosten. Het recente gedrag van het kabinet aangaande de eerder voorziene dwangmatige maatregelen in het kader van SVV-II met betrekking tot 1993, te weten het achterwege laten van voorziene prijsstijgingen, verduidelijkt de dilemma's waarin de regering van een klein Europees land zich bevindt. Het voeren van een

autonoom nationaal beleid creëert de kans van serieuze grensproblematiek die aan de marge ernstige economische problemen voor grensregio's oplevert. Met andere woorden, de manoeuvreerruimte van het kabinet tussen de Scylla van evenwichtige relatieve prijzen voor de verschillende vervoermodaliteiten bij het niet langer controleren van de prijs van het openbaar vervoer enerzijds en de Charibdis van de noodzaak tot evenwichtige internationale prijsverhoudingen anderzijds is zeer beperkt. De oplossing van dit vraagstuk is in beginsel zeer eenvoudig: we voeren ten aanzien van de relatieve variabele autokosten voortaan een goed geïntegreerd Europees beleid. Dan immers doen de voornoemde problemen met betrekking tot grensregio's zich niet voor.

KANSEN OP VERWEZENLIJ KING

De kansen op verwezenlijking van de voorstellen van het trio worden voornamelijk beïnvloed door een drietal factoren:

- a. de kwaliteit van het transformatieproces binnen NS;
- b. de consistentie van het Nederlandse nationale beleid;
- c. de consistentie van het Europese beleid.

Bij de derde factor staan wij hier niet langer stil, omdat wij onvoldoende informatie hebben over de omstandigheden die met betrekking tot deze factor relevant zijn.

Met betrekking tot de eerste factor valt op te merken, dat het geen waarnemer zal zijn ontgaan, dat velen binnen NS een grote intellectuele inspanning zullen moeten leveren om te aanvaarden, dat functiescheiding tot daadwerkelijke verbetering van de bedrijfsvoering zal leiden. De nieuwe topleiding van NS wacht op dit punt nog een zware taak. Het zal mede afhangen van de steun van parlement en kabinet aan de functiescheiding, maar ook aan de geleidelijkheid van het transformatieproces zoals voorzien door het trio, of deze taak optimaal zal zijn te vervullen.

Met betrekking tot de tweede factor, de noodzakelijke consistentie van het nationale beleid terzake, hebben wij in voorafgaande paragrafen reeds opgemerkt, dat de empirie niet tot optimisme stemt. Zou voor overheidsorganisaties een analogum gelden van 'een gewaarschuwd mens telt voor twee', dan is die empirie gelukkig geen betrouwbare maatstok.

Een evenwichtige verdeling van ruimte en druk op de ketel is voor alle betrokken partijen een goed recept. Onder die condities zijn de kansen op verwezenlijking naar ons oordeel aanzienlijk.

NOG EEN IDEETJE

Telkenmale blijkt het weer: Nederlanders, en niet alleen zij, hebben iets met treinen. Vervoermiddelen roepen affectieve emoties op. De Nederlandse Spoorwegen zijn ook geen willekeurige onderneming. Wie kent zijn eigen gasdistributiebedrijf goed of heeft een mening over de kwaliteit van het management daarvan? Maar over Het Spoor heeft iedereen een opvatting, lang niet alleen treinreizigers. Mensen houden van treinen...

Het komt mij voor, dat NS tot op heden die emotionele verbondenheid niet ten volle heeft benut. Tussen bedrijf en cliëntèle is de afstand steeds groot gelaten. De KLM-passagier wordt echt heel anders behandeld dan de NS-passagier (het laatste woord bestaat niet eens!).

De hiervoor beschreven functiescheiding biedt echter aantrekkelijke mogelijkheden om hierin verandering te brengen: zodra NS-Personen in boekhoudkundig opzicht zelfstandig zal zijn, en dus het vermogen daarvan gescheiden zal zijn van het gigantische vermogen dat is geïnvesteerd in infrastructuur, is het in beginsel mogelijk, dat de huidige groot-aandeelhouder zal billijken, dat het aandelenbezit geleidelijk zal worden gespreid over meer individuen of organisaties.

Zou het niet heel verstandig en aantrekkelijk zijn, als degene die een OV-jaarkaart koopt, daarbij een aandeel kan kopen of zelfs krijgen? De passagier wordt koning. Is dit alleen maar imitatie van Albert Heijn? Ik denk van niet. Zo'n stelsel zou, denk ik, een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een duurzame band tussen NS-Personen en cliëntèle. De aandeelhoudersvergadering zou tevens als een soort klantenraad kunnen functioneren. Het belang van de cliëntèle bij de bloei van de onderneming zou een aanzienlijke toegevoegde waarde kunnen opleveren, in het niet geheel onwaarschijnlijke geval, dat enigerlei overheid wat regressieverschijnselen vertoont en NS-Personen in zijn ontwikkeling zou dreigen te belemmeren door bemoeizucht of door inadequaat gedrag inzake investeringen in infrastructuur.

Natuurlijk dient men een onderscheid te maken tussen klantenmacht, aandeelhoudersmacht en politieke macht, maar het is geen geheim, dat de politieke lobby rond sommige concurrerende middelen tot mobiliteit uitstekend georganiseerd is. De voorziene vergroting van de afstand tussen nationale overheid en NS zou bij sommigen de reactie 'uit het oog, uit het hart' kunnen oproepen. In dat geval is organisatie van klantenmacht via de conversie van klant tot aandeelhouder mogelijkerwijze een zeer rationele strategie voor verwerving van evenwichtige politieke steun.

Het is in Nederland, anders dan in sommige nabuurlanden, tot op heden ongebruikelijk om verwezenlijking van een concept 'bestuur op afstand' of realisatie van enigerlei vorm van privatisering te doen begeleiden door spreiding van het aandelenbezit van de desbetreffende onderneming. Het gaat ons er ook niet om

hier in die richting een aanbeveling van algemene aard te formuleren. Wel menen wij, dat er in casu aanleiding is te overwegen om tot vermogensspreiding in de zojuist beschreven betekenis te komen. Zowel de slaagkans van een beleid, dat is gericht op geleidelijk groeiende dominantie van personen-railvervoer en een aanzienlijke toename van goederenrailvervoer, als de optie van een marktgerichte strategie van NS zelf zullen erdoor worden bevorderd.

Referentie

1. WIJFFELS H.H.F., R.J. IN 'T VELD, J.F.A. DE SOET, Sporen voor Straks; Advies over de toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen, 1992.

NAAR EEN BETERE ORGANISATIE VAN HET OPENBAAR VERVOER IN NEDERLAND: WAT KUNNEN WE LEREN VAN HET BUITENLAND?

Drs. D.M. VAN DE VELDE*

Abstract

It makes little sense to go on symptom-curing in public transport. The real problems causing the symptoms have to be found in order to find long-term solutions. The question is thus 'Why did it go wrong and how can one make sure it does not happen again?'. It therefore seems interesting to have a look at some other countries. In doing so, the Dutch market structure should be taken into account, and no new adverse effects should be introduced.

It is not possible within the scope of the article to describe each regulatory regime exhaustively, or to identify a single 'optimal' regime. Instead we restrict ourselves to the most interesting features of foreign regimes to show that the same fundamental objectives can be approached in different ways.

In order to be able to recognise the relevant elements in the foreign systems we need some theoretical considerations. Attention is focussed on the definition of efficiency and the theory of regulation. We argue that regulation and market forces can be combined, and that market failure is no reason to accept regulatory failure. The key to this is 'incentives'.

After a preliminary exploration of the Dutch regulatory arrangements in public transport, we look at some foreign cases. We focus mainly on France and Germany with Sweden, Denmark and some other countries more briefly considered. In conclusion, we return to a second, more critical, examination of the Dutch regulatory arrangements.

INLEIDING

Symptoombestrijding of probleemoplossing?

Het bestrijden van kiespijn door een of ander kalmerend middel geeft weliswaar enig soelaas, tijdelijk, maar een echte oplossing is het niet. Zodra het middel is uitgewerkt, begint de pijn opnieuw. Een oplossing zal pas gevonden kunnen worden als de echte oorzaak van de kiespijn gevonden is. Gaatjes vullen is daarbij uitsluitend een noodzakelijke maatregel, de oplossing ligt echter bij adequate eet- en poetsgewoontes.

Ook in het openbaar vervoer heeft symptoombestrijding op lange termijn weinig zin. Waar het om gaat is het vinden van de ware oorzaken van de symptomen. Pas dan zal er gericht aan de oplossing gewerkt kunnen worden. Een groeiend tekort kan niet, doeltreffend en zonder gevaar voor andere doelstellingen, beteugeld worden door er een arbitraire limiet op te leggen. Een gebrek aan marktgerichtheid kan niet opgelost worden door het in het leven roepen van een

* Vakgroep Vervoers- en Havenconomie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

marketingafdeling zonder die de middelen en de prikkels te geven naar bepaalde doelklanten toe te werken. Het opleggen van tariefintegratie als oplossing voor een marketing wildgroei blijft niet zonder gevolgen voor de motivatie klanten en inkomsten te vinden.

Waarom het scheef gegroeid is, is dus de vraag, en hoe kunnen we voorkomen dat het weer gebeurt is de opgave. Daartoe lijkt het interessant een kijkje te nemen bij de burens om te zien of zij het beter doen, en zo ja, waarom.

Iets van het buitenland leren

Om lering te trekken uit anderlands ervaringen is, idealiter, een nauwkeurige beschrijving van bestaande en vergane reguleringstelsels van het openbaar vervoer noodzakelijk daar huidige reguleringsvormen grotendeels bepaald worden door eerdere. Daarnaast spelen de acties van de deelnemende actoren een belangrijk rol. De buitenlandse problemen en de daarop aangedragen oplossingen kunnen dan beoordeeld worden zowel op hun vermogen problemen in dat land op te lossen, als op hun relevantie voor Nederland. Het klakkeloos overnemen van kant-en-klare oplossingen uit het buitenland is gevaarlijk en onwenselijk daar het de bestaande marktstructuren (zowel vraag als aanbod) negeert en het in potentie een nog niet ontdekte kwaal van de regulering met zich mee kan brengen.

Het presenteren van de reguleringsvormen in het openbaar vervoer in Europa en het aanbevelen van overnamemogelijkheden lijken dan ook ietwat ambitieus, zoniet voor een proefschrift dan toch voor een tijdschriftartikel. Het zal hier dus niet mogelijk zijn elk reguleringstelsel nauwkeurig te behandelen. De lezer, die ook taalkenner is, wordt verwezen naar de schaarse objectieve publikaties die in het buitenland over dit onderwerp soms te vinden zijn. Voorts zullen we ons beperken tot het stads- en streekvervoer en de spoorwegen buiten beschouwing laten. Alleen de meest saillante eigenschappen zullen geschetst worden om zodoende, en bij gebrek aan 'de' oplossing, stof voor discussie te produceren zodat eenieder zich er terdege van bewust wordt dat het ook wel anders kan dan wij gewend zijn.

In het vervolg zal eerst, in het kort, gekeken worden naar de belangrijkste punten die de economische theorie ons hierover kan leren. Dit is essentieel om de relevante elementen in de buitenlandse voorbeelden te kunnen erkennen. Daarna gaan we op zoek naar de ware problemen in de Nederlandse regulering van het openbaar vervoer. Dan pas zullen we ertoe in staat zijn gericht naar buitenlandse voorbeelden te kijken om uiteindelijk tot een conclusie te komen.

THEORETISCH GEZIEN

De taak van de econoom is niet om aan politiek te doen. In een discussie over interventie in een markt voor een dienst die voor velen als sociale voorziening

geldt, is het belangrijk de economische en de politieke argumenten duidelijk van elkaar gescheiden te houden. Dit is een bijzonder belangrijk, maar in de praktijk een moeilijk punt. In discussies over openbaar vervoer wordt er te vaak meteen gedacht in argumenten van 'links' of 'rechts', waardoor weinig ruimte overblijft voor objectieve, economische argumentatie.

Productie en verkoop

Om een objectieve analyse van de efficiëntie te kunnen maken, is het mogelijk en noodzakelijk de productie en de verkoop van diensten afzonderlijk te beschouwen. De dienst¹ 'openbaar vervoer' moet eerst geproduceerd worden; dat vereist, op basis van een gegeven dienstregeling, voertuigen en werknemers. De dienst moet dan verkocht worden en dat vereist marktkennis wat zijn materialisatie vindt in de dienstregeling, de tarieven en de kwaliteit van de diensten. Ondanks de feitelijke simultaneïteit van productie en verkoop zijn het gescheiden activiteiten die cyclisch met elkaar verbonden zijn via de marketing.

Efficiëntie en effectiviteit

Beide genoemde activiteiten dienen afzonderlijk efficiënt te zijn, m.a.w. dienen plaats te vinden zonder verspilling van middelen: enerzijds niet meer bussen en werknemers dan noodzakelijk voor de hoeveelheid diensten of, andersom, zoveel mogelijk produceren met de beschikbare bussen en werknemers; anderzijds niet meer busdiensten bestellen en marketingactiviteiten ontplooiën dan noodzakelijk voor de verkochte diensten.

Naast de efficiëntie bestaat de effectiviteit die de mate voorstelt waarin de doelstellingen gerealiseerd worden. Als de markt werkt en vrije baan krijgt, dan geldt dat de winstdoelstellingen van de bedrijven de samenleving een optimaal resultaat garanderen. Als de markt faalt, is er een reden voor interventie. De markt moet dan heringericht worden zodanig dat hij wel werkt, en als dat niet mogelijk is, kunnen de doelstellingen van hogerhand gegeven worden² (de auto-reizigers-die-in-de-file-staan aantrekken of een minimale bereikbaarheid garanderen voor plattelandsgemeenten, enz.). De overheid formuleert zo algemene doelstellingen ten voordele van de algemene welvaart. De vraag is evenwel in hoeverre deze doelstellingen daartoe de goede zijn. Maar hier begint de politiek en de econoom hoort zich hierover niet uit te spreken. In de rest van dit artikel zullen de verschillende stelsels dan ook geanalyseerd worden op hun vermogen externe algemene doelstellingen (m.a.w. door politici gegeven) te bereiken (effectiviteit) en dit op een efficiënte manier.

Een breed scala tussen overheidsmonopolie en vrije markt

Regulering en vrije markt zijn niet onverenigbaar, de ene 'links' en de andere 'rechts'. Deregulering is geen synoniem van vrije markt en kan herregulering inhouden, en regulering kan ruimte overlaten voor de markt.

Economische regulering wordt in principe ingevoerd om de samenleving te behoeden voor de gevolgen van falende markten, sociale regulering voor herverdelingsdoelstellingen. De instrumenten daartoe moeten hun doelen bereiken, en blijven bereiken, anders moeten ze vervangen worden. Het verzuimen hiervan leidt tot het falen van de regulering en de gevolgen daarvan voor de samenleving kunnen even slecht zijn als die van het falen van de markt. Dit is bijvoorbeeld het geval als een bepaalde vorm van regulering:

- haar gestelde doel niet haalt (slechte regulering, hoe goed ook bedoeld);
- haar gestelde doel niet meer haalt (de omstandigheden zijn veranderd, hoe doeltreffend ze ook geweest is, kan ze, na verloop van tijd, averechts werken);
- haar gestelde doel niet meer kan halen (de regulerende instantie is niet meer in staat haar taak uit te voeren, in het jargon: *regulatory capture*³);
- inefficiënties veroorzaakt (onbedoelde en moeilijk meetbare bijwerkingen zoals kostenverhogingen, gebrek aan innovatie, enz).

Er is dus, zelfs in omstandigheden waar de vrije markt faalt, nog geen reden om reguleringsfalen op de koop toe te nemen, *en andersom*. Een kritische beschouwing van de bestaande regulering in het licht van de economische theorie en met behulp van duidelijke beleidsdoelstellingen kan dus geen kwaad. Om dit te kunnen doen, moeten deze wel de eigenlijke algemene doelstellingen van het beleid inhouden. Zouden ze alvast een (politiek gekleurde) methode voor de oplossing van het probleem inhouden, dan is men de paarden achter de wagen aan het spannen. Het is aan de politici om duidelijk te formuleren wat de doelstellingen zijn, en aan de economen om advies uit te brengen over hoe deze doelstellingen op de meest “economische” manier bereikt kunnen worden.

Conclusie: prikkels!

Het toverwoord om te begrijpen wat er gebeurd is en wat er zal gebeuren is prikkels. Welke prikkels bestaan er in de huidige regulering? Welke hebben gevolgen die niet compatibel zijn met de doelstellingen? Kunnen we betere, compatibele, prikkels vinden om de doelstellingen te bereiken?

Zelfs als er zwaar gereguleerd wordt, blijven alle actoren in het spel volgens hun eigen rationaliteit handelen. Voor een goede afloop, zonder onnodige kosten, moeten we ervoor zorgen dat deze rationaliteiten elkaar niet tegenwerken.

VOORBESCHOUWING OVER NEDERLAND: OP ZOEK NAAR DE WARE PROBLEMEN

Een zwaar gereguleerde bedrijfstak

Het openbaar vervoer is in Nederland een zwaar gereguleerde bedrijfstak. Alle vormen van economische regulering zijn tegelijkertijd aangewend: controle op

de toegang tot de markten, controle op de prijzen (nationaal tariefsysteem) en controle op geproduceerde hoeveelheden (NVS⁴). Bovendien zijn de bedrijven bijna uitsluitend in overheidshanden.

De vernietigende concurrentie in de jaren twintig gaf aanleiding tot het vergunningstelsel (zie, bijv., Verhoeff [1]). De oorzaak van de regulering is dus marktfalen. De daardoor verkregen bedrijfszekerheid aan de kant van de vervoerders stelde de overheid ertoe in staat van hen te eisen dat ze ook op de minder rendabele lijnen zouden blijven rijden met de winsten van de meest rendabele lijnen. Kruissubsidiëring werd zo gestimuleerd. Met de groeiende concurrentie van de auto en de suburbanisatie kwamen de tekorten. De vervoerders waren ertoe in staat steun van de overheid te vragen in name van de sociale diensten die voor die overheid bewaard moesten blijven. Intussen was de overheid zelf actief geworden op de markt door bedrijven op te kopen en anderen te doen fuseren in een poging zelf-geïnduceerde schaalvoordelen te behalen. Maar de tekorten bleven groeien zonder dat daartegenover de klandizie van het openbaar vervoer tegelijkertijd in die mate steeg dat de auto er een geduchte concurrent bij kreeg.

Sinds 1988 geldt in Nederland de nieuwe Wet Personenvervoer (WP). Deze wet had een aantal doelstellingen: vereenvoudiging van de regelgeving, minder detailbemoeienis van overheidswege en meer vrijheid voor het bedrijfsleven, bevordering van de integratie van de netwerken en beheersing van de tekorten (Teeuwens [2]). Deze doelstellingen waren in feite eerder middelen dan zuivere doelstellingen. Het vervangen van de tijdsgebonden vergunningen door vergunningen voor onbepaalde tijd, heeft, onder het motto van verminderde overheidsinterventie, de *regulatory capture* alleen maar vergroot, en het heeft de integratie van de netwerken niet radicaal vergemakkelijkt. Het instellen van het NVS heeft de overheid enige grip op de hoeveelheid diensten gegeven, wat tegelijk de gewenste bedrijfsvrijheid beperkte. De koppeling van het NVS en het nationale tariefsysteem in het VRS⁵-norm-subsidiesysteem, ontnam aan de streekvervoerders hun commerciële vrijheid. Daarentegen bracht het wel een gedeelte van het kostenrisico bij de bedrijven. Daar de bedrijven echter in overheidshanden zijn, is het onduidelijk hoe dit tot het uiterste gedragen zou kunnen worden.

Van symptomen naar problemen

Het moge nu duidelijk zijn dat enerzijds de groeiende tekorten die uiteindelijk als 'te hoog' ervaren worden door regulerende instanties, en anderzijds het onvermogen met de auto voldoende te kunnen concurreren, alleen maar symptomen zijn van dieper gelegen problemen. Het zoeken naar besparingsmogelijkheden bij bedrijven en het gezamenlijk uitgeven van intentieverklaringen om het aantal reizigers te verhogen, zetten op lange termijn geen zoden aan de dijk. Zonder verandering in de regulering, of tenminste in de toepassing ervan, zullen

dezelfde problemen na verloop van tijd terugkomen. De regulering moet bereiken, ten eerste, dat men zich geen zorgen hoeft te maken over de efficiëntie van de bedrijven, en ten tweede dat een sociaal beleid, desgewenst, gevoerd kan worden en dat het gewenste resultaat, geformuleerd in beleids*doelstellingen*, tot stand komt zonder onnodige kosten en onnodige interventies.

De problemen kunnen als volgt samengevat worden.

Ontbrekende c.q. verwarde doelstellingen

Het Nederlands openbaar vervoer karakteriseert zich door een verwarring van beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheden. Er wordt niet afzonderlijk gezorgd voor een efficiënte produktie van diensten en een effectieve realisering van de doelstellingen met de beschikbare of bestelde diensten (zie hogerop de scheiding van produktie en verkoop). Daardoor is het bijna onmogelijk te weten in hoeverre de huidige tekorten te wijten zijn aan een inefficiënte bedrijfsvoering, aan een inadequate dienstenproduktie of aan een inadequate tarifiering.

De algemene doelstellingen van het gehanteerde NVS blijven vrij abstract. Dat systeem baseert zich vooral op de bestaande vraag, en maakt het moeilijk op zoek te gaan naar potentiële klanten zoals van de bedrijven verwacht wordt (en het is de vraag of die klanten niet een heel ander soort netwerk en diensten verwachten dan wat nu aangeboden wordt). Het behalen van meer reizigers kan het recht geven op een hogere frequentie (positieve prikkel) en dus op hogere kosten, maar tegelijkertijd verhoogt zich de taakstelling in inkomsten en vermindert dus het uitzicht op subsidies (negatieve prikkel). Deze tegenstrijdige prikkels dwingen de bedrijven niet tot een actieve zoektocht naar klanten en maken een afwachthouding mogelijk.

Voor wat betreft het stedelijk openbaar vervoer, als de Wet Personenvervoer nu ruime mogelijkheden geeft de bevoegdheden aan openbare lichamen (volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, WGR) over te dragen, blijft de financieringsbron echter bij het ministerie, dat dus ook normen kan stellen, en moet stellen als goed beheerder van zijn budget. Formele beslissingsbevoegdheid en democratische verantwoordelijkheid voor de financiering blijven op deze manier verspreid over meerdere bestuurslagen, wat de lagere overheden de mogelijkheid geeft het gebrek aan middelen te verwijten aan de hogere overheid in plaats van zelf over effectiviteit en efficiëntie na te denken.

Onvoldoende efficiëntieprikkel

De vergunninghoudende vervoerders moeten de diensten uitvoeren die door de vergunningverlener worden goedgekeurd. De tekorten in het streekvervoer, voortvloeiend uit NVS en nationaal tariefsysteem, worden afgedekt door de overheid maar worden ex ante vastgesteld om enige prikkel te geven zich daaraan te houden. De vaststelling geschiedt op basis van de gemiddelde (en niet de laagste) bedrijfstakkosten en de inkomsten van eerdere jaren. Dit systeem zet

een rem op de groei van de tekorten maar geeft geen geloofwaardige prikkel de kosten te verlagen. Dit zou immers alleen maar resulteren in een subsidievermindering in de toekomst door een verlaging van de taakstelling in kosten; wat niet aantrekkelijk is voor de bedrijven. In het stadsvervoer kan een dergelijk systeem maar moeilijk toegepast worden wegens de sterkere verscheidenheid van de stedelijke netwerken. Daardoor zijn de efficiëntieprikkels in de steden maar zeer beperkt.

Vergunningen worden tegenwoordig verleend voor onbepaalde tijd. Het is wel mogelijk een vergunning weer in te trekken, als het vervoer niet meer wenselijk is, of met het oog op het financieel belang van de vergunninggever (gemeente of rijk), die beiden de mogelijkheid hebben vergunningen te verstrekken aan meerdere vervoerders. Dit resulteert, in theorie, in tegenstrijdige prikkels: het laat de mogelijkheid open een vergunning in te trekken als een goedkopere vervoerder zich aandient (positieve prikkel), maar het feit dat een vergunning voor onbepaalde tijd verleend wordt, maakt het weer minder aantrekkelijk voor (goedkopere) vervoerders om voorstellen te doen (negatieve prikkel).

Geïnduceerde schaalvoordelen en kostenverhogingen

In het verleden was het beleid gericht op het concentreren van bedrijven om schaalvoordelen te behalen. Deze schaalvoordelen zijn grotendeels geïnduceerd door de regulering zelf. Enerzijds is er, in de produktie van vervoerdiensten (met name met bussen), weinig sprake van schaalvoordelen, maar anderzijds wel in netwerkplanning en inzet van diensten, en dus ook in de gecombineerde activiteiten. Dit werd nog verergerd door het onvermogen van de toen geldende regulering om er zeker van te zijn dat de toegepaste subsidiëring niet indirect naar het besloten vervoer zou toevloeien: geïntegreerde openbaar- en beslotenvervoerbedrijven werden daarom zoveel mogelijk gesplitst. Het maakte wederzijds gebruik van voertuigen, garages, administratie, enz. moeilijk, werkte een duplicatie van deze diensten in de hand en resulteerde in kostenverhogingen voor beide.

Conclusie

Het Nederlandse openbaar-vervoerstelsel karakteriseert zich door wat in het jargon *regulatory capture* heet. De wisselwerking tussen bedrijven en overheid is zodanig geweest dat de bedrijven grotendeels beschermd zijn, zelfs waar dat niet zou hoeven, dat de overheid nu weinig keuze heeft, zich moet overgeven aan de bedrijven waartegen de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane situatie.

ERVARINGEN UIT HET BUITENLAND

Frankrijk en Duitsland zullen vrij uitgebreid behandeld worden. Het ene wegens een ten onrechte weinig bekend systeem, en het andere wegens een ten onrechte geprezen systeem. Na een kort woordje over Groot-Brittannië⁶ zullen we nog een aantal kleinere landen de revue laten passeren. Voor een beknopte analyse van meer landen wordt gerefereerd naar Gwilliam en Van de Velde [4], met de opmerking dat de ontwikkelingen in het openbaar vervoer sinds 1990 niet zijn blijven stilstaan.

Frankrijk

Vervoeroverheden

Het Franse binnenlands bestuur telt vier lagen (gemeente, *département*, *région* en staat). Sinds de nieuwe wet op het binnenlands vervoer (*Loi d'Orientation des Transports Intérieurs – LOTI* (1982)) zijn de bevoegdheden over het openbaar personenvervoer zoveel mogelijk gedecentraliseerd: elke geleding van de overheid wordt *autorité organisatrice* (organiserende vervoeroverheid) van het openbaar vervoer dat zich uitsluitend binnen haar gebied afspeelt, behalve de gemeente die de verantwoordelijkheid over het openbaar vervoer uitsluitend krijgt als er een stedelijk vervoergebied (*périmètre des transports urbains*) vastgesteld is. Dit gebeurt op voorstel van de gemeente, van een aantal gemeenten of van een openbaar lichaam belast met het openbaar vervoer, na goedkeuring door het *département*. De *région* is tevens belast met de spoorwegen van regionale betekenis en met de ontwikkeling van een regionaal structuurschema verkeer en vervoer. De Staat schetst het algemene kader waarin het lokale openbaar-vervoerbeleid en de financiering ervan plaatsvindt. Hij heeft ook de mogelijkheid om financiële hulp te geven aan de vervoeroverheden (investeringen in infrastructuur, convenanten ter verbetering van produktiviteit en kwaliteit). Elke geleding van de overheid heeft fiscale bevoegdheden: zo beschikt de gemeente over een belasting op de bedrijven (op basis van kapitaalwaarde en aantal werknemers), het *département* over de motorrijtuigenbelasting en de *région* over de verkoopbelasting op auto's.

Frankrijk kent een breed scala aan gemeentelijke samenwerkingsvormen om o.a. stedelijke vervoeroverheden te creëren: van een losse vereniging van gemeenten voor één of meerdere specifieke taken tot een grootstedelijke overheid. De gemeenten zijn vrij de vorm te kiezen die hem het best schikt, zijn vrij toe te treden of niet, en kiezen vrijwillig welke bevoegdheden ze zo afstaan. Bij de meest volledige samenwerkingsvormen wordt echter, o.a., het openbaar vervoer verplicht afgestaan. Sinds 1992 zijn er nieuwe samenwerkingsvormen mogelijk waarbij de bevoegdheidsoverdrachten 'à la carte' maar meer globaal zijn, waardoor een geïntegreerd beleid makkelijker tot stand zou moeten kunnen komen.

Gemengde vormen van samenwerking (tussen verschillende bestuurlijke geleidingen) zijn ook mogelijk en worden bijv. gebruikt in de grotere stedelijke gebieden om de bevoegdheid over het openbaar vervoer van de stedelijke regering (*communauté urbaine*) nog over te dragen aan een *syndicat mixte* (gemengde vereniging), die zowel de stedelijke regering als het *département* verenigt, in een poging het *département* mee te laten betalen aan de stedelijke infrastructuur (bijv. Lille).

Financiering: vervoerheffing

De *versement transport* werd in 1973 ingevoerd met de bedoeling de bedrijven mee te laten betalen aan de grotere arbeidsmarkt die door het gesubsidieerde openbaar-vervoernetwerk tot hun beschikking staat. Deze wordt geheven op de salarismassa van ondernemingen met meer dan 9 werknemers die binnen het stedelijk-vervoergebied gevestigd zijn, behalve die die het vervoer van hun werknemers zelf verzorgen. De heffing komt toe aan de stedelijke vervoeroverheid. Het percentage van de heffing is variabel: 0,5% voor steden tussen 30.000 en 100.000 inwoners, 1% daarboven en zelfs 1,75% als er een vervoerinfrastructuur bestaat die gesubsidieerd werd door de Staat (in de praktijk: nieuwe trams en metro's). Voor Parijs⁷ wordt zelfs een percentage tot 2,2% toegepast. Deze vervoerheffing vertegenwoordigt ongeveer 35% van het budget van de vervoeroverheden. Circa 45% van de exploitatiekosten van het stedelijk openbaar vervoer (meer dan 30.000 inwoners) werd in 1988 door de reizigers rechtstreeks betaald (CETUR [5]). Met inbegrip van de investeringen daalt dit percentage tot rond de 35%. Bij deze percentages tellen de compensaties voor tariefkortingen, die door de *autorité organisatrice* opgelegd zijn, mee aan de inkomstenkant. De invoering van de *versement transport* gebonden aan bevolkingsdrempels is een belangrijke prikkel geweest in de groepering van gemeenten tot vervoeroverheden.

Efficiëntieprikkel: beheerscontract

Elke vervoeroverheid bepaalt het openbaar-vervoernetwerk, bepaalt wie de exploitant wordt en de verdeling van taken met hem in een contractuele relatie. In de meeste Franse steden is de vervoeroverheid verbonden met één bedrijf die de diensten beheert en uitvoert. In de regel wordt de procedure van de openbare aanbesteding gebruikt om een bedrijf te kiezen voor een periode van 5 tot 10 jaar. In het contract is geregeld wat er met het voertuigenpark en de infrastructuur gebeurt aan het einde van het contract (is meestal eigendom van de vervoeroverheid), dit geldt ook voor de statuut van het personeel. Een verandering van bedrijf betekent dus in essentie de vervanging van de top van het bedrijf, een beperkt aantal mensen. Mogelijkheden voor tussentijdse beëindiging of algehele herziening worden ook in het contract opgenomen. De hoeveelheid en kwaliteit van de diensten (lijnvoering, halteplaatsen, begin- en eindtijden,

dienstregeling of frequentie, capaciteit, comfort en informatieverantwoordelijkheid) worden vastgesteld, alsmede de financiering (tarieven, inkomen van de exploitant, financiering van de investeringen in voertuigen en infrastructuur) en de wijze van controle op het gebruik van de ter beschikking gestelde financiële middelen (CETUR [5]). Volledigheidshalve moet vermeld worden dat de bedrijven soms ook onderaannemers aanstellen voor de uitvoering van bepaalde diensten.

De contracten verschillen in de manier waarop ze kosten- en inkomstenrisico's tussen de contractpartijen verdelen. Naast het kostenrisico, kan de exploitant een variërend aandeel van het inkomstenrisico dragen: van géén (vergoeding van geproduceerde diensten op basis van kwaliteitsindicatoren) of beperkt (afgesproken vergoeding plus aandeel in de reizigersinkomsten – een soort vraagafhankelijke subsidie, de vervoeroverheid behoudt de rest van de inkomsten) tot uitgebreid (de exploitant verplicht zich ertoe een dienst uit te voeren op basis van een vooraf afgesproken vergoeding, hij behoudt zelf de reizigersinkomsten).

De bedrijven

Rond 65% van de stedelijke netwerken boven de 30.000 inwoners, en 80% van die boven de 200.000 inwoners, worden geheel beheerd door twee grote private bedrijven (VIA TRANSEXEL en CGEA-CGFTE) en één gemengd bedrijf (TRANSCET). Dit gebeurt al dan niet door lokale dochterbedrijven die eventueel samen met de openbare sector gesticht worden. Ongeveer 10% van de stedelijke netwerken wordt beheerd door overheidsbedrijven. Op de 141 stedelijke netwerken buiten Parijs en omstreken hadden in 1988 VIA TRANSEXEL 44, TRANSCET 27 en CGEA-CGFTE 18 netwerken. Naast die grote groepen zijn er drie kleinere (SPIT, Gallienne en Verney) die in totaal 10 netwerken controleerden in 1988 (CETUR [5]). Deze bedrijven zijn op hun beurt ook onderdeel van holdings. De groepen zijn ook actief in het interlokaal vervoer en in andere, al dan niet aanverwante activiteiten zoals bouw, voertuigbouw, banden, ingenieursbureaus en vuilnisophaaldiensten. Sommige hebben ook een link met kredietinstellingen die gebruikt kunnen worden voor de financiering van de investeringen van de vervoeroverheden waarmee ze een contract hebben. In de laatste jaren hebben deze groepen tal van andere openbaar-vervoergroepen en -bedrijven opgekocht. De oorsprong van de groepen is vaak terug te vinden in oude elektriciteitsbedrijven die elektriciteit aan trammaatschappijen verkochten. Verder bestaat een aantal onafhankelijke netwerken in de vorm van private bedrijven, gemengde bedrijven en overheidsbedrijven die in totaal 43 stedelijke netwerken beheren. 18 van hen zijn verenigd in een nog betrekkelijk jonge vereniging (AGIR: Vereniging voor het onafhankelijk beheer van openbaar-vervoernetwerken en een betere mobiliteit) die vooral advies geeft en studies maakt voor haar leden en voor andere netwerken (CETUR [5]).

Het streekvervoer wordt verzorgd door bijna 3.000 bedrijven die actief zijn in

vier sectoren (Lefèvre [6]). Ongeveer een kwart van hun omzet wordt gerealiseerd in het gewone openbaar vervoer, een kwart in scholierenvervoer en de rest in besloten vervoer. Vele zijn zeer kleine (soms familie)bedrijven. Ook hier bestaan er groepen, al dan niet verbonden met de stedelijke groepen, maar met een mindere concentratiegraad. Sommige *départements* hebben het streekvervoer in eigen beheer. Daarnaast bestaat er nog een filiaal van de SNCF (Franse spoorwegen) dat busdiensten uitvoert, meestal ter vervanging van gesloten spoorlijnen. Beheerscontracten in het streekvervoer kunnen ook afgesloten worden tussen vervoeroverheid (meestal het *département*) en bedrijf. Vaak draagt het bedrijf zelf het inkomstenrisico, soms is alleen een kilometerprijs afgesproken. Het voertuigenpark kan ook eigendom van de vervoeroverheid zijn.

Conclusie

De vervoerheffing is waarschijnlijk een van de meest interessante aspecten van de Franse regulering, en ze bevordert gemeentelijke samenwerking. De zo tot stand gekomen vervoeroverheden kunnen de middelen voor hun beleid vinden op lokaal niveau en wel bij bedrijven waarvan het geïnduceerde woon-werkverkeer de capaciteit, en daardoor een groot gedeelte van de vaste kosten, van het openbaar vervoer bepaalt. Doordat beslissingen en verantwoordelijkheid voor de financiering op lokaal niveau liggen, zijn de kosten en de consequenties van het beleid meteen zichtbaar. Dit garandeert een verstandige afweging in het gebruik van financiële middelen. Dit is o.a. te danken aan de soepelheid van het Franse stelsel van gemeentelijke samenwerking.

Het bestaan van grote private groepen van bedrijven die actief zijn in het openbaar vervoer is ongetwijfeld een van de meest opzienbare karakteristieken van het Franse openbaar vervoer. In het contractstelsel speelt de concurrentie op beheersniveau een kosten controlerende rol door het regelmatig aanbesteden van hele netwerken. Dit schept ook een professionaliteit die regelmatig de toets van de concurrentie moet doorstaan. In dit systeem wordt de gecentraliseerde netwerkplanning op stedelijk niveau behouden. Verder zijn er, bij het organiseren van concurrentie, geen problemen met voertuigen en installaties doordat de vervoeroverheid daarvan meestal eigenaar van is. Ook de relatie met de werknemers verloopt wat makkelijker dan in het Engelse voorbeeld, al betekent dit wel dat besparingsmogelijkheden hier onbenut blijven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt volledig bij de vervoeroverheid, niet bij de bedrijven. In het streekvervoer is de samenwerking tussen besloten en openbaar vervoer nog steeds mogelijk dankzij de contracten.

De efficiëntieprikkel werkt dus, zij het op beperkte manier wegens de stringente voorwaarden. De effectiviteitsprikkel is op zijn beurt afhankelijk van het type contract dat gekozen werd.

Duitsland

Vervoeroverheden: samenwerkende bedrijven

Duitsland is ingedeeld in *Länder*, die elk hun binnenlands bestuur naar eigen inzichten kunnen inrichten. Vele zijn ingedeeld in *Kreise* (kleiner dan onze provincies) en *Kreisfreie Städte* (grotere gemeenten die rechtstreeks onder de *Land* staan), de *Kreise* zijn ingedeeld in gemeenten. De gemeenten beschikken, net zoals in Frankrijk, over eigen fiscale bevoegdheden, waaronder de zeer belangrijke lokale belasting op de bedrijven (*Gewerbesteuer*).

Behalve voor de spoorwegen, is de zeer gedetailleerd beschreven vergunningverlenende bevoegdheid in het openbaar vervoer aan de *Länder* gedelegeerd op basis van de *Personenbeförderungsgesetz (PBefG)* (sinds 1961, en regelmatig aangepast). Een lokale vertegenwoordiger van de landsregering verleent vergunningen per lijn, voor een maximum van acht jaren en alleen als hij van oordeel is dat dit goed is voor het openbare personenvervoer (een subjectief criterium). Het toetreden op de markt is zeer moeilijk daar reeds in het betreffende gebied gevestigde ondernemingen een wettelijk voorrecht hebben voor alle nieuwe en te vernieuwen vergunningen. Tarieven, lijnvoering en dienstregeling zijn alle opgenomen in de vergunning.

Art. 8 (*PBefG*) van de wet vraagt de bond en de *Länder*, sinds 1969, ervoor te zorgen dat de bedrijven *vrijwillig* met elkaar samenwerken. Deze enigszins tegenstrijdige doelstelling heeft er desalniettemin voor gezorgd dat allerlei vormen van samenwerking tot stand kwamen met medewerking van de vergunningverlenende ambtenaar op lokaal niveau. Deze samenwerkingsvormen zijn zeer uiteenlopend: tariefgemeenschappen (*Tarifgemeinschaft*) die voor doorgaande tarificatie tussen bedrijven zorgen, vervoergemeenschappen (*Verkehrsgemeinschaft*) die daarnaast ook dienstregeling en lijnvoering coördineren en vervoerverbonden (*Verkehrsverbund*) waarbij deze coördinerende taken uitgevoerd worden door een daarvoor opgericht afzonderlijk bedrijf (bij de eerste twee vormen van samenwerking bestaat er alleen een overlegorgaan). Deze samenwerkingsvormen zijn vooral in de agglomeraties opgericht, waar de samenwerkingsproblemen ook het meest nijpend waren. Dit gebeurde op initiatief van de bedrijven zelf (Hamburg) of van de lokale overheden (*Land*, gemeenten en samenwerkingsverband van gemeenten (*Zweckverband*)) die via hun eigendomsverhoudingen de bedrijven tot samenwerking konden bewegen, dit al dan niet met behulp van extra financiële steun. De inkomsten worden meestal verdeeld op basis van de inkomstenaandelen van de bedrijven vóór de invoering van de gemeenschap, en met een verdeelsleutel om rekening te houden met significante variaties: dit of in aanbod (wat een prikkel geeft om lege voertuigen te laten rijden) of in aantal reizigers (wat meer prikkel geeft reizigers aan te trekken, met de nuancerende opmerking dat, behalve voor de private bedrijven, de tekorten toch afgedekt worden door de lokale overheid).

Om de daling van het aantal reizigers buiten de grote steden tegen te gaan, is reeds in 1972 door het Bondsministerie van Verkeer een programma opgestart (BMV [7], [8] en [9]) dat ervoor moest zorgen dat een meer geïntegreerd aanbod tot stand kon komen. De *Länder* hebben hierover elk hun eigen concepten ontwikkeld. Deze reiken van *Land*-eigenbedrijven, via vervoerregio's en -gemeenschappen voor het hele of voor gedeelten van het *Land*, tot experiment-gebieden van verschillende aard, elk met een verschillend subsidieprogramma voor het ondersteunen ervan.

De aanbevelingen van de Bondsregering gaan echter in de richting van twee organisatievormen: een model met twee en een met drie verdiepingen, beide gekarakteriseerd door een sterk regionaal karakter van de beslissingen. Het model met twee verdiepingen telt een vervoeroverheid (samenwerkende gemeenten of *Kreise*) enerzijds en vervoerders anderzijds. De vervoeroverheid bestelt diensten bij de vervoerders. Door de wettelijke bedrijfsbescherming, blijven de bestaande vergunningen echter geldig en moeten dus aan de vervoeroverheid overgedragen worden om tot samenwerking te komen. Dit gaat vaak gepaard met aanzienlijke moeilijkheden. Verder moeten nog steeds alle nieuwe vergunningen door de administratie van het *Land* getoetst worden. Het model met drie verdiepingen is meer geëigend voor sterk vervlochten netwerken, in het bijzonder stedelijke gebieden. Het telt tussen de vervoeroverheid en de vervoerders nog een gezamenlijke openbaar-vervoerbedrijf dat gesticht is door de vervoerders. Dit coördineert het werk van de verschillende vervoerders en werkt de algemeen geformuleerde doelstellingen van de vervoeroverheid verder uit. De verdeling van de inkomsten wordt door dit bedrijf geregeld i.p.v. door de vervoeroverheid in het twee-verdiepingenmodel. Hetzelfde probleem van vergunningsrechten als hierboven geschetst blijft bestaan.

De toepassing van een twee-verdiepingenmodel in de daardoor beroemd geworden *Hohenlohe Kreis* heeft weliswaar tot een beter bedieningsniveau geleid, maar dit vooral door de integratie van het scholierenvervoer in het gewone openbaar vervoer (een probleem dat in Nederland niet bestaat), de kostendekkingsgraad is gestegen van 71 % tot 94 % na de invoering (compensaties voor tariefkortingen in de inkomsten inbegrepen) maar de reizigersaantallen zijn niet noemenswaardig gegroeid (zie Wiechers [10]).

De financiering

Volgens de wet behoren de tarieven zodanig vastgesteld te zijn dat een commercieel levensvatbare bedrijfsvoering mogelijk is. Voor de meeste bedrijven die eigendom van lokale overheden zijn, wordt echter deze regel niet meer gerespecteerd en het daaruit voortvloeiend tekort wordt door de eigenaren gedragen. Alle door de overheid opgelegde kortingen worden voor de helft of geheel gecompenseerd door het *Land* of de bond, dit telt mee als reizigersinkomsten. De compensatie wordt berekend op basis van toerekenbare kosten waarvoor de

standaarden per *Land* variëren maar ze zijn gebaseerd op lokale 'representatieve en spaarzame bedrijven' (Art. 45a *PBeVG*). In de grote stedelijke agglomeraties komt dit compensatiebedrag overeen met de helft van de inkomsten uit kaartenverkoop, daarbuiten staat dit bedrag zelfs gelijk aan de inkomsten uit kaartenverkoop (grotendeels door scholierenvervoer). De kostendekkingsgraad stijgt zo van rond de 40% tot meer dan 60% in de agglomeraties en meer dan 80% in de rest van het land bij de openbare en gemengde openbaar-vervoerbedrijven (Ratzenberger et al. [11]). Naast deze sociaal vraag-afhankelijke subsidies beschikken de bedrijven nog over een aantal belastingverminderingen, zeker sinds 1983 geen korting meer op brandstoffenaccijnzen. Verder betalen sommige gemeenten nog bepaalde bedragen aan de bedrijven voor het leveren van 'openbare diensten', dit komt overeen met circa de helft van de nog niet gedekte kosten (Ratzenberger et al. [11]). Dit maakt een vergelijking van de kostendekkingsgraden met Nederland bijzonder moeilijk. De overblijvende tekorten worden gedragen door de eigenaren van de bedrijven (bond, *Länder* en/of gemeenten). De private bedrijven moeten verder rendabel zijn. De gemeentelijke investeringen in openbaar-vervoerinfrastructuur (alsook wegeninfrastructuur) worden betaald met behulp van een specifieke heffing op brandstoffen.

Efficiëntieprikkel: afwezig?

De openbaar-vervoerbedrijven kunnen niet door openbare aanbesteding gekozen worden wegens de wettelijke bedrijfszekerheid. De aantrekkelijkheid van het aanbesteden wordt echter geïllustreerd door de vergunninghoudende bedrijven zelf: ze maken vaak gebruik van zulke procedures om bepaalde diensten uit te voeren. Circa de helft van de diensten van de onafhankelijke dochterbedrijven van de spoorwegen in het streekvervoer worden in de praktijk uitgevoerd door lokale private bedrijven, vaak via concurrerende aanbesteding. Daarbij proberen de bedrijven zoveel mogelijk gebruik te maken van de complementariteit in pieken en materieel tussen openbaar vervoer en besloten vervoer.

De private vervoerders kunnen vaak beduidend goedkoper produceren. Dit wordt veroorzaakt, gedeeltelijk door de hogere produktiviteit als gevolg van de concurrentie, maar ook door de lagere kosten van het personeel. Ook privaatrechtelijke overheidsbedrijven zijn soms meer efficiënt en rendabel (met inachtneming van de verschillende compensaties) dan pure overheidsbedrijven; zie bijvoorbeeld Lorenzen [12] en Braun en Beckert [13].

De onafhankelijke en privaatrechterlijk geworden dochterbedrijven van de spoorwegen in het streekvervoer per bus hebben, sinds hun statuut hen ertoe verplicht elk afzonderlijk rendabel te zijn, een hogere produktiviteit moeten bereiken⁸. Het vermoeden is dat de kilometerkosten 25% lager liggen dan in het overige openbaar vervoer. Verder, wegens de verplichting het bestaande (en duurdere) personeel van het spoorwegbedrijf voorlopig te blijven gebruiken, kan

alleen het voertuigenbeheer gewijzigd worden. Dit heeft geleid tot een rationeler omgang met garages en werkplaatsen, terwijl samenwerking met andere bedrijven actief gezocht wordt voor het onderhouden en stallen van voertuigen. De mogelijkheid bestaat dat deze bedrijven binnen afzienbare tijd volledig geprivatiseerd worden.

Het verschil in rentabiliteit tussen bedrijven kan, behalve door verschillen in efficiëntie, ook verklaard worden door de diensten die uitgevoerd worden (verwarring efficiëntie/effectiviteit). De private bedrijven, door hun doelstellingen, en de dochterbedrijven van de spoorwegen, door hun statuten, zijn niet onderhevig aan de rechtstreekse invloed van de overheden. De gemeentelijke en *Länder*-bedrijven daarentegen worden als eerste gebruikt om bepaalde diensten te garanderen zonder dat er hier noodzakelijkerwijze een vergoeding tegenover staat. Het eventueel onrendabel zijn van deze diensten kan teruggevonden worden in de tekorten die gedragen worden door de eigenaren die de diensten besteld hebben (gemeenten en *Länder*).

De bedrijven

In het algemeen is er binnen de stedelijke gebieden een gemeentelijk vervoerbedrijf. Op het platteland is de markt meestal verdeeld tussen private bedrijven, bedrijven in eigendom van het *Land* en/of de gemeente(n), en regionale onafhankelijke dochterbedrijven van de bondsspoorwegen. Stedelijke overheidsbedrijven hebben vaak een privaatrechtelijke vorm. Zij zijn ook meestal onderdeel van een groter verband van gemeentelijke bedrijven, waaronder het energiebedrijf waarvan de winsten gebruikt worden om de tekorten van het openbaarvervoerbedrijf te dekken.

Conclusie

De samenwerking tussen openbaar-vervoerbedrijven onderling, met medewerking van de lokale overheden, is een van de meest bekende karakteristieken van de organisatie van het openbaar vervoer in Duitsland. Deze samenwerkingsvormen zijn echter vooral tot stand gekomen als gevolg van het onvermogen van de regulering om de gewenste doelstellingen te bereiken. Hun bestaan betekent in feite een machtsoverdracht van de regulerende overheid naar de bedrijven toe zonder dat daartegenover een reële controle op de kosten mogelijk is. Dit is een kwalijke zaak in een context waar de netwerken verliesgevend zijn en de bedrijven tegelijkertijd over de rechtszekerheid van hun bestaan beschikken. Deze tekorten veroorzaken echter minder zorgen dan in Nederland omdat, naast de compensaties voor opgelegde kortingen (die terecht als inkomsten gerekend worden), de tekorten gedragen worden door de lokale overheden die binnen de bedrijven aan de touwtjes trekken en die verantwoordelijk zijn voor de keuze van de onrendabele, maar sociaal-wenselijk geachte, diensten. Beslissingsmacht en financiële verantwoordelijkheid liggen dus op hetzelfde niveau, wat wel optimaal is.

De huidige pogingen tot hervorming van de feitelijke controle op het lokale openbaar vervoer geeft meer zeggenschap en financiële verantwoordelijkheden aan de Kreise. Die kunnen ze uitoefenen door de aanspraak die ze kunnen maken op een gedeelte van de gemeentelijke belastingen. Zelfs als de financiering geregeld is, is er weinig dat de bedrijven ertoe beweegt hun kosten in bedwang te houden. Dit zou pas mogelijk zijn als de rechtszekerheid voor de vergunninghoudende bedrijven afgeschaft wordt (Ratzenberger et al. [11]), en er overgegaan wordt tot een aanbestedingssysteem.

Zweden⁹

Vervoeroverheden: afschaffing van de vergunningen

Sinds 1983 bestaan er in Zweden vervoeroverheden voor het lokale en regionale openbaar vervoer, elk onder de controle van een provincie en alle gemeenten daarbinnen (het binnenlands bestuur telt Staat, provincies en gemeenten). De bedoeling hiervan was het vergemakkelijken van het tot stand komen van geïntegreerde diensten en tarieven. De uitvoering vond plaats door lokale overheidsbedrijven of andere private bedrijven. De bestaande vergunningen werden door de lokale (monopolie) openbaar-vervoerbedrijven gehouden waardoor de vervoeroverheid geen keuze van uitvoerder had (Andersen [16]).

Het vergunningenstelsel werd afgeschaft in 1989 met de dereguleringswet (1985) na een transitieperiode van vier jaar waarin bestaande bedrijven konden vragen om overname van hun materieel door de provinciale vervoeroverheid, dit tenzij ze van plan waren mee te doen aan de openbare aanbesteding van de diensten vanaf 1989.

Efficiëntieprikkel: openbare aanbestedingen

Door het afschaffen van de vergunningen kregen de regionale vervoeroverheden alle vrijheden te beslissen welke diensten aan te bieden. De meesten hebben hiervoor gebruik gemaakt van de mogelijkheid openbare aanbestedingsprocedures te gebruiken. De netwerken werden vervolgens geleidelijk aan uitbesteed. De reizigersinkomsten komen altijd aan de vervoeroverheid toe en de aanbesteding vindt dan plaats op basis van de laagste kosten (totale, per kilometer of per uur), hoewel in veel gevallen onderhandelingen plaatsgevonden hebben tussen private bedrijven en vervoeroverheden om netwerken te optimaliseren en een bevredigende kwaliteit te bepalen. De contractperiode bedraagt meestal 3 tot 5 jaar met mogelijkheden voor tussentijdse herzieningen. De diensten worden of afzonderlijk uitbesteed, of per rit, of per netwerk, of zelfs per hoeveelheid kilometers; daarbij is de kwaliteit van de voertuigen vaak vastgesteld. De gevolgen hiervan zijn een vermindering van kosten met 5 tot 15%. De gemiddelde grootte van de bedrijven is toegenomen, dit kan het gevolg zijn van schaalvoordelen in netwerken en in aankoop. Het lijkt dat drie grotere busbedrijven zich aan het ontwikkelen zijn.

Als gevolg van dezelfde dereguleringswet werd het spoorwegbedrijf opgesplitst in een vervoerbedrijf en een infrastructuurbedrijf. De provinciale vervoeroverheden werden verantwoordelijk voor het spoorvervoer van regionale betekenis, dit hebben ze uitbesteed via openbare aanbesteding. De contracten werden gewonnen door het nationale spoorwegbedrijf in alle gevallen behalve één. Ook hier heeft dit in een kostendaling geresulteerd.

Conclusie

De situatie in Zweden was enigszins vergelijkbaar met die van Duitsland waar, ondanks het bestaan van vervoeroverheden, het coördineren van netwerken maar partieel mogelijk was en waar de kosten niet gecontroleerd konden worden wegens het bestaande vergunningstelsel. Het is de afschaffing van de vergunningen, gekoppeld aan het bestaan van vervoeroverheden, dat het met behulp van openbare aanbestedingen en van een overgangperiode mogelijk heeft gemaakt het aanbod te verbeteren en de kosten te verlagen.

Denemarken

Vervoeroverheden: afschaffing van de vergunningen

Sinds 1978 zijn provinciale vervoeroverheden verantwoordelijk voor het plannen van het netwerk en het vaststellen van de tarieven (het Deense binnenlandse bestuur telt ook drie geledingen). Deze vervoeroverheden worden gevormd als de gemeenten van de provincie daartoe, bij gekwalificeerde meerderheid, instemmen. De gemeenten financieren deze vervoeroverheid. De uitvoering van de diensten vindt plaats door overheidsbedrijven of private bedrijven die eerst hun vergunningen moesten inleveren in ruil voor een vijf-jarig Deens standaardcontract dat hen een standaardbedrag zou opleveren volgens hun aantal bussen en busuren (Andersen [16]). Deze vervoeroverheden hebben het netwerk kunnen verbeteren door de scholierendiensten in het gewone openbaar vervoer te integreren.

In Kopenhagen bestaat er ook een vervoeroverheid maar deze is tegelijkertijd eigenaar van het openbaar-vervoerbedrijf. In 1989 werd 18% van alle diensten nog door private bedrijven uitgevoerd op basis van een vergelijkbaar maar duurder contract dan dat voor de rest van het land.

Efficiëntieprikkels: partiële openbare aanbesteding

Sinds 1989, als onderdeel van de reorganisatie van openbaar vervoer en regionaal bestuur in Kopenhagen, zijn in de hoofdstad openbare aanbestedingen ingevoerd. Dit gebeurt geleidelijk totdat in 1994 45% van de diensten uitbesteed is. De lijnen die uitbesteed worden, mogen uitsluitend door private bedrijven overgenomen worden. Ook de reeds uitbesteede lijnen op basis van het standaardcontract werden heruitbesteed volgens openbare aanbesteding, dit leidde

tot aanzienlijke verschuivingen (Andersen [16]). De meeste private bedrijven zijn klein (een tiental bussen). Het is helaas niet mogelijk een indicatie te geven van de bereikte kostenreductie (de tarieven blijven geïntegreerd in het vervoergebied) omdat de vervoeroverheid hierover uiterst geheimzinnig doet (Andersen [16]). Het is mogelijk dat openbare aanbesteding vervolgens in het hele land ingevoerd wordt.

Conclusie

In Denemarken ging de weg van het verbeteren van de diensten, volgens een netwerk-integrerende filosofie, langs het afschaffen van de bestaande vergunningen, zoals in Zweden.

De Deense regulering, en de veranderingen daarin in de laatste jaren, heeft karakters trekken die ook in verschillende andere Europese landen te vinden zijn: integratie van scholierenvervoer om het netwerk te verbeteren zoals in Duitsland, creatie van provinciale vervoeroverheden rustend op de gemeenten zoals in Zweden, een standaardcontract met private bedrijven zoals het Belgische streekvervoer en geleidelijke openbare aanbesteding van hoofdstedelijke busdiensten zoals in Londen.

Andere landen

Een van de belangrijkste gebeurtenissen in de openbaar-vervoerwereld de laatste jaren is ongetwijfeld de deregulering en de privatisering van het openbaar vervoer in het Verenigd Koninkrijk. Velen denken, ten onrechte, dat het in het Britse systeem onmogelijk is de sociale taak van het openbaar vervoer te blijven uitvoeren. Als een lokale overheid het commerciële netwerk echter ontoereikend vindt, is het voor haar mogelijk met behulp van openbare aanbesteding de ontbrekende diensten te laten rijden en hiervoor zelf route, dienstregeling en tarieven vast te stellen. Op deze wijze wordt het openbaar vervoer toch gesubsidieerd, maar wordt de subsidie geminimaliseerd. Voor een uitgebreide discussie over dit onderwerp wordt gerefereerd naar Gwilliam [3] elders in deze uitgave. Een weinig bekend voorbeeld is Portugal waar het openbaar vervoer sinds 1990, buiten Lissabon en Porto, volledig gedereguleerd werd naar Brits voorbeeld. Voor de twee grote steden moest een meer geïntegreerde opzet behouden worden (zie ook Gwilliam en Van de Velde [4]).

De hervorming van de controle over het openbaar vervoer in België in verband met de federalisering van het land heeft maar een beperkte verandering teweeggebracht in de richting van meer controle op de kosten en meer dynamisme om reizigers aan te trekken. Het aanwezige potentieel aan concurrentie (de private 'pachters' van de oude NMVB 'De Buurtspoorwegen') blijft onbenut: het standaardcontract is niet vervangen door openbare aanbesteding. Een positief element echter, is het streven naar de invoering van beheerscontracten. De sub-

optimale netwerken als gevolg van gebrek aan samenwerking tussen stedelijke vervoerbedrijven en 'buurtspoorwegen', rustend op de traditie, is thans in principe opgelost door de fusie van beide typen bedrijven. Dit heeft echter nog heel wat voeten in aarde wegens *regulatory capture*. Verder dient opgemerkt te worden dat het potentieel aan concurrentie voor de markt en aan kostenvergelijking door deze fusies verder verminderd wordt.

Het beschrijven van nog meer landen had nog maar weinig informatie opgeleverd, behalve een aantal 'leuke' voorbeelden. De essentie van het betoog is voldoende verduidelijkt met behulp van de gekozen landen.

CONCLUSIE: Nabeschouwing over Nederland

Met inachtneming van wat in het theoretische gedeelte gepresenteerd werd, is het mogelijk, met de hierboven besproken voorbeelden uit het buitenland, tot een aanbeveling te komen voor Nederland.

Binnenlands bestuur, vervoeroverheden en financiering

Alle hiervoor behandelde landen (en ook Italië) hebben geopteerd voor een parallelle decentralisatie van de regulerende bevoegdheid over verantwoordelijkheid voor de financiering (tenminste van de uitvoering) van het openbaar vervoer. Daarbij hebben ze meestal gekozen voor de politieke eenheid die rechtstreeks boven de gemeente staat¹⁰ (en één eenheid hoger voor de spoorwegen). Dit komt in de meeste landen dan ook overeen met de economische regio's, en dus met vervoergebieden. Zoniet bestaat de mogelijkheid meerdere politieke eenheden te laten samenwerken (Frankrijk, Duitsland).

De financiering van het openbaar vervoer in het buitenland gebeurt niet via lump-sum transfers van centrale naar lokale overheden, maar via lokale belastingen of heffingen waarover lokale gekozenen verantwoording moeten afleggen tijdens verkiezingen. De Wet Personenvervoer biedt wel de mogelijkheid (starre) WGR-gebieden in het leven te roepen, maar de realisatie van een stelsel van lokale belastingen schijnt in Nederland verre van makkelijk, hoewel het de efficiëntie ten goede zou komen. Het probleem van de noodzakelijke verbondenheid met politieke eenheden, die *tevens zelf* over financiële middelen beschikken, is duidelijk voelbaar. Laten we hopen dat de huidige discussie over de herinrichting van het Nederlands binnenlands bestuur nieuwe mogelijkheden schept.

Het feit dat vergunningen in Nederland verleend worden op aanvraag (Art. 11 en 16 WP) (van een vervoerder) zou het werk van regionale vervoeroverheden, in hun poging een optimaal netwerk tot stand te laten komen, kunnen verhinderen. Problemen van netwerkoptimalisatie door lokale vervoeroverheden deden zich ook voor in Duitsland, Zweden en Denemarken. Als oplossing werden, in Zweden en Denemarken, de vergunningen afgeschaft, waarna de

vervoeroverheden het netwerk zelf moesten bepalen. Maar deze moet er dan wel toe in staat zijn de markt goed te interpreteren om haar doelstellingen te kunnen realiseren (effectiviteit) op een efficiënte manier. Misschien bewust van hun beperkte kennis van marketing hebben sommige vervoeroverheden in Zweden geopteerd voor onderhandelingen met de bedrijven omtrent het netwerk tijdens de aanbestedingsprocedure. Dit kan in het Franse aanbestedingsstelsel ook plaatsvinden omdat het hoofdpunt daar netwerkbeheer is.

Verder zien we dat in de meeste landen de centraal opgelegde tariefkortingen maar gedeeltelijk gecompenseerd worden om rekening te houden met de prijs-elasticiteiten van de kortinggerechtigde reizigers. Naar dit voorbeeld lijkt mij dat de kortingen die opgelegd zijn in het nationale tariefsysteem voor gedeeltelijke compensatie door de vragende ministeries in aanmerking komen, en dat deze niet aan het budget van Verkeer en Waterstaat, maar op een heldere manier aan de bedrijven of aan de instantie belast met het verdelen van de inkomsten (nu de WROOV -Werkgroep Registratie Opbrengsten Openbaar Vervoer) uitgekeerd moeten worden. Als dit niet plaatsvindt, zou er in een systeem waar de bedrijven het inkomstenrisico dragen, een prikkel kunnen bestaan de reizigers met (opgelegde) korting te mijden.

Efficiëntieprikkels

Dat openbare aanbestedingen een prikkel tot efficiëntie vormen, is duidelijk na de behandelde buitenlandse voorbeelden, maar ze moeten op de meest efficiënte manier plaatsvinden. Afhankelijk van de situatie kan het dus gunstiger zijn om een heel netwerk, een netwerkonderdeel, een lijn of een dienstinzet van een bus uit te besteden. Invoering ervan in Nederland zou kunnen plaatsvinden binnen de huidige doelstellingen van de wet (dit is immers in het financieel belang van de vergunningverlener), maar pas na afschaffing van de tegenstrijdige prikkels veroorzaakt door de vergunningverlening voor onbepaalde tijd. Tijdsgebonden contracten op basis van regelmatige openbare aanbesteding zijn een oplossing voor deze tegenstrijdigheid (zie Zweden en Kopenhagen).

Het Brits model laat wel zien dat vrije concurrentie, onder voorwaarden, kan werken, maar dat instabiliteit van diensten en verlies aan netwerkintegratie, tot op zekere hoogte, klantenafstotend zou kunnen werken (marktfalen?). Als de politieke verantwoordelijkheid hiervoor niet genomen wil worden, bestaan er andere mogelijkheden. Eén daarvan is het aanbesteden van lijnen (Londen, Kopenhagen) in plaats van het aanvullen van een beweeglijk commercieel netwerk met diensten op basis van openbare aanbesteding. Dit vereist dat het netwerk gecontroleerd wordt door een (regionale) vervoeroverheid die op haar beurt daarin efficiënt moet zijn.

Het Franse systeem van aanbesteding van hele netwerken op basis van beheerscontracten met gedeelde verantwoordelijkheden tussen vervoeroverheid en private netwerkbeheersbedrijf geeft hiervoor een oplossing. Het heeft het voordeel

dat het makkelijk toe te passen is in de Nederlandse steden (of met toekomstige vervoeroverheden). De voertuigen en de infrastructuur kunnen desnoods in eigendom van de gemeente of vervoeroverheid blijven en het personeel zou eventueel behouden kunnen blijven, het uitbesteden betreft dan immers uitsluitend het beheer. Om maximale kostenreductie te behalen, zou het netwerkbeheersbedrijf echter ook over de mogelijkheid moeten beschikken om, zonder beperkt te worden door langlopende vergunningen, het meest effectieve netwerk te kiezen en de meest efficiënte onderaannemers aan te stellen (zie Londen en de voorbeelden en problemen van Zweden en Denemarken).

Een combinatie van het Franse systeem van openbare aanbesteding van netwerkbeheer, met de mogelijkheid tot uitbesteding van diensten, zoals Londen of Zweden, biedt, mijns inziens, de meeste voordelen. Het is dan niet eens nodig voor te schrijven dat de uitbesteding volgens concurrerende aanbesteding plaatsvindt omdat aangenomen mag worden dat het netwerkbeheersbedrijf, door haar winstdoelstelling en haar kwetsbare positie wegens de openbare aanbesteding, al genoeg (compatibele) prikkels heeft om de kosten te drukken. Ze zal dus uit zichzelf wel op zoek gaan naar de goedkoopste manier om de doelstellingen van de vervoeroverheid te bereiken (deze doelstellingen moeten dan wel duidelijk geformuleerd worden), en concurrerend aanbesteden ligt hier voor de hand. Dit kan trouwens waargenomen worden bij sommige Duitse openbaar-vervoerbedrijven die rendabel moeten zijn.

Het VRS norm-tekort lijkt op een Frans contract waar de exploitant de kosten- en inkomstenrisico's draagt, echter, zoals uitgelegd in de voorbeschouwing over Nederland, werkt het niet kostenverlagend. Het toevoegen van het openbare-aanbestedingstelsel kan dit wel garanderen (Frankrijk, Zweden, Denemarken) en maakt het toch mogelijk het NVS en het nationale tariefsysteem desgewenst te bewaren. Maar dan gelden deze als door de politici opgelegde middelen ter benadering van beleidsdoelstellingen (zoals misschien het congestievraagstuk). De verantwoording voor de keuze van deze *middelen* ligt dan bij de politici, evenals de verantwoordelijkheid voor de financiering ervan.

De bedrijven

In de meeste andere Europese landen is er nog een levende deelneming van private bedrijven aan het openbaar vervoer. De Nederlandse regulering liet dit moeilijk toe. De Wet Personenvervoer opent de deur op een kiertje. Besloten-vervoerders hebben de bereidheid laten zien toe te willen treden, ondanks de zeer stringente voorwaarden van niet-concurrentie met bestaande diensten. Concurrenten op de markt voor het onderaannemen zijn dus aanwezig: de huidige (of geprivatiseerde) streekvervoerders en stadsvervoerbedrijven, private touringcarbedrijven en misschien zelfs taxibedrijven.

In de huidige situatie waar de overheden eigenaar zijn van hun vervoerbedrijven en waar geen concurrentie bestaat, zijn de vervoeroverheden gevangen door hun

eigen bedrijf. Het uitbesteden zou een nog groter verlies betekenen daar de bedrijven dan, gedeeltelijk, werkloos worden (met alle sociale gevolgen van dien). Een verzelfstandiging en/of privatisering van deze bedrijven is dus noodzakelijk. Overgangsbepalingen betreffende het personeel kunnen desgewenst gerealiseerd worden, zie het voorbeeld van de dochterbedrijven van de Duitse Bondsspoorwegen. Verder zouden de bedrijven misschien een transformatie moeten ondergaan (herstructurering, splitsing). Het openstellen van de markt van de uitvoering van diensten geeft echter weer uitgebreide mogelijkheden de complementariteit tussen openbaar- en besloten-vervoeractiviteiten te exploiteren, ten voordele van beide sectoren.

TENSLOTTE

Het groeiend tekort is de kiespijn. Rationalisering en de zoektocht naar mogelijke besparingen zijn maar gaatjes vullen. Het voorkomen van gaatjes, en daardoor van kiespijn, zal pas mogelijk zijn met aangepaste eet- en poetsgewoontes, of met andere woorden, met nieuwe reguleringswetten, of met een vernieuwde toepassing daarvan. De oorzaak van de problemen is dus op de wetgevende overheid terug te voeren, de bedrijven blijven hoe dan ook rationeel.

Noten

1. In het openbaar vervoer worden diensten aangeboden, geen goederen. Het essentiële verschil is dat goederen kunnen worden opgeslagen, terwijl diensten, om niet verloren te gaan, verkocht moeten worden op het moment van de productie.
2. Soms wordt ook als reden tot interventie gebruikt het falen van een andere markt (of van zijn regulering), bijv. de onmogelijkheid de externaliteiten in het autoverkeer (makkelijk) te internaliseren.
3. Een voorbeeld hiervan: het beschermen van bedrijven tegen concurrentie, van overheidswege, uit hoofde van hun opgelegde taak bepaalde onrendabele diensten in stand te houden, kweekt (financiële) verantwoordelijkheden voor de regulerende overheid t.o.v. de bedrijven. Dit verwacht het zicht op de efficiëntie van de bedrijven met dat op de effectiviteit van het beleid. De regulerende overheid aanvaardt de consequenties, en na verloop van tijd heeft zij weinig andere keuze dan te aanvaarden wat de bedrijven voor beleid voorstellen en de rekening (achteraf) te betalen. Dit werkt dan ook het volgende punt in de hand.
4. Normeringssysteem Voorzieningen Streekvervoer.
5. Verhouding Rijksoverheid-Streekvervoer.
6. Dit land wordt meer uitgebreid behandeld in een andere bijdrage binnen deze uitgave van dit tijdschrift (Gwilliam [3]).
7. In de *Région Ile-de-France* controleert de centrale regering nog steeds het openbaar vervoer. Daar Parijs een omvang heeft die niet te vergelijken is met stedelijke gebieden in Nederland wordt het verder buiten beschouwing gelaten. Wel moet vermeld worden dat de werkgevers in de *région* ertoe verplicht zijn 50% van de openbaar-vervoerabonnementen van hun werknemers te vergoeden.
8. Deze bedrijven vloeien voort uit de fusie tussen de busbedrijven van de Bondspost en de Bondsspoorwegen. Voor een duidelijke beschrijving van de bijzondere ingewikkelde eigendomsverhoudingen en verplichtingen van deze bedrijven (*Geschäftsbereiche BahnBus*) en van hun privaatrechtelijke zusters wordt de lezer gerefereerd naar Dubrowsky et al. [14].
9. Dit gedeelte is hoofdzakelijk gebaseerd op Jansson en Wallin [15].
10. Vergelijkend met het buitenland, en in een periode waar men in Nederland op zoek is naar een vorm van decentralisatie van de bevoegdheden over het openbaar vervoer, is het interessant om op te merken dat tussen 1926 en 1937 de provincies verantwoordelijk waren voor het verlenen van vergunningen aan busdrijven (Verhoeff [1]). Het merendeel van het aanbod bestond toen echter nog uit tramwegen waarvoor de vergunningen centraal verleend werden.

Referenties

1. VERHOEFF, J.M., De financiële verhouding tussen het streekvervoer en de overheid, ESB, 1980, pp. 404–410.
2. TEELUWENS, R.J.H., Een jaar wet personenvervoer, Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 1989, 25/1, pp. 18–30.
3. Gwilliam, K.M., Deregulering van de bussector in het VK: lessen voor Nederland, Tijdschrift voor Vervoerswetenschap, 1992, 28/3, pp. 319–335.
4. Gwilliam, K.M. en D.M. van de Velde, The Potential for Regulatory Change in European Bus Markets, Journal of Transport Economics and Policy, 1990, 24, pp. 333–350.
5. CETUR (Centre d'Etude des Transports Urbains), Transports publics urbains en France, Organisation Institutionnelle, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Direction des Transports Terrestres, 1990, Bagneux.
6. LEFÈVRE, C., La crise des transports publics, Notes et études documentaires, nr 4900, La Documentation Française, 1990.
7. BMV (Bundesministerium für Verkehr), Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 41, Hof/Saale, 1972.
8. BMV (Bundesministerium für Verkehr), Vorschläge für eine Neuordnung des organisatorischen Rahmens für den öffentlichen Personennahverkehr, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 53, Bonn/Bad Godesberg, 1977.
9. BMV (Bundesministerium für Verkehr), Vorschläge für eine nachhaltige Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs in der Fläche, Bericht der Arbeitsgruppe im Bundesverkehrsministerium, Bonn, 1987.
10. WIECHERS, M., Effiziente Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Eine Analyse aus der Sicht der Theorie öffentlicher Güter, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 115, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1988.
11. RATZENBERGER, R., K.D. JOSEL en W. HAHN, Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs, Ifo-Studien zur Verkehrswissenschaft, Nr. 21, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, 1989.
12. LORENZEN, K.C.F., Möglichkeiten und Grenzen der Kostensenkung im öffentlichen Personennahverkehr durch Beteiligung von Privatunternehmen und den Omnibusliniendiensten, dargestellt am Beispiel der MVG Märkische Verkehrsgesellschaft mbH, Lüdenscheid, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1988, Heft 3, pp. 308–328.
13. BRAUN, G.E. en J. BECKERT, Produktivitätsunterschiede bei kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften – am Beispiel der Sparte Verkehr, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1989, Heft 4, pp. 435–459.
14. DUBROWSKY, D., P. MÜLLER, C. WAHL en K.H. WITT, Überleitung der Geschäftsbereiche Bahnbus in handelsrechtliche Gesellschaften, Die Bundesbahn, 1989, 7, pp. 571–576.
15. JANSSON, K. en B. WALLIN, Deregulation of Public Transport in Sweden, Journal of Transport Economics and Policy, 1991, 25, pp. 97–107.
16. ANDERSEN, B., Factors affecting European Privatization and Deregulation Policies in Local Public Transport: The evidence from Scandinavia, Transportation Research, 1992, A, 26A, pp. 179–191.

DEREGULERING VAN DE BUSSECTOR IN HET VERENIGD KONINKRIJK: LESSEN VOOR NEDERLAND

Prof. K.M. GWILLIAM*

Abstract

In the context of an attempt to reconcile the desire to extend the role of public transport in the Netherlands with the desire to maintain efficiency of operation and limit subsidy costs attention is increasingly turning to consideration of regulatory reform. The most radical reform in recent years is that introduced in Britain with the deregulation and privatisation of the bus industry. A brief characterisation of the current Dutch arrangements and those prevailing in Britain before 1980 shows considerable similarities. The objective of the article is to review British experience and to assess the relevance of that experience for the Dutch situation.

The major elements of the British reform – free entry, provision of subsidised service only on competitive tender, structural reform including privatisation, and residual regulatory actions – are first described. The effects of the reform on the structure, conduct and performance of the industry are then appraised, as far as possible in quantitative form.

The significant outcomes are that operating costs have fallen by over 30% in real terms with the bulk of this coming from efficiency improvement rather than real wage reduction. Bus kilometres have increased overall yet subsidy has also been reduced substantially. Fares have, however, risen in real terms, despite the fall in costs. This is partly explicable in terms of the reduction in subsidy and partly in terms of decreased average loadings per bus. The level of patronage has been maintained in the rural counties, but has fallen by more in the metropolitan areas than might be expected on the basis of the conventional understanding of fare and service elasticities. Some problems are also being confronted with regard to the control of mergers, predatory and restrictive practices.

The lessons for the Netherlands would appear to be that it is possible to secure cost reductions through the introduction of competitive measures, but that this needs to be accompanied by structural change and residual regulation to make competition effective. There are different alternative arrangements within the British situation and it also appears clear that social service and strategic control of network and fares can be maintained within a competitive system if so desired. Full deregulation appears to offer the best possibility in rural areas, whereas in the major urban areas a comprehensive system of competitive tendering appears to be the most robust alternative regime.

INLEIDING

De strategische rol van het openbaar vervoer is breed uitgemeten in het nationale Structuurschema Verkeer en Vervoer. De financiële kosten daaren-

* Vakgroep Vervoer- en Havenconomie, Rotterdam Transport Centre, Erasmus Universiteit Rotterdam.

tegen zijn een bron van toenemende zorg, vandaar ook de recente nadruk op maatregelen die operationele efficiëntie moeten bevorderen, die het zwartrijden moeten verminderen en die een betere coördinatie van dienstverlening binnen de stedelijke gebieden moeten garanderen. Het is pas zeer recentelijk dat de vraag gerezen is of radicale structurele veranderingen significante voordelen zouden kunnen opleveren. Dit artikel gaat over de vraag of de Britse bevindingen met een ingrijpende verandering in de regulering een les voor de Nederlandse situatie kunnen zijn.

Het Nederlandse openbaar vervoer

De regulering van het Nederlandse openbaar vervoer is vastgelegd in de Wet Personenvervoer van 1987 die in werking is getreden op 14 januari 1988. Alle openbaar-vervoerdiensten worden uitgevoerd onder een vergunning, die voor onbepaalde tijd wordt verleend. In bepaalde stedelijke gebieden beslissen Burgemeester en Wethouders aan wie een vergunning wordt verleend, daarbuiten wordt de vergunning verstrekt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In negen stedelijke gebieden heeft een gemeentelijk bedrijf de vergunning voor lokale diensten gekregen. Deze diensten overlappen dan vaak de streekvervoerdiensten, die uitgevoerd worden door een ander bedrijf. In de andere steden en gebieden wordt de vergunning toegekend aan een van de ondernemingen die vallen onder het nationale *Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN)*.

In de stedelijke gebieden wordt het netwerk vastgesteld door de lokale autoriteiten, terwijl in de andere gebieden de Minister normen voor het niveau van dienstverlening stelt, waaraan de streekvervoerders zich vervolgens dienen te houden, en die, globaal, de frequenties aan het aantal reizigers relateert.

De algemene structuur en het niveau van de tarieven worden door het Ministerie bepaald. Er is een nationaal tarief- en kaartstelsel voor het stads- en streekvervoer, waarmee het merendeel van de opbrengsten in de voorverkoop wordt gerealiseerd. Deze opbrengsten worden vervolgens over de verschillende vervoerders verdeeld volgens bepaalde verdeelsleutels. Naast de opbrengsten uit kaartverkoop ontvangen de bedrijven een bijdrage van de Staat (Rijksbijdrage). Kortingsregelingen (voor bejaarden en studenten) worden allemaal getroffen binnen dit kaart- en subsidiesysteem.

De opvallende kenmerken van het huidige Nederlandse systeem kunnen als volgt worden samengevat:

- monopolie binnen een bepaald gebied;
- duidelijke politieke controle op prijs en omvang van de diensten;
- combinatie van eigendom en regulerende verantwoordelijkheid in de grote steden;
- toenemende nationale zorg om de kosten van de subsidies.

Het Verenigd Koninkrijk voor de deregulering

De 'Road Traffic Act' van 1930 schiep twaalf min of meer autonome regionale instanties die vergunningen mochten uitgeven. Deze instanties verstrekten aparte vergunningen voor de exploitanten, het rijdend personeel en het materieel. De vergunningen specificeerden de route, de dienstregeling en de tarieven. Alhoewel de vergunningen formeel routegebonden waren, ontwikkelde het systeem zich tot lokale monopolieposities. Lokale busdiensten werden tegen de concurrentie van lange-afstandsdiensten beschermd door eisen te stellen aan de hoogte van de tarieven, of door in- en uitstaprestricties. De spoorwegen konden, als er al een spoorverbinding was, bezwaar aantekenen tegen het verstrekken van een vergunning voor express-diensten.

Lokale diensten in de grootste steden werden normaal gesproken uitgevoerd door gemeentelijke openbaar-vervoerbedrijven. In kleinere steden en op het platteland werden de diensten, na de oprichting van de National Bus Company (NBC) in 1968, meestal geleverd door ondernemingen die onder deze NBC vallen, en die slechts zeer beperkt zelfstandig waren. De Transport Act van 1968 voegde de verschillende gemeentelijke bedrijven in de grote steden samen tot 'Passenger Transport Executives' (PTE's). Overlapping tussen diensten van de NBC en de gemeentelijke vervoerbedrijven kwam weinig voor doordat het de laatste categorie wettelijk verboden was buiten de gemeente diensten aan te bieden en door beperkende maatregelen in het vergunningensysteem.

Er was geen nationale prijsstelling, de tarieven werden door de openbaar-vervoerautoriteiten op een lokale basis geregeld. Het netwerk werd in stand gehouden door een systeem van interne kruissubsidies. Op den duur werd duidelijk dat kruissubsidies, afgedwongen door het vergunningenstelsel, niet voldeden om het netwerk in stand te houden. Vanaf dat moment kregen lokale autoriteiten het recht directe subsidies toe te kennen. In eerste instantie werd dit toegepast buiten de stedelijke gebieden onder de Transport Act van 1968, later werd dit naar stedelijke gebieden uitgebreid. Een typisch kenmerk van dit systeem was dat het in de meeste gevallen neerkwam op het financieren van het tekort van de monopolist voor het in stand houden van het vastgestelde netwerk en tariefensysteem.

De kenmerken van het oude Engelse regime laten zich als volgt schetsen:

- een sterk geconcentreerde bedrijfstak;
- politieke controle op tarief- en dienstenniveaus;
- conflict tussen de lokale en centrale overheden over wie de controle over de subsidies zou hebben;
- combinatie van eigendom, uitoefening en planning binnen één instantie in de grote steden.

DE BRITSE DEREGULERING

Redenen voor deregulering

Glaister (1990) stelt dat busderegulering in het VK voortkwam uit een vastberaden poging de algemene publieke uitgaven te beperken na een lange periode van conflict tussen de links georiënteerde lokale overheden en de conservatieve centrale regering over het niveau van de uitgaven van de lokale overheden. Het beleid van deregulering, privatisering en commercialisatie in de bussector is voor een groot gedeelte de toepassing van een algemene economische strategie om de macht van de vakbonden af te zwakken en om nationale CAO's te breken (Gwilliam, 1988).

Er mag echter niet vergeten worden dat in de officiële verklaring van de regering over de redenen voor de verandering (de 'Buses' White Paper), zowel de verbetering van het voorzieningenniveau als de vermindering van de jaarlijkse exploitatieverliezen een essentiële rol gespeeld hebben. Deze doelstellingen lijken heel veel op die van het SVV-2.

De experimenten van 1980

In Groot-Brittannië, voor 1980, bestond een dun lange-afstandsbusnetwerk met lage frequenties dat voornamelijk door de, in nationale overheidshanden, National Bus Company, en het zusterbedrijf in Schotland, de Scottish Bus Group, geëxploiteerd werd. De spoorwegen waren beschermd tegen elke uitbreiding in dit busnetwerk, en er was feitelijk geen concurrentie binnen de bussector.

De Transport Act van 1980 maakte het mogelijk dat iedereen met een vervoervergunning sneldiensten kon aanbieden zonder restricties ten aanzien van route, tarieven of frequentie. Omdat er al een aanzienlijk aantal potentiële concurrenten in de particuliere sector was en omdat werd gedacht dat een inefficiënt nationaal bedrijf uit de markt zou kunnen worden gedrukt door meer efficiënte private bedrijven, werd er geen actie ondernomen om de sneldienst van de NBC op te splitsen of te privatiseren.

De National Bus Company reageerde onmiddellijk op de dreiging van concurrentie uit de private sector door tarieven, frequenties, en enige tijd later ook de kwaliteit van de dienst aan te passen aan nieuwe vervoerders. Concurrentie met de spoorwegen werd opgevoerd door diensten te herstructureren en te concentreren op de hoofdwegen van de provincies naar Londen, en door over te gaan op non-stop hoge-snelheiddiensten, en op deze lijnen een gedifferentieerde en promotionele prijszetting toe te passen. British Rail reageerde met steeds verdergaande en effectievere prijsdifferentiaties.

Het directe effect van deregulering was dat de tarieven op express-bussen met een derde afnamen, en zelfs met de helft op trajecten naar Londen, waar met de spoordiensten werd geconcurrereed. Toen echter bleek dat concurrentie

tussen snelbusdiensten uitbleef, stegen de tarieven en waren in 1986 weer op het oude niveau. De kwaliteit van dienstverlening verbeterde aanzienlijk, zowel in termen van materieel als in reistijd op de voornaamste routes.

Alhoewel de deregulering de totale omvang van de snelbusmarkt bijna deed verdubbelen, had het weinig effect op de mate van concentratie in de sector. De NBC heeft de concurrentie met succes kunnen weerstaan. Dit was gedeeltelijk omdat er schaalvoordelen schijnen te zijn zowel in marketing als in uitvoering van een nationaal express-netwerk. Maar er werd ook gezegd dat het eigendom van de Victoria Coach Terminal in Londen door de NBC, waaruit concurrenten werden geweerd, de NBC een onoverkomelijke voorsprong heeft opgeleverd. In aanvulling op de maatregelen voor deregulering van de snelbussector gaf de Transport Act van 1980 ook de mogelijkheid testgebieden met volledige deregulering op te zetten voor het lokale openbaar vervoer. In de eerste twee testgebieden waren er weinig gevolgen. Slechts in het derde testgebied, Hereford, kwam er veel concurrentie. Na een periode van intensieve tarief-, frequentie- en dienstregelingconcurrentie gestimuleerd door toetreders, kwam de markt tot rust in een situatie van duopolistische concurrentie die erg veel leek op de daarvóór bestaande situatie. In het gebied werden sommige diensten, die wegens onrendabiliteit niet meer werden uitgevoerd, 'teruggekocht' door de lokale overheid door een openbare aanbesteding uit te schrijven. Dit had tot gevolg dat het gehele netwerk ongeveer in stand kon worden gehouden, maar wel tegen lagere subsidiekosten voor de lokale overheden.

Volledige deregulering

De voorstellen tot volledige deregulering werden gedaan in het White Paper 'Buses' van 1984 die drie fundamentele tekortkomingen van het bestaande systeem identificeerde, namelijk:

- excessieve operationele kosten, in het bijzonder door het gebruik door de vakbonden van hun macht op de arbeidsmarkt;
- gebrek aan diensten- en technologische innovatie;
- kruissubsidies, die zowel verspillend als oneerlijk zouden werken: de armeren in de samenleving zouden daardoor de rijkere subsidiëren.

De bedoeling van de 'Transport Act' van 1985 was om deze tekortkomingen te verhelpen met behulp van vier hoofdelementen.

'On the road' concurrentie

De centrale doelstelling van het dereguleringspakket was het creëren van vrije toetreding tot en commerciële deelname aan de bussector. Iedere vervoerder die een dienst wilde aanbieden moest dit kunnen doen, ongeacht route, schema en tarief, wel gebonden aan kwalitatieve voorwaarden en een 42-daagse periode van aankondiging voor toe- en uittreding.

Openbare aanbesteding

De kans dat dit zou leiden tot de afschaffing van kruissubsidies, en op deze wijze tot het verlies van een aanzienlijke hoeveelheid sociaal wenselijke diensten, werd ondervangen door de lokale overheden de bevoegdheid te geven bepaalde vervoerders te subsidiëren voor enkele onrendabele lijnen. Dit kunnen zowel diensten op niet rendabele routes als op niet rendabele tijden zijn. De contracten moeten worden opgesteld op basis van openbare aanbesteding en worden aangeboden zonder voorkeur voor een bepaalde aanbieder (normaal gesproken aan de laagste bieder).

Herstructurering

Om een marktstructuur te hebben die concurrentie mogelijk maakte, heeft de Transport Act van 1985 ervoor gezorgd dat de NBC in ongeveer 70 operationele eenheden werd opgesplitst en dat deze eenheden werden geprivatiseerd. De gemeentelijke bedrijven en de PTE's werden heropgericht als normale commerciële ondernemingen. Ondanks het feit dat deze bedrijven niet werden geprivatiseerd, werden ze niet meer direct gesubsidieerd, werd hen geen voorkeur gegeven bij openbare aanbestedingen en mochten ze geen NBC-ondernemingen opkopen.

Andere noodzakelijke maatregelen

Vanwege het gepercipieerde gevaar dat meer concurrentie negatieve effecten voor de veiligheid zou hebben, werden er extra maatregelen getroffen om de kwaliteitseisen te waarborgen. De wet verplichtte subsidiërende overheden tevens om aan te tonen dat er bij de openbare aanbesteding niet op basis van voorkeur werd gehandeld, en dat de compensaties voor tarievenkorting voor alle bedrijven beschikbaar waren. Ondernemers op hun beurt mochten niet als 'predator' optreden. Bovendien werd de bussector niet langer uitgesloten van de concurrentiewetgeving¹.

Londen

De voornaamste uitzondering op dit systeem was Londen, waar London Regional Transport zowel de planningsfunctie als het eigendom behield van London Buses en London Underground. London Buses werd opgesplitst in een aantal autonome eenheden (als voorbereiding op een privatisering) en deze moesten concurreren voor groepen van lijnen waarop een openbare aanbesteding was uitgeschreven. In 1992 wordt meer dan een derde van de diensten in Londen uitgevoerd na openbare aanbesteding en in bijna de helft van de gevallen heeft een private onderneming de openbare aanbesteding gewonnen. De in 1992 gekozen conservatieve regering beloofde volledige deregulering, zoals overal buiten Londen al het geval is.

RESULTATEN VAN DE BRITSE DEREGULERING

Er zijn verscheidene uitgebreide evaluaties van de deregulering in het VK verschenen (Gomez Ibanez et al., 1989; Glaister, 1990; White, 1990; Tyson, 1992). Zoals zou kunnen worden verwacht verschillen de uitkomsten aanzienlijk van lokatie tot lokatie. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen Londen (waar de deregulering slechts gedeeltelijk is doorgevoerd), de andere grootstedelijke gebieden en de overige gebieden. Het laatste onderscheid valt samen met een hoge versus een lage bevolkingsdichtheid. Achtereenvolgens zal worden gekeken naar de gevolgen van deze verandering voor de structuur van de markt, het gedrag van de vervoerders en de prestatie van het systeem.

Effecten op de marktstructuur

Het directe effect van het dereguleringspakket was het concentratieniveau in de bedrijfstak, gemeten op nationaal niveau, te doen afnemen. Het besluit om de NBC op te delen in bijna het dubbele aantal operationele eenheden als oorspronkelijk, met daaraan verbonden het verbod op verkoop van deze eenheden aan concurrenten of potentiële concurrenten, had tot gevolg dat het aantal onafhankelijke bedrijven in de bussector sterk toenam. Het toetreden van nieuwe vervoerders, in het bijzonder bij de openbare aanbestedingen, gaf de versnippering en concurrentie nog eens extra gestalte.

De werkelijke structurele, lange-termijnconsequenties zijn niet helemaal duidelijk. De fusiegolf tussen bedrijven heeft niet alleen vervoerders die in verschillende gebieden opereren samengevoegd, maar in een aantal gevallen ook geleid tot de overname van een directe concurrent.

Zoals in tabel 1 te zien is, en als consortia als eenheden worden beschouwd, kan er een toename in de marktaandelen zowel van de grootste als van de kleinste vervoerders waargenomen worden. Tot nu toe echter heeft geen enkele vervoerder of consortium een dominerende positie op het nationaal niveau kunnen bereiken.

Tabel 1 – *Aantal vervoerders en percentages voertuigkilometers*

	1985/1986		1990/1991	
	aantal	% voertuig km	aantal	% voertuig km
Vervoerders > 25 miljoen km	18	53.4	25	64.4
Vervoerders 5–25 miljoen km	54	33.1	44	19.6
Vervoerders < 5 miljoen km		13.5		16.1

Openbaar-vervoermarkten hebben een zeer plaatselijk karakter en de concentratiegraad op lokaal niveau is waarschijnlijk belangrijker dan die op nationaal niveau. De concurrentie die plaatsvond in de lokale markten was groter dan sommigen hadden verwacht, in het bijzonder daar waar openbare aanbestedingen waren. Bijvoorbeeld, het aantal aanmeldingen op een openbare aanbesteding in de grote steden is alleen maar toegenomen na de deregulering en is nu boven de drie per aanbesteding. Het aantal vervoerders in bepaalde regionale markten neemt ook toe. Tyson (1992) laat echter zien dat er met name veel activiteit in de groep kleinere vervoerders is, wier aandeel in het totaal klein is, en dat er een relatief stabiele situatie rond de grote vervoerders is ontstaan. In tenminste een stedelijk gebied is de concentratie nu groter dan vóór de deregulering.

(Niet-wenselijke) fusies in de bussector zijn nu onderworpen aan de algemene concurrentiewetten in het VK. Elke fusie die 25% van het aanbod of een substantieel deel daarvan aangaat, kan aan de Monopolies and Mergers Commission (MMC) ter onderzoek worden aangeboden. Deze kan aanbevelingen aan de regering doen voor verdere actie. Het lijkt tot nu toe zo te zijn dat de MMC elke stedelijke agglomeratie van meer dan een miljoen inwoners een significant deel van de markt vindt. Vijf van de zes fusiegevallen werden als 'tegen het algemeen belang' beoordeeld maar één succesvol beroep bij het 'High Court of Law' tegen ongedaanmaking van de fusie heeft de effectiviteit van de regeling in twijfel getrokken (Mackie en Preston, 1992). Fusies tussen vervoerders in niet-aangrenzende gebieden zijn niet aan beperkingen onderhevig. Als gevolg van de averechtse effecten van de integratie tussen bus-exploitanten en busstation-exploitanten in de gedereguleerde express-busdiensten, zorgde de Transport Act van 1985 voor vrije toegang tot de busstations op een eerlijke manier voor alle potentiële vervoerders.

Effecten op het gedrag

In bijna alle gevallen waar 'on the road' concurrentie ontstond, was dit op het gebied van frequentie, en niet op basis van tarieven. Dat is volkomen begrijpelijk in een duopolistische markt met een relatief lage prijselasticiteit (Preston, 1990). De gevolgen van deregulering hebben dus zelden geleid tot langdurige prijsinstabiliteit, of tot gevallen van reële prijsverlaging ondanks dat daar kostenbesparingen tegenover stonden.

Het naast elkaar bestaan van commerciële en uitbestede activiteiten is aanleiding geweest voor een aanzienlijke hoeveelheid strategische 'spelletjes'. Als bijvoorbeeld een onderneming zich in een bijzonder gunstige positie bevond om een dienst te onderhouden, zou de onderneming kunnen verkiezen deze niet commercieel aan te bieden in de hoop dat de lokale overheid een openbare aanbesteding zou uitschrijven. Als de onderneming vervolgens succesvol zou zijn in het verkrijgen van het contract zou de onderneming de dienst die com-

merciel te doen was nu gesubsidieerd kunnen uitvoeren. Natuurlijk is dit een risicovolle strategie. Als de openbare aanbesteding niet gewonnen wordt, is de kans op een lokale monopoliepositie verkeken. Herintreding op een commerciële basis in een markt die reeds uitbesteed is, is niet verboden, maar het zou kunnen worden geïnterpreteerd als concurrentievervalsend gedrag. Er is een aantal klachten binnengekomen bij het 'Office of Fair Trading' over dergelijk gedrag van grotere ondernemingen.

Het meest opvallende gevolg van deregulering is de snelle toename van het aantal minibusdiensten. Tussen 1985/1986 en 1987/1988 is het aantal kleine bussen (minder dan 35 stoelen) in bezit van grote ondernemingen toegenomen van 900 tot 6200. Ongeveer 20% van de busdiensten wordt nu onderhouden door deze kleine voertuigen; in sommige gebieden waar de concurrentie zich toespitst op frequentie is dit aandeel nog veel groter. Dit heeft een aantal redenen:

- een kostenefficiënte manier om frequentie-concurrentie te beginnen;
- een middel om snel loonkosten te matigen in een markt met een van oudsher sterke vakbond;
- een basis om het aanbod meer op de vraag (in tijd en plaats) te laten aansluiten, waarvoor in de gereguleerde markt geen ruimte was.

Het is misschien interessant om in deze context te vermelden dat in één of twee gevallen waar duidelijk concurrentie was met de minibus als wapen, na de volledige overwinning van een partij er een teruggang was in het aandeel van de minibus in de uitvoering.

'Predation'² en andere beperkende praktijken

Het gedrag van de concurrenten in het testgebied Hereford na 1980 had zorgen doen rijzen over het feit dat deregulering tot gevaarlijke en verspillende praktijken zou leiden. Ondanks het feit dat er duidelijke pogingen zijn geweest om met bussen voor andere te dringen, waren dit soort 'predation'-praktijken niet gewoon.

Als de markt volledig 'contestable' is kan 'predation' van concurrenten geen probleem zijn. Mackie and Preston (1992) stellen echter dat de markt niet volledig 'contestable' is omdat:

- er toetredingsdrempels zijn in de vorm van training en marketing;
- de markt sterk geconcentreerd is (met name op een lokale schaal);
- het verslaan van een toetreder een signaaleffect heeft dat andere potentiële toetreders zal weerhouden; en
- bestaande ondernemingen meer financiële armslag hebben dan toetreders.

'Predation' wordt daarmee een reële strategie. In de praktijk zijn er sinds de deregulering al meer dan 100 beschuldigingen van uitdrijving bij het 'Office of Fair Trading' gemeld. Het definiëren en omschrijven van 'predation' is erg moeilijk. Prijzen beneden marginale kosten zijn duidelijk gericht op het uitdrijven van de concurrent, maar prijzen boven de op korte termijn vermijdbare kosten maar onder de lange termijn gemiddelde kosten zijn moeilijker te interpreteren. Het imiteren van gedrag van toetreders als vorm van uitdrijving is ook moeilijk te bewijzen. Omdat de individuele markten bovendien klein zijn, het onderzoeksproces langzaam is en de boetes relatief klein zijn voor de grotere bedrijven, hebben de huidige bedrijven weinig te vrezen als zij uitdrijvingsstrategieën hanteren. En als genoeg potentiële toetreders dezelfde mening zijn toegedaan, is uitdrijving vaak niet eens nodig.

Kartellisatie

De algemene wetten op restrictieve handelspraktijken zijn nu van toepassing op de bussector in het VK. Commerciële samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen op het gebied van kwaliteit, hoeveelheid, prijs en condities van verkoop moeten worden gemeld bij het 'Office of Fair Trading (OFT)'. Als het OFT vindt dat een afspraak tegen de concurrentieverhoudingen ingaat, worden de betrokken ondernemingen gewaarschuwd. Als zij de bekritiseerde elementen van de overeenkomst niet terugtrekken, kan de zaak bij het 'Restrictive Trade Practices Court' aanhangig worden gemaakt. Tot nu toe is dat slechts met twee zaken voorgekomen.

Het OFT heeft kennelijk geconcludeerd dat iedere afspraak over marktaandelen of vastgestelde tarieven, met uitzondering van vervoerbewijzen voor verschillende ondernemingen, tegen de concurrentieverhoudingen zijn. Afspraken over dienstregelingen en gezamenlijke informatievoorziening zijn toegestaan. Er zijn twee problemen verbonden aan deze uitkomst. Ten eerste zijn er subtiele nuanceringen in afspraken mogelijk die van cruciaal belang kunnen zijn om te bepalen of de afspraken daadwerkelijk concurrentiebeperkend zijn, en welke zeer moeilijk te klasseren zijn. Ten tweede is het moeilijk een onderscheid te maken tussen een maatregel die het gedrag van de marktleider volgt om strategische redenen of vanwege gemaakte afspraken. Wanneer, zoals meestal in de sterk lokaal gebonden bedrijfstak, managers van de verschillende maatschappijen elkaar goed kennen, zijn geheime verstandhoudingen en niet-aanvalsverdragen meer regel dan uitzondering. Dit was zeker het geval kort na de deregulering tussen de vroegere PTE-bedrijven en de voormalige NBC-ondernemingen in enkele stedelijke gebieden.

Effecten van de deregulering

De effecten van deregulering op bepaalde grootheden zijn samengevat in tabel 2.

Tabel 2 – Vergelijking van enkele statistieken 1986/1986-1990/1991 (%)

	Londen	Andere grote steden	Provincie
Voertuigkm	+ 11.4	+ 12.9	+ 22.1
Reizigersritten	+ 3.9	- 26.2	- 13.7
Reizigers per voertuigkm	- 6.7	- 34.6	- 29.3
Kosten per voertuigkm			
(excl. afschrijving)	- 20.0	- 37.9	- 33.0
Tarieven (reële termen)	+ 12.0	+ 32.9	+ 3.8
Subsidie (excl. verm. op benzineaccijns)	- 25.0	- 35.2	- 15.6

Bron: Department of Transport, Bus and Coach statistics Great Britain 1990/1991.

Kosten

De reële kosten per buskilometer zijn, zoals voorspeld in de White Paper 'Buses', met meer dan 30% afgenomen. De belangrijkste bijdragen aan deze besparingen zijn, volgens Heseltine en Silcock (1990):

- een toenemend aandeel kleine bussen met lagere operationele kosten;
- eliminatie van enkele dure dienstregelingen;
- strakkere arbeidscontracten, met name in de particuliere sector;
- nieuwe loonafspraken met lager loon voor minibus bestuurders;
- relatief lager reëel loon.

Het is onmogelijk de besparingen nauwkeurig over deze effecten te verdelen, maar een betrouwbare volgorde van belangrijkheid kan wel worden gegeven. In de stedelijke gebieden bijvoorbeeld, waar de besparingen gemiddeld het grootst waren, is de door minibussen afgelegde afstand niet meer dan rond de 10%. Als we aannemen dat een minibus-mijl de helft kost ten opzichte van een grotebusmijl, kunnen we hiermee slechts 5% van de kostenreductie verklaren.

In reële termen is het loon van buschauffeurs met 5% afgenomen sinds de deregulering, terwijl het gemiddelde in de industrie met 10% is toegenomen. Gegeven het feit dat arbeidskosten maximaal tweederde van de operationele kosten uitmaken, volgt dat de grootste besparing uit vergrote operationele efficiëntie komt. Dit kan eenvoudig worden aangetoond door enkele produktiviteits-indicatoren.

Tabel 3 – Percentage verandering in produktiviteit, 1985/1986 tot 1989/1990

	PTC's	Ex NBC/onafhankelijk
Bemanning per voertuig	- 21.5	- 8.5
Km per bemanning	+ 40.6	+ 17.3
Km per voertuig	+ 10.5	+ 7.6

Bron: Department of Transport, Bus and Coach statistics Great Britain 1990/1991.

Niveau van de diensten

Het totale aanbod van buskilometers is, buiten Londen, in de eerste twee jaar na de deregulering met 15% toegenomen, en vijf jaar later zelfs met 20%. Het geheel van commerciële (niet gesubsidieerde) diensten is ongeveer gelijk aan het totale aanbod voor de deregulering.

Tabel 4

	Londen		Stedelijke gebieden		Engelse provincies	
	totaal	commercieel	gesubsidieerd	totaal	commercieel	gesubsidieerd
85/86				575		848
90/91		559	90	649	860	174
						1035

Bron: Department of Transport, Bus and Coach statistics Great Britain 1990/1991.

Tarieven

De eerste twee jaar na de deregulering stegen de tarieven in de stedelijke gebieden in reële termen met 30%. Dit kwam voornamelijk door de verminderde subsidies. Daarna zijn de tarieven redelijk stabiel gebleven. Ondanks de aanzienlijk lagere kosten zijn de tarieven na de deregulering dus licht gestegen. Dit is een gevolg van de toegenomen diensten, de afgenomen bezettingsgraad en de afname van de subsidies in enkele gebieden. In Londen zijn de tarieven meer gestegen dan in de provincie, maar minder dan in de andere grote steden.

Subsidie

Er zijn drie hoofdelementen van subsidie op busdiensten. Het eerste, dat in alle gebieden van toepassing is, is de teruggave van belasting op brandstof. Dit is direct gerelateerd aan het aantal buskilometers en is daardoor toegenomen na de deregulering. Het tweede, compensaties voor kortingen op tarieven, in het bijzonder voor ouderen, is aanzienlijk toegenomen in Londen, maar is over het geheel genomen constant gebleven. Het derde element, directe subsidie, is in alle gebieden afgenomen en is nu duidelijk lager dan het niveau dat de conservatieve regering in 1979 heeft gesteld. De compensatie voor tariefkortingen overtreft nu de directe steun.

Het totaal van al deze subsidies voor Engeland, exclusief Londen, is van 1984 tot 1989, in reële termen met 26% gedaald. Zelfs als men de aanbestedingskosten daarbij neemt, zoals zou moeten volgens White en Turner (1990), bestaat er nog steeds een reductie van 16%. Voor de grootstedelijke gebieden, waar de meeste besparingen worden gerealiseerd, schat Tyson (1992) dat van de £145 miljoen besparingen £80 miljoen uit gestegen tarieven komt en slechts £60 miljoen uit gedaalde kosten.

Diensten- en tariefintegratie

Vóór de deregulering bestonden in de meeste gevallen regionale, voor alle modi geldige vervoerbewijzen. In sommige gebieden was er, zoals in Tyne and Wear,

een verregaande integratie tussen bus en spoordiensten. Dit alles leek verloren te gaan toen de algemeen geldige vervoerbewijzen werden vervangen door aparte kaartjes per openbaar-vervoerbedrijf (Tyson, 1990). In werkelijkheid zijn de algemeen geldige vervoerbewijzen overal blijven bestaan, al vermeldt Tyson (1990) dat ze in twee gevallen bijna waren afgeschaft. Weg-spoorintegratie leek ook kwetsbaar. In werkelijkheid heeft British Rail geprofiteerd van het wegvallen van de geïntegreerde informatie over het busnetwerk en van de, door passagiers gepercipieerde, grotere betrouwbaarheid van dienstverlening door de trein.

Vraag

In de provincie zijn de reizigersaantallen in stand gebleven na de deregulering. Met een jaarlijkse afname van 4% gedurende de laatste twee decennia is dat een succes. In enkele steden zijn deze aanzienlijk afgenomen, met een gemiddelde van 26% tot 1991 en dat terwijl er een kleine toename was voor de deregulering. Dit was meer dan de afname in de laatste decennia. Het grootste verlies – 36% – werd geboekt in South Yorkshire, waar de subsidies het meest daalden en de tarieven het meest stegen. Het kleinste verlies deed zich voor in West Yorkshire met een lager dan gemiddelde toename in mijlen, een minder dan gemiddeld aandeel van commerciële mijlen en de minste concurrentie, zowel in de tenders als in het aantal ondernemingen.

Welvaart

Een welvaartseffect van een verandering in regulering kwantificeren is altijd gevaarlijk. Om te beginnen is er een aantal winnaars en verliezers en moeten er aannamen worden gemaakt over aggregatie. Bovendien zijn er simultane veranderingen opgetreden in subsidies en tarieven, operationele kosten en dienstenniveaus die tezamen de reizigersaantallen hebben beïnvloed. Ondanks deze moeilijkheden hebben Douglas (1985) voor de snelbusmarkt en White (1990) voor de lokale markt een poging gewaagd. In beide gevallen werden er standaard veronderstellingen gemaakt over prijs- en dienstenniveau-elasticiteiten ten opzichte van de waargenomen veranderingen. Kosten- en subsidieverlagingen werden, ongeacht hoe ze tot stand zijn gekomen, als voordelig en tariefstijgingen als negatief beschouwd.

In het geval van de snelbus-deregulering zou er een welvaartstoename zijn geweest. In het geval van de andere deregulering ligt de zaak gecompliceerder. Buiten de grootstedelijke gebieden, waar de reizigersaantallen gelijk waren aan de op basis van elasticiteiten voorspelde waarde, werd er een klein positief resultaat berekend. In de stedelijke gebieden, waar de reizigersaantallen ver achter bleven bij wat werd berekend, concludeerde White dat er door een ander element – dat hij met de instabiliteit en het verlies aan informatie in het nieuwe systeem associeert – een welvaartsverlies resulteerde.

Zowel White als Tyson (1992) maken een onderscheid tussen de volledig gedereguleerde stedelijke gebieden en Londen, waar concurrentie door openbare aanbesteding werd ingevoerd. Zij laten zien dat met lagere kostenbesparingen in Londen en met een kleinere toename in dienstenniveau, de reizigersaantallen zijn toegenomen. Zij concluderen dan ook dat in een situatie met een hoge bevolkingsdichtheid concurrentie 'for the road' beter is dan concurrentie 'on the road'. Dit wordt ondersteund door Mackie en Preston (1992) op basis van de moeilijkheid structuur en gedrag op de markt te controleren in een volledig gedereguleerde markt. Glaister (1990) wijst op de voordelen van een volledige deregulering, maar geeft geen oordeel over de twee alternatieven.

DE LESSEN

De overeenkomsten tussen het huidige Nederlandse systeem en het systeem in Engeland voor de deregulering zijn opvallend. In beide gevallen waren er de facto gebiedsmonopolies. Tarieven en netwerken werden eerder op basis van politieke dan commerciële motieven vastgesteld. De vervoerders in beide landen waren voornamelijk publiek bezit en in beide landen in stedelijke gebieden waren de gemeenten zowel klant van de gesubsidieerde diensten als eigenaar van de bedrijven. Dit alles resulteerde in een hoog subsidieniveau en lokale busdiensten werden tot op zekere hoogte gezien als 'merit' goed.

De verschillen in de omstandigheden zijn ook het vermelden waard. De Nederlandse controle op tarieven wordt eerder op nationaal dan op lokaal niveau uitgeoefend en er is, zeker formeel, een veel grotere toewijding aan de integratie van het openbaar-vervoerbeleid in de bredere context van het nationale transport-, milieu- en regionaleplanningsbeleid. Er bestaat een wijd verspreid geloof, ook in Nederland, dat wanneer het openbaar vervoer als instrument voor sociale of ruimtelijke planningsbeleid wordt gebruikt, dit alleen kan werken onder een gecentraliseerde regulering (Gwilliam en Van de Velde, 1990).

Er zijn verschillende redenen waarom deze simplistische conclusie aangevochten zou moeten worden. Het bewijs van *toegenomen* aanbod tegen *afgenomen* subsidiekosten, na de deregulering in het VK, laat zien dat de Nederlandse doelstellingen tenminste gedeeltelijk bereikt kunnen worden met de Britse benadering. De ervaringen in het VK laten ook zien dat centrale planners niet altijd weten welke dienstverlening voor de lokale bevolking optimaal is. Het is ook niet per se zo dat het vasthouden van de tarieven en het variëren van de frequentie de optimale manier is om met verschillende vraagdichtheden om te gaan. Verder zou het systeem van kruissubsidies dat deze regulering met zich meebrengt weleens kunnen leiden tot ongewenste inkomensverdelingseffecten. De gevolgen van verschillende niveaus van bedrijfsvrijheid zouden zeker getoetst moeten worden op hun invloed op de algemene doelstellingen van het beleid – wat deze

ook zijn – in plaats van de doelen met de gebruikte instrumenten te verwarren. Britse ervaringen laten zien dat er duidelijke kostenreducties te realiseren zijn met het invoeren van concurrentie in de busdiensten. Die besparingen zijn niet alleen maar besparingen op reële loonkosten, die als welvaartsoverdrachten zouden kunnen worden beschouwd, maar ook verbeteringen in de operationele efficiëntie, die echte welvaartswinsten zijn. In het gereguleerde systeem bestaat het sociaal beleid uit het financieren van het tekort van het gemeentelijk vervoerbedrijf. Dit is in het algemeen een slecht systeem vanwege de macht het bedrijf en diens werknemers hiermee krijgen om de subsidie te gebruiken voor eigen voordeel. En dit is bijzonder gevaarlijk als de subsidiërende overheid eigenaar is van de onderneming, omdat er dan een onvermijdbare tegenzin ontstaat om de effectiviteit van de gekozen beleidsinstrumenten te bekritisieren en er ook een verleiding is voor het bedrijf en de werknemers te zorgen, hetgeen voor rekening komt van de consumenten en de belastingbetalers. Daarom kan gemeentebezit als een groot gevaar voor de welvaart worden gezien.

Het is ook duidelijk dat concurrentie op verschillende manieren kan worden ingebracht. Concurrentie 'on the road' – volledige deregulering – biedt de meeste mogelijkheden voor commerciële initiatieven en initieert waarschijnlijk de meeste innovatie in diensten. Volledige deregulering zou in de meer rurale gebieden in Nederland kunnen werken, al moet niet worden verwacht dat dit veel prijsconcurrentie zal opleveren. Meerrittenkaarten en kaarten voor alle soorten openbaar vervoer kunnen misschien overleven, maar dit is niet zeker tenzij dit als eis wordt gesteld aan de toetreders. Als het openbaar vervoer ook sociale doelstellingen moet nastreven, zal daarvoor een vergoeding in de vorm van een subsidie beschikbaar moeten zijn, misschien aangevuld met een normaliseringssysteem om vast te kunnen stellen waar zulke diensten wenselijk zijn. Het gevaar van een dergelijke volledige deregulering is dat in de dichter bevolkte gebieden, met complexere verplaatsingen, de capaciteitsuitbreidingen zelfs tariefverhogingen tot gevolg zullen hebben. Deregulering schept ook problemen op het gebied van de stabiliteit van diensten, van de netwerk-coördinatie en van de informatievoorziening. Deze problemen kunnen een zodanige vorm aannemen dat zij de kostenbesparingen kunnen overtreffen in gebieden met een grote bevolkingsdichtheid.

Maar dat houdt niet in dat concurrentie geen oplossing voor de Randstad zou kunnen bieden. Het alternatief voor concurrentie aan de aanbodzijde, zoals Londen en de aanbestede diensten in de rest van het VK, kan ook kostenbesparingen opleveren, al is niet geheel duidelijk of deze even hoog zullen zijn. Deze vorm van concurrentie kan samengaan met een centrale dienstenplanning, met een landelijk vervoerbewijzensysteem, met een compensatie voor tariefkortingen en met kruissubsidies. Het feit dat er grotere kostenbesparingen in de stedelijke gebieden (buiten Londen) zijn, laat zien dat het voordeliger is als de *gehele* markt aan concurrentie onderhevig is. Dit zou zelfs kunnen worden

gerealiseerd in een centraal gepland netwerk als de lijnvergunningen zouden worden verhandeld tegen positieve dan wel negatieve prijzen, afhankelijk van de winstgevendheid van de lijn. Dit zou als extra voordeel hebben dat het kruissubsidiesysteem doorzichtig wordt gemaakt.

Er zijn enige structurele vereisten aan beide vormen van concurrentie verbonden. Er moeten voldoende bedreigingen als gevolg van concurrentie bestaan om exploitatie en bescherming van lokale monopolieposities tegen te gaan. De voordelen voor de bestaande ondernemingen moeten zoveel mogelijk worden opgeheven. De eenheden van openbare aanbesteding moeten voldoende klein zijn om toetreding mogelijk te maken. Voorwaarden (zoals vakbondlidmaatschap van alle werknemers) mogen de concurrentie op aanbestede markten niet elimineren. Het belangrijkste is dat er een doorzichtige en eerlijke concurrentiesituatie ontstaat. In eerste instantie betekent dit het opsplitsen en privatiseren van de grote nationale monopolies en het ontkoppelen van politieke controle en bedrijfsvoering voor de kleinere gemeentelijke monopolies. Als er ondernemingen in een bevoorrechte positie, of ondernemingen met grote financiële reserves zijn, zal het niet aantrekkelijk zijn met hen te concurreren.

De noodzaak voor structurele controle houdt niet op bij het opsplitsen van de oude bedrijven. Concurrentenuitdrijving, restrictieve praktijken en het herstel van monopolieposities door fusies moeten continu worden gecontroleerd. Vanwege het lokale karakter van de markten is dit in de bussector veel moeilijker dan in andere bedrijfstakken. Concurrentiebeperkende praktijken zijn moeilijk te herkennen en te bestraffen, in het bijzonder bij 'on the road' concurrentie. Het ontbreken van algemene instanties die toezicht houden op monopolieposities en marktmacht kan in Nederland een probleem vormen, maar dit kan worden ondervangen door het instellen van een toezichthoudend orgaan voor de sector. Zoals te verwachten was, ontstaat geen volledig beeld. Er zijn duidelijk meer problemen met de deregulering dan de Britse regering wil toegeven. Bovendien zou een volledige deregulering Britse stijl voor de Nederlandse situatie niet geschikt kunnen zijn. Maar het is ook duidelijk dat er door concurrentie voordelen te realiseren zijn en er zijn genoeg aanwijzingen in het Britse experiment die aangeven hoe de voordelen van de nadelen kunnen worden losgekoppeld. Deze ervaringen en mogelijkheden niet te benutten op een moment waarop zoveel van het openbaar vervoer wordt verwacht, zou een ernstige fout zijn.

Noten

1. In het VK bestaan er controlerende wettelijke regelingen over monopolies, fusies, 'predation' en andere beperkende gedragingen. Het 'Office of Fair Trading' (OFT) is de waakhond hiervoor. Het heeft de mogelijkheid bedrijven te adviseren als un gedrag 'tegen het algemeen belang' is, en de macht zulke gevallen te refereren naar de 'Monopolies and Mergers Commission' en het 'Restrictive Practices Court'. De beslissingen van dit hof zijn bindend, de MMC geeft alleen maar advies aan het Ministerie voor Handel die de macht heeft in te grijpen bij dreigende monopolies en in geval van fusies.
2. Met 'predation' bedoelen wij het uitdrijven van concurrenten uit de markt met oneerlijke middelen.

Referenties

- BEESLEY M.E., 'Collusion, Predation and Merger in the British Bus Industry' *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII Nr. 3, September, 1990.
- Buses Cmnd 8300, HMSO. London, 1984.
- DOUGLAS N., 'The Welfare Effects of Bus Deregulation' 'Gower', Farnborough. 1985.
- GLAISTER S., *Bus Deregulation in the UK*. Paper presented to the U.S. Department of Transport, May, 1990.
- GOMEZ IBANEZ J., J.R. MEYER, P. KERIN and L. DEAN, 'Deregulating and Privatizing Urban Bus Services: Lessons from Britain' Report for US Department of Transportation, Urban Mass Transportation Administration, Washington DC, 1989.
- GWILLIAM K.M., C.A. NASH and P.J. MACKIE, 'Deregulating the Bus Industry in Britain – the case against' *Transport Reviews*, Vol. 5 Nr. 2, 1985.
- GWILLIAM K.M., 'Deregulation, Commercialisation, and Privatisation: Transport under the Conservatives, 1979-87', in A.J. HARRISON and J. GROTTON (eds), *Transport U.K. Policy Journals*, Newbury, 1988.
- GWILLIAM K.M., 'Setting the market free. Deregulation of the Bus Industry' *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII Nr. 3, September, 1990.
- HESELTINE P.M. and D. SILCOCK, 'Cost Reduction in the Deregulated Bus Industry' *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII Nr. 3, September, 1990.
- MACKIE P.J. and J. PRESTON, (1992a) 'Regulating the deregulated bus market. Paper presented to the World Conference on Transport Research, Lyon, June, 1992.
- MACKIE P.J. and J.M. PRESTON, (1992b) *The Local Bus Market: A case Study of Regulatory Change Avebury*. Aldershot, 1992.
- TYSON W.J., (1990) 'Effects of deregulation on service co-ordination in the Metropolitan areas' *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. XXIII Nr. 3, September, 1990.
- TYSON W.J., (1992), 'Bus Deregulation Five Years On', Report to the Association of Metropolitan Authorities and Passenger Transport Executive Group, March, 1992.

DE EUROPESE GEMEENSCHAP EN DE VERHOUDING TUSSEN DE SPOORWEGONDERNEMINGEN EN DE NATIONALE OVERHEDEN*

Drs R.W. HUYSER**

Abstract

The European Community and the relation between the railway companies and the national governments

The influence of the EC on the relation between the national governments and the railway companies is described. A short overview is given from the sixties up to and including the latest EC-resolutions on this subject (Directive 91/440 and Regulation 1893/91). The close and strong relation between the governments and the railway companies in the Community is an important reason for the difficult situation the railways are in at the moment. For this reason the new EC railway policy aims at changing this relation.

It is discussed whether the new EC railway policy, as stated in the above mentioned EC resolutions, is a sufficient condition to attain its aim: more efficient and competitive rail transport on the Community's single market. Some possible ways for national implementation of the Directive are discussed.

The Directive and Regulation contain some necessary elements for the change in the relation between governments and railway companies. However, some objections can be made. Some articles of the Directive are vague and leave a lot of space for interpretation and implementation by the Member States. This may lead to different ways of implementation by the national governments. This could turn out to be a threat to the improvement of the railway sector on the single market. In the opinion of the author additional EC-legislation has to be made as soon as possible to clear up some points of the Directive.

In order to continue the deregulation and liberalisation of the railway sector it is necessary to do more research on this subject. It is possible that the advantages of opening up the railway sector to competition do not outweigh the disadvantages which occur by the necessary separation of infrastructure from operations. Before more competition can be introduced, a certain harmonisation of the relation between the national governments of the EC and the national railway companies has to be brought about.

DE EUROPESE GEMEENSCHAP EN DE VERHOUDING TUSSEN DE SPOORWEGONDERNEMINGEN EN DE NATIONALE OVERHEDEN¹

Korte historische schets

Vanaf de jaren zestig is er sprake van EG-beleid dat de relatie tussen de nationale overheden en de spoorwegondernemingen beïnvloedt. Invalshoek

* Gelet op het onderwerp van dit themanummer ligt het accent bij de behandeling van dit onderwerp bij het personenvervoer.

** De auteur is werkzaam als senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal voor het Vervoer. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Een woord van dank gaat uit naar Ir. H.W. Kohsiek voor zijn suggesties.

hierbij was dat de spoorwegbedrijven als normale ondernemingen moeten opereren en de nationale overheden de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer vervalsen dienen op te heffen om zodoende een gelijkheid in behandeling van de diverse vervoermodaliteiten te verkrijgen. Het was met name het spoorvervoer dat te lijden had onder het beleid van de nationale overheden dat de concurrentieposities van de verschillende vervoermodaliteiten verstoorde. Het was mede hierdoor dat in deze periode veel spoorwegondernemingen structureel in de rode cijfers terechtkwamen en werden aangewezen op permanente subsidiebijdragen van de nationale overheden. Het EG-beleid trachtte in deze situatie verandering te brengen. Zo kwamen er regels inzake de compensatie voor openbare dienstverplichtingen, de normalisatie van de rekeningstelsels, de compensatie voor enkele specifieke kosten, de expliciet sectorgerichte steunmaatregelen en de financiële verhoudingen tussen de overheden en de spoorwegondernemingen.

De situatie van ongelijke behandeling van het spoorvervoer ten opzichte van de andere modaliteiten heeft in belangrijke mate kunnen ontstaan door de specifieke relatie die zich tussen de nationale overheden en de spoorwegondernemingen heeft ontwikkeld. De spoorwegondernemingen zijn vanaf hun ontstaan sterk beïnvloed door het beleid van de overheid. Hierdoor zijn sterk nationaal georiënteerde ondernemingen ontstaan met sterke banden met de overheid en de nationale industrie en veel overheidsinmenging ten aanzien van de bedrijfsvoering. Op veel terreinen ontstond een onduidelijke afbakening tussen de verschillende rollen van de overheid (beleidsmaker, eigenaar, afnemer) in de relatie met de spoorwegonderneming. Vele nationale overheden hebben hun specifieke banden met de spoorwegondernemingen gebruikt om de invloed van deze ondernemingen op de nationale economie te benutten voor het voeren van economisch en sociaal beleid. Hierbij wordt veelal ingedruist tegen het bedrijfsbelang van de spoorwegonderneming zonder hiervoor adequate financiële compensatie te bieden.

In de jaren tachtig blijken de doelstellingen die het EG-beleid beoogde te bereiken niet te zijn gehaald. De financiële situatie van het spoor en de concurrentiepositie ten opzichte van de andere vervoermodaliteiten verslechteren. De schuldenlast van de spoorwegen en de subsidieverlening van de nationale overheden nemen verder toe [1]².

Voor een deel kan dit worden verklaard doordat de EG-regels door de verschillende nationale overheden niet in hun geheel en niet uniform zijn toegepast. In veel gevallen worden de compensaties die door enkele EG-Verordeningen zijn voorgeschreven in de vorm van zeer globale financiële bijdragen verstrekt en wordt niet volledig in de vervanging van activa voorzien. Door deze methoden zien veel spoorwegondernemingen zich ertoe genooddaakt hun schulden verder te vergroten om de tekorten te kunnen dekken die voortvloeien uit de gebrekkige overheidscompensaties. Hier komt nog bij dat het handhaven

van de openbare dienstverplichtingen, bedoeld als uitzonderingssituatie, door de nationale overheden veelal als regel wordt gehanteerd. Het gevolg hiervan is geweest dat de spoorwegondernemingen weliswaar in financiële zin werden gecompenseerd, maar steeds minder als onderneming op bedrijfseconomische principes konden worden geleid. De ongelijke concurrentiepositie met de andere vervoermodaliteiten blijft eveneens in stand doordat vele nationale overheden veelal de prioriteit geven aan de weg- en niet aan de rail-infrastructuur.³ De onduidelijke afbakening tussen de verschillende rollen van overheid en spoorwegonderneming is niet verbeterd en ook is de vergaande overheidsinvloed ten aanzien van de bedrijfsvoering van de spoorwegondernemingen door de EG-regels niet werkelijk afgenomen.

Een andere oorzaak voor de teruggang van het spoor gedurende de afgelopen twee decennia moet worden gezocht in de organisatiestructuur van de meeste Europese spoorwegondernemingen en de sterke verankering van deze ondernemingen aan hun nationale markt. De nationale spoorwegondernemingen zijn in vele Europese landen gecentraliseerde, monopolistische organisaties die vaak niet voldoende marktgericht zijn. De sterke verankering van de spoorwegondernemingen aan hun nationale markt werkt niet bevorderend voor de ontwikkeling van een internationaal vervoerprodukt van begin tot eindpunt. Zo heeft deze nationale gerichtheid geleid tot nationaal georiënteerde technieken (elektriciteit, spoorbreedte, verkeersleidingssystemen, e.d.) die internationaal vervoer belemmeren en die zodoende de kwaliteit van het internationale spoorvervoer negatief beïnvloeden. Deze specifieke ontwikkelingen zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan de historisch gegroeide nauwe band tussen de nationale overheden en de spoorwegondernemingen. Het feit dat de nationale overheden zich in ruime mate bemoeiden met het nationale spoorprodukt en tevens zorg droegen voor een belangrijk deel van de inkomsten van de ondernemingen heeft sterk tot deze ontwikkeling bijgedragen.

Gelet op de liberalisatie van de vervoermarkt, de verscherping van de concurrentiedruk, de hogere eisen van de gebruikers van vervoerdiensten en het van inhoud veranderende vervoerpakket, moet bij ongewijzigd beleid worden gevreesd dat het marktaandeel van het spoorvervoer in de toekomst verder zal teruglopen. Dit is strijdig met de grote rol die ondermeer in EG-verband aan het spoorvervoer wordt toebedacht gezien de relatieve milieuvriendelijkheid daarvan en de knelpunten die optreden in het weg- en luchtvervoer. De roep om een werkelijk communautair spoorwegbeleid wordt dan ook steeds luider. Het is zaak dat het spoor de mogelijkheden benut die worden geboden door de interne markt en de openstelling van de grenzen van Oost Europa. Ter verbetering van de moeilijke positie van het spoorvervoer is, naast een hogere efficiency en effectiviteit van deze ondernemingen, een herziening van de relatie met de nationale overheden één van de belangrijkste voorwaarden.

Hoewel de Europese Commissie reeds in 1981 en in 1984 voorstellen voor een

EG-spoorwegbeleid heeft ontwikkeld, zijn hiervan eind jaren tachtig slechts enkele door de Raad van Ministers goedgekeurd. Eind 1989 komt de Commissie met nieuwe voorstellen: de 'Mededeling van de Commissie inzake een gemeenschappelijk spoorwegbeleid' [2]. De herziening van de relatie tussen overheid en spoorwegonderneming vormt een van de belangrijkste onderdelen van de plannen van EG-commissaris Van Miert ten aanzien van een nieuwe organisatie van de spoorwegen in de Gemeenschap. Uiteindelijk worden pas in de zomer van 1991 door de Raad een Verordening [3] en een Richtlijn [4] aangenomen die het nieuwe communautaire spoorwegbeleid inhoud geven.

In veel Lidstaten loopt dit parallel aan de op nationaal niveau ondernomen acties t.a.v. dit onderwerp. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk gewerkt aan een 'White Paper' en worden de Nederlandse en Duitse regeringen geadviseerd door respectievelijk de Commissie Wijffels en de Regierungskommission Bundesbahn.

De inhoud van het EG-spoorwegbeleid: Verordening Nr. 1893/91 en Richtlijn Nr. 91/440

Doelstelling van het EG-spoorwegbeleid, zoals die voortvloeit uit Richtlijn Nr. 91/440 en Verordening Nr. 1893/91, is de efficiency en het concurrentievermogen van de spoorwegen zodanig te verbeteren dat het spoorvervoer kan voldoen aan de behoeften en uitdagingen van de interne markt met vrije concurrentie en op deze wijze tevens kan bijdragen aan de oplossing van milieu- en congestieproblemen. De regels hebben grote invloed op de verhouding tussen de spoorwegondernemingen en hun nationale overheden.

De Verordening houdt een wijziging in van de regels inzake de openbare dienst. Handhaving van eenzijdig door de overheid opgelegde verplichtingen is niet meer toegestaan, behoudens enkele uitzonderingen. De commerciële zelfstandigheid van de spoorwegondernemingen staat voorop. Gelet op het bereiken van deze zelfstandigheid dienen de vervoerdiensten die in het kader van de openbare dienst worden verricht in een contract met de overheid te worden ondergebracht. Alleen voor stads-, voorstads- en regionaal-vervoer kunnen de openbare dienstverplichtingen, alsmede de daarbij horende financiële compensatie door de overheden, gehandhaafd blijven.

De Richtlijn inzake het communautaire spoorwegbeleid bestaat uit vier belangrijke onderdelen:

1. bestuurlijke onafhankelijkheid;
2. een scheiding tussen het beheer van de infrastructuur en de vervoeractiviteit;
3. financiële sanering;
4. de toegang tot elkaars infrastructuur.

Gezien de relatie met de interne markt zal deze richtlijn op 1 januari 1993 in alle Lidstaten moeten zijn doorgevoerd. Onderstaand worden de vier onderdelen kort toegelicht.

Om het concurrentievermogen van het spoor ten opzichte van de andere vervoermodaliteiten te verbeteren, is het noodzakelijk dat de spoorwegondernemingen bestuurlijk onafhankelijk zijn van de overheden en een onafhankelijke rechtspositie bezitten. Dit houdt in dat de nationale overheden er zorg voor moeten dragen dat de spoorwegondernemingen hun producten zoveel mogelijk onafhankelijk van de overheid, marktconform kunnen aanbieden.

Om de efficiënte exploitatie van het spoornet te vergemakkelijken dient de exploitatie van de vervoerdiensten minstens boekhoudkundig te worden gescheiden van het beheer van de infrastructuur. Kruissubsidiëring door de overheid tussen beide activiteiten is verboden. De overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de infrastructuur. De overheid kan de nationale spoorwegonderneming of een derde belasten met het beheer van de infrastructuur. Deze beheerder past voor het gebruik van de infrastructuur een heffing toe die moet worden betaald door de gebruikers. De overheid bepaalt de wijze van vaststelling van deze heffing. De overheid is tevens verantwoordelijk voor het veiligheidsbeleid ten aanzien van het spoorvervoer.

Een noodzakelijke voorwaarde voor bestuurlijke onafhankelijkheid en marktgeoriënteerd gedrag is een gezond financieel beheer dat niet belemmerd wordt door een enorme schuldenlast uit het verleden. De nationale overheden dienen er zorg voor te dragen dat deze last wordt afgebouwd en dat de financiële situatie van de bestaande spoorwegondernemingen wordt gesaneerd.

Met het oog op de vergemakkelijking van het internationale spoorvervoer tussen de Lidstaten dienen spoorwegondernemingen vrij te zijn om samenwerkingsverbanden met andere spoorwegondernemingen aan te gaan. Deze samenwerkingsverbanden en spoorwegondernemingen die internationaal gecombineerd goederenvervoer verrichten hebben onder billijke voorwaarden recht op vrije toegang tot de spoorwegnetten van alle Lidstaten. De nationale overheden zullen hun eventuele belemmeringen op dit vlak dienen weg te nemen.

Beschouwing van het nieuwe EG-spoorwegbeleid

Zijn deze nieuwe EG-regels voldoende om de efficiency van het spoorvervoer in die mate te verbeteren dat het spoor de nieuwe uitdagingen van de interne markt aankan? Onderstaand wordt gezien of de verandering in de relatie tussen de nationale overheden en de spoorwegondernemingen die het EG-beleid voorstaat een voldoende voorwaarde is om bovenstaande vraag positief te kunnen beantwoorden.

Openbare-dienstcontracten

Inzake het openbaar vervoer kan de intercitysector in beginsel kostendekkend c.q. winstgevend worden gerund. Indien de nationale overheden uit maatschappelijk oogpunt het aanbod van vervoerdiensten niet toereikend vinden, kunnen zij aanvullende vervoerdiensten contracteren of bijvoorbeeld specifieke

tariefvoorwaarden 'aankopen'. Dit zullen in principe structureel verliesgevende vervoerdiensten zijn. Voor het opstellen van gedegen contracten is het echter een handicap dat de meeste spoorwegondernemingen er thans nog niet goed toe in staat zijn de kosten toe te rekenen aan individuele lijnen. Op deze wijze is het moeilijk te beoordelen welke lijnen niet rendabel zijn en waarover de onderneming derhalve met de overheid zou kunnen onderhandelen in het kader van een openbaar-dienstcontract. De methodiek van kostentoe rekening zal dan ook op korte termijn moeten worden aangepast. Dit is een onmisbare 'tool of management' voor de spoorwegondernemingen zelf maar ook voor de overheden als eigenaar daarvan. Het is een voorwaarde voor minder overheidsbemoeienis met grote delen van het spoorvervoer.

Voor stads- en regionaal openbaar vervoer per spoor kunnen volgens de Verordening de openbare dienstverplichtingen van kracht blijven. De nationale Lidstaten kunnen ten aanzien van dit vervoer de concurrentie beperken ter verwezenlijking van een geïntegreerd vervoerconcept. Hierbij speelt een rol dat dit vervoer veelal niet rendabel is. Indien voor deze vervoerdiensten wordt gekozen voor het handhaven van de openbare-dienstverplichtingen dient een duidelijke boekhoudkundige scheiding tussen deze vervoerdiensten en de overige vervoerdiensten te worden aangebracht. Hiervoor zijn politieke keuzes noodzakelijk. Dit geldt eveneens voor het decentraliseren van bevoegdheden voor het opleggen van openbare-dienstverplichtingen of het afsluiten van openbare-dienstcontracten op lagere bestuurlijke niveaus (bijvoorbeeld in Nederland naar de vervoerregio's).

De openbare-dienstcontracten uit de Verordening zorgen voor een duidelijkere verhouding tussen de nationale overheid en de spoorwegonderneming. Deze contracten bieden een goede mogelijkheid om de niet rendabele openbare diensten ten aanzien van het spoorvervoer op een verantwoorde wijze door de overheden te laten vergoeden. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering van de positie van het spoorvervoer. Op deze wijze behoeft geen verslechtering van de schuldpositie van de spoorwegonderneming op te treden zoals bij de openbare-dienstverplichtingen veelal het geval was. De posities van spoorwegonderneming en overheid zijn die van twee gelijkwaardige onderhandelingspartners.

Commerciële autonomie

De commerciële autonomie van de spoorwegondernemingen is volgens de Richtlijn noodzakelijk om het concurrentievermogen van het spoor te versterken. Hierover bestaat geen twijfel. Voor de toekomst van de spoorwegen is het noodzakelijk om de inmenging van de nationale overheden in de bedrijfsvoering terug te brengen. Het is voor de spoorwegondernemingen onmogelijk op gelijkwaardig niveau te concurreren indien de verschillende nationale overheden veelvuldig inbreuk plegen op de managementverantwoordelijkheid van deze

ondernemingen. Voor veel Lidstaten betekent dit punt dat de nog bestaande formele invloed van de overheden op de bedrijfsvoering (tarieven, dienstregeling, investeringen) zal moeten verdwijnen.

Enkele aspecten zullen echter ten aanzien van de autonomie van de spoorwegonderneming en hun relatie met de overheid op nationaal niveau nader moeten worden uitgewerkt. Zo vermeldt de richtlijn niet hoe de commerciële autonomie van de spoorwegondernemingen zich moet gaan verhouden met de bevoegdheden van de nationale overheden ten aanzien van vergunningverlening en controle. Dit geldt tevens ten aanzien van de rol van de overheid als eigenaar van de spoorwegonderneming. Het is mogelijk dat hier verschillen tussen de Lidstaten gaan ontstaan. Ondanks deze verschillen biedt het aspect van de commerciële autonomie een goed uitgangspunt voor de toekomstige relatie met de overheid. De 'inmenging' van de overheid in zijn rol van eigenaar en afnemer van openbare diensten zal meer en meer worden vervangen door onderhandelingen met de overheid in de rol van contractpartner. De spoorwegonderneming zal zich minder op de overheid moeten richten en meer op de reiziger. De mogelijkheden hiertoe worden door de nieuw ontstane vrijheden vergroot.

Scheiding infrastructuur en vervoerexploitatie

Het nieuwe EG-beleid stelt de nationale overheden verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de infrastructuur. Dit systeem kan alleen werken indien de infrastructuur en vervoerexploitatie, op zijn minst boekhoudkundig, zijn gescheiden. Deze scheiding is tevens noodzakelijk om, ter verhoging van de kwaliteit en efficiency, derden tot het net toe te kunnen laten. De bijdragen van de overheid voor de infrastructuur mogen niet worden benut voor de financiering van de vervoerdiensten, deze laatste dienen volgens commerciële beginselen te worden gerund (waarbij tevens contracten met de overheid kunnen worden afgesloten voor de maatschappelijk wenselijke maar bedrijfseconomisch niet rendabele lijnen). Het is jammer dat de Richtlijn niet *expliciet* vermeldt dat de overheid de financiële verantwoordelijkheid voor de infrastructuur dient te dragen.

Nu de overheid verantwoordelijk is voor de infrastructuur van alle vervoermodaliteiten zal een geïntegreerd infrastructuurbeleid kunnen worden gevoerd. Het Nederlandse infrastructuurfonds dat vanaf 1994 van start zal gaan, zou hieraan kunnen bijdragen op nationaal niveau. Ten aanzien van de praktische uitvoering van dit beleid inzake het spoor kan de overheid met een derde, bijvoorbeeld de nationale spoorwegonderneming, een contract afsluiten ten aanzien van het onderhouden, beheren en ontwikkelen van de infrastructuur. Het overheidsbeleid inzake de infrastructuur zou, gelet op de onderinvesteringen uit het verleden, op Europees niveau moeten leiden tot additionele investeringen in railinfrastructuur. Het is echter de vraag of dit gelet op de slechte financiële positie van de nationale overheden daadwerkelijk zal plaats-

vinden. Mogelijkheden worden gezien voor private financiering. In Nederland is het debat hierover gaande. Duidelijk is dat dit slechts een oplossing kan bieden voor projecten die duidelijk zijn af te bakenen van de rest van het railnet, waaraan kosten en opbrengsten kunnen worden toegerekend en waarvan het maatschappelijk en politiek draagvlak aanwezig is. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze vorm van financiering ook op Europese schaal een oplossing kan betekenen. Wellicht dat een communautair infrastructuurfonds een meer substantiële oplossing kan bieden m.n. als het gaat om trans-Europese vervoerassen die van belang zijn voor het internationale vervoer binnen de Gemeenschap. In relatie hiermee zou tevens de mogelijkheid van een communautaire gebruiksheffing moeten worden gezien.

Gebruiksheffing

Het EG-spoorwegbeleid introduceert een heffing voor het gebruik van de infrastructuur. De nationale overheden zullen de wijze van vaststelling van deze heffing kunnen bepalen. Zij hebben met de heffing een nieuw instrument in handen om iets te kunnen doen aan de verstoorde concurrentieverhoudingen tussen de vervoermodaliteiten op het vlak van de kosten van de infrastructuur. De Richtlijn geeft geen voorschriften ten aanzien van de methode of criteria die de Lidstaten bij de bepaling van deze gebruiksheffing dienen te hanteren. Duidelijk is slechts dat de heffing op basis van non-discriminatie zal moeten worden toegepast. De Europese Commissie heeft in eerdere voorstellen ten aanzien van het spoorwegbeleid getracht inhoudelijke aanwijzingen voor de invulling van de gebruiksheffing te geven, maar die zijn niet door de Raad van Ministers aangenomen. Gevolg van het huidige EG-spoorwegbeleid dat de invulling aan de Lidstaten overlaat, is dat dit kan leiden tot uiteenlopende wijzen van berekening van de gebruiksheffingen in de diverse Lidstaten, hetgeen een negatief effect kan hebben op de concurrentievoorwaarden op de Europese binnenmarkt.

Voor een efficiënte marktwerking is het noodzakelijk dat alle vervoermodaliteiten de door hen veroorzaakte kosten van het gebruik van de infrastructuur dragen. Dit is van belang voor een economisch efficiënte allocatie van de beperkte infrastructuurcapaciteit over de gebruikers en voor goede concurrentievoorwaarden tussen de modaliteiten. Van belang is dat de gebruiksheffing de efficiency zowel bij de spoorwegondernemingen als bij de infrastructuurbeheerder dient te bevorderen en tevens de juiste signalen afgeeft voor investeringen in het railnet waar dat noodzakelijk is. Probleem zal zijn dat momenteel de benodigde informatie voor het implementeren van de bovengenoemde heffing veelal niet aanwezig is. Zoals reeds gememoreerd bij de behandeling van de openbare-dienstcontracten zijn de methodiek van kostentoe rekening en derhalve de informatiesystemen hier nog niet op berekend. Aangezien aanpassing van deze systemen enige tijd zal vergen, zal de gebruiksheffing bij aanvang slechts zeer eenvoudig van vorm kunnen zijn.

Elementen die de nationale overheden op termijn, naast de kosten van infrastructuur, bij de vormgeving van de heffing zouden kunnen gaan betrekken zijn: de vraag en het aanbod van railinfrastructuur, de elementen om een geïntegreerd transportsysteem te verkrijgen in stedelijke gebieden en tenslotte de relatie met de heffing in de andere vervoermodaliteiten. Dit laatste element is van belang omdat de gebruiksheffing voor de overheid een middel is om, ter harmonisatie van de concurrentievoorwaarden, rekening te houden met de mate waarin de diverse vervoermodaliteiten bijdragen aan de zogenaamde externe of sociale kosten van het gebruik van de infrastructuur.

Voor een *werkelijke* verbetering van de concurrentieverhoudingen tussen de vervoermodaliteiten zullen ook deze externe of sociale kosten van het gebruik van de infrastructuur dienen te worden verrekend. Gebeurt dit niet, dan worden er sub-optimale keuzen gemaakt waarvan de samenleving als geheel de nadelen ondervindt (bijvoorbeeld op het gebied van het milieu). Dit uitgangspunt wordt onderschreven door het rapport van de Group Transport 2000+ [5] en het onlangs door de Europese Commissie gepubliceerde 'Green paper' [6].

Als externe kosten in de vervoersector zijn ondermeer te noemen: de kosten van verkeersongevallen, congestie, milieuvervuiling en geluidshinder. Het ligt voor de hand dat de overheid de gebruiksheffing benut voor het verrekenen van de externe kosten. Tevens kunnen deze kosten worden gebruikt bij de besluitvorming ten aanzien van de infrastructuur. Het is duidelijk, dat voordat dit kan gebeuren, er de nodige inspanningen moeten worden geleverd om een geschikte methode te vinden om deze kosten te berekenen. Gelet op de discussies die kunnen ontstaan ten aanzien van de berekeningswijzen zal de politiek op dit punt knopen moeten doorhakken. Hierbij zou de overheid niet alleen aandacht moeten besteden aan het materiële welvaartsbegrip (gederfde productie e.d.) maar tevens moeten bezien hoe het niet-materiële welvaartsbegrip (voorkeuren die niet in geld tot uiting komen) ten aanzien van de externe kosten vorm kan worden gegeven [7].

Gezien het effect dat het internaliseren van externe kosten heeft op de concurrentieverhoudingen ligt het voor de hand dat het politieke commitment ten aanzien van de berekening van deze kosten, en de internalisering daarvan, op communautair niveau zal moeten plaatsvinden. In dit opzicht is het te betreuren dat de Richtlijn hierover geen uitspraken doet. Gelukkig staat dit onderwerp voor het wegvervoer thans op EG-niveau op de politieke agenda⁴. Zolang echter ten aanzien van het wegvervoer (de modaliteit met de hoogste externe kosten) de externe kosten niet volledig worden doorberekend is het, gelet op de intermodale concurrentieverhoudingen, logisch dat voor het spoorvervoer een gebruiksheffing wordt geïntroduceerd die de infrastructuurkosten slechts gedeeltelijk dekt.

Ten aanzien van de gebruiksheffing voor het spoorvervoer laat de Richtlijn in het midden of deze heffing direct ten goede dient te komen aan de infrastructuur-

beheerder of aan de overheid. Indien voor het eerste wordt gekozen, kan de overheid de ontvangsten uit de heffing indien noodzakelijk aanvullen met steun ter financiering van de infrastructuur. De andere optie heeft het voordeel dat op deze wijze wordt benadrukt dat het aanleggen van infrastructuur een publieke verantwoordelijkheid is die niet afhankelijk moet zijn van commerciële invloeden. In Zweden, waar reeds enige jaren gebruiksheffingen van kracht zijn, is om de laatste reden gekozen voor de tweede optie [8].

Financiële sanering

De sanering van de financiële situatie van de spoorwegondernemingen is noodzakelijk om autonomie en marktgeoriënteerd gedrag te bereiken. Voor een werkelijk zelfstandige bedrijfsvoering is een evenwichtige financiële positie onontbeerlijk. In het advies van de Commissie Wijffels aan de Minister van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de toekomstige relatie tussen de overheid en de Nederlandse Spoorwegen [9] wordt gesteld dat, mede door de afsplitsing van de infrastructuurkosten, na een overgangsfase van 5 à 7 jaar, de exploitatie van het personenvervoer van NS geheel rendabel zou moeten kunnen geschieden. Bezien zal moeten worden of de hierbij gehanteerde uitgangspunten (een gebruiksheffing van nihil) in Europees kader zijn te handhaven. Duidelijk is dat het noodzakelijk is dat de financiële positie van de nationale spoorwegondernemingen moet verbeteren, willen deze ondernemingen ertoe in staat zijn als gebruikers van de infrastructuur in de toekomst een heffing te betalen die de infrastructuurkosten voor een groot gedeelte dekt.

De financiële sanering van de nationale spoorwegondernemingen is een groot probleem. De begrotingsproblemen in de meeste EG-landen zal het saneren van de veelal enorme schuldenlast niet gemakkelijk maken. De uitgaven als gevolg van de schulden uit het verleden bedroegen eind jaren tachtig voor de Europese nationale spoorwegondernemingen gemiddeld meer dan 5% van hun totale bedrijfskosten (uitschieters waren de Spaanse spoorwegen RENFE met ca. 19% en de Franse spoorwegen SNCF met ca. 15%). Deze schuldenlast is de afgelopen twintig jaar zeer sterk opgelopen (enkele getallen voor de periode 1970–1986: RENFE + 3700%, SNCF + 700%, DB + 200%, NS + 100%) [10]. Onlangs is in een advies aan de Duitse regering over de toekomst van de Deutsche Bundesbahn [11] bepaald dat voor de vorming van een redelijk eigen vermogen van een nieuw op te richten Deutsche Eisenbahn AG (waarin de Deutsche Bundesbahn en de Deutsche Reichsbahn samengaan) ca. 165 miljard DM nodig is om alle toekomstige betalingsverplichtingen over te nemen.

De opdracht aan de nationale overheden om zorg te dragen voor de schuldsanering is niet geheel onlogisch, gezien het feit dat veel van deze schuldenlast is ontstaan door de specifieke invloed van de overheden op de spoorwegondernemingen. Te noemen zijn: het gebruik van de spoorwegen voor het voeren van nationale economische politiek, het in stand houden van ongelijke concurrentie-

verhoudingen tussen de vervoermodaliteiten, de onvolledige toepassing van EG-regels en ten slotte de relatief kleine uitbreidingen van het eigen vermogen van de ondernemingen door de overheden als enige of voornaamste aandeelhouder.

Ondanks het feit dat de Lidstaten die het aangaat de ernst van deze problemen voor de spoorwegen erkennen, lijkt het welhaast onmogelijk dit probleem op korte termijn op te lossen. Een handicap is tevens het feit dat de EG de nationale overheden wel de verantwoordelijkheid geeft om de spoorwegondernemingen financieel te saneren, maar hierbij geen duidelijke inhoudelijke criteria aangeeft (bijvoorbeeld tot welk financieel niveau dit minimaal zou moeten geschieden). De in de Richtlijn opgenomen woorden 'gezonde financiële situatie' zijn te vaag om een geharmoniseerde situatie te verkrijgen met enigszins gelijke startposities voor de spoorwegondernemingen op een markt die meer en meer wordt geliberaliseerd.

De toegang tot elkaars infrastructuur

Ter stimulering van het internationale railvervoer dienen de nationale infrastructuurnetwerken te worden opengesteld voor internationaal gecombineerd goederenvervoer en voor internationaal personen- of goederenvervoer door internationale samenwerkingsverbanden. Het betreft echter geen cabotage. Dit onderdeel van het EG-spoorwegbeleid is een voorzichtige start ten aanzien van liberalisatie binnen de spoorwegsector. Er wordt een aanvang gemaakt met het bevorderen van concurrentie tussen de spoorwegondernemingen en met het bevorderen van een internationaal railvervoerprodukt van begin tot eindpunt door de nationale spoorwegondernemingen.

Het scheiden van de infrastructuur en van de vervoerexploitatie is één van de voorwaarden voor de toelating van de genoemde derden op het net. Het EG-spoorwegbeleid geeft, buiten het instellen van een gebruiksheffing, niet aan hoe de toegang van deze derden op de nationale netten dient te worden uitgewerkt. Duidelijk is slechts dat dit op basis van non-discriminatie tussen de individuele gebruikers zal dienen te geschieden. Hetgeen eveneens ontbreekt is een regeling inzake een onafhankelijke beroeps- en arbitrage-instantie ten aanzien van eventuele onenigheid tussen de diverse nationale spoorwegmaatschappijen over de toegang tot elkaars infrastructuur.

De toegang tot de infrastructuur kan volgens vele criteria worden geregeld. Er ligt hier een duidelijke relatie met de gebruiksheffing welke tevens als instrument ter regulering van de toegang dienst kan doen. Mogelijke criteria zouden kunnen zijn: vrije toegang, concessies voor verschillende marktsegmenten, regionale concessies of concessies in combinatie met openbare dienstcontracten. Vele specifieke vragen dienen op nationaal niveau door de overheden en infrastructuurbeheerders te worden beantwoord. Voorbeelden hiervan zijn: hoe wordt omgegaan met capaciteitstekorten, mag prioriteit worden gegeven aan openbare

diensten of het aanbieden van een integraal pakket vervoerdiensten boven het aanbieden van enkele lijnen, mogen toegangsrechten verhandelbaar zijn, mag de hoogste bieder voorrang krijgen, mag nationaal vervoer prioriteit krijgen boven internationaal vervoer, mag er waarde worden gehecht aan 'oude rechten'. Gelet op de concurrentievervalsing die kan uitgaan van een sterk uiteenlopende nationale invulling door de diverse lidstaten is het te prefereren dat de EG spoedig met aanvullende regelgeving komt op dit punt. Hierbij kan wellicht een vergelijking worden gemaakt met de luchtvervoersector waarin dezelfde aspecten spelen.

Conclusies

Het nieuwe EG-spoorwegaanpak overziend, kan worden geconcludeerd dat het enkele noodzakelijke elementen bevat om de situatie van het spoor te verbeteren. Door een verduidelijking van de verantwoordelijkheden van overheid en spoorwegaanpak, de financiële sanering en commerciële autonomie van de aanpak wordt de basis gelegd voor meer efficiënte, marktgerichte spoorwegaanpak. Door een afname van de invloed van de overheid op de bedrijfsvoering en het ontstaan van contractrelaties tussen overheid en spoorwegaanpak wordt de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de spoorwegaanpak vergroot en neemt de mogelijkheid tot bedrijfsvreemde overheidsinmenging af. Waar deze inmenging gehandhaafd blijft, moet de spoorwegaanpak verzekerd zijn van adequate financiële compensatie. De verantwoordelijkheid voor de infrastructuur, de vaststelling van de gebruiksheffing en het afsluiten van openbare-dienstcontracten geven de overheid voldoende mogelijkheden om haar belangen op een verantwoorde manier te verwezenlijken. Dit geheel van elementen schept enkele belangrijke voorwaarden voor een sterkere positie van het spoorvervoer conform de doelstelling van het EG-spoorwegaanpak. Voorwaarde is wel dat op korte termijn de methodiek van kostentoekening bij vele nationale spoorwegaanpak wordt verbeterd, zowel ten aanzien van individuele vervoerdiensten als van de infrastructuur om aan de minimeisen ten aanzien van redelijke openbare-dienstcontracten en gebruiksheffing te kunnen voldoen.

Enige scepsis is op zijn plaats ten aanzien van de noodzakelijke financiële sanering van de spoorwegaanpak, dit gelet op het ontbreken van communautaire criteria hiervoor en de moeilijke financiële situatie waarin de meeste Europese overheden zich bevinden. Op dit moment worden de Europese spoorwegaanpak nog zwaar gesubsidieerd door de Lidstaten die veelal een groot deel van de infrastructuur bekostigen zonder een gebruiksheffing in rekening te brengen. Het is de vraag of de meeste spoorwegaanpak op korte termijn voldoende financiële ruimte hebben om een gebruiksheffing te bekostigen die de concurrentievoorwaarden en de werking van de interne markt niet verstoort. Veel zal afhangen van de mate waarin de andere modaliteiten zullen gaan bijdragen aan de door hen veroorzaakte externe effecten.

De introductie van een gebruiksheffing alsmede de verantwoordelijkheid van de overheid voor de infrastructuur in relatie met de ontkoppeling van infrastructuur en vervoerexploitatie geven de overheid instrumenten in handen om de concurrentieverhoudingen tussen de vervoermodaliteiten te wijzigen. Gelet op de geringe bijdrage van de weg- en luchtvervoersector aan de externe kosten bevindt het spoorvervoer zich in een nadelige positie. Dit zal een problematisch punt blijven. Zolang het EG-beleid deze punten niet concreet invult, zal het sterk van de politieke wil en van de financiële mogelijkheden van de individuele Lidstaten afhangen of hier voortgang wordt geboekt.

Gelet op de financiële problemen die in vele Lidstaten spelen inzake de overheidsfinanciën zal de oplossing ten aanzien van de onderinvesteringen in infrastructuur mede kunnen worden gezocht in private financiering. Tevens zou aandacht kunnen worden besteed aan een communautair infrafonds voor belangrijke trans-Europese railnetwerken (met wellicht eigen communautaire gebruiksheffingen). Dit is in het bijzonder noodzakelijk gelet op de komende uitdagingen van de interne markt en de bestaande 'missing links'.

Het EG-beleid draagt sterk het karakter van het compromis dat tussen de Lidstaten is bereikt. Dit heeft tot gevolg dat erg veel wordt overgelaten ter invulling door de nationale overheden. Dit geldt voor elk van de vier onderdelen van de Richtlijn. Het is hierdoor zeer de vraag of de geringe harmonisatie die hierdoor zal worden bereikt voldoende is om de situatie van het spoor op de interne markt te kunnen verbeteren. De uiteenlopende nationale invulling en de geringe EG-dimensie zal als een barrière kunnen gaan werken voor een goed functionerend internationaal railvervoer op de binnenmarkt.

Een ander gevolg van het bereikte compromis dat uiteindelijk in de Richtlijn is verwoord, is dat er slechts een geringe mate van liberalisatie is bereikt ten aanzien van het internationale spoorvervoer. Het is de nationale spoorwegondernemingen niet zonder meer toegestaan van elkaars netten gebruik te maken voor al het internationale vervoer. Daarnaast blijft cabotage onmogelijk. De huidige voorstellen inzake de toegang tot elkaars infrastructuur zijn een voorzichtige stap in de richting van meer marktwerking binnen de sector. Het spoorvervoer loopt op dit punt sterk achter bij het wegvervoer en de luchtvaart waar de liberalisatie in een hoger tempo plaatsvindt.

Toekomstverwachtingen

Het is moeilijk te voorzien of de liberalisatie van de Europese spoorvervoermarkt de komende jaren in hoog tempo zal voortschrijden. In een aantal landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, wordt door de overheid meer en meer concurrentie op het spoor toegelaten. Alvorens echter tot verdergaande liberalisatie op Europees niveau kan worden besloten, zal moeten worden gezien of vergroting van de marktwerking binnen de spoorwegsector werkelijk leidt tot versterking van deze sector. Dit zal moeten blijken uit hogere efficiency, een

groter gebruik van de railinfrastructuur en een kwalitatief hoogwaardiger produkt voor de reiziger.

Voor het toelaten van meer concurrentie binnen de sector is naast een boekhoudkundige tevens een organisatorische scheiding tussen de infrastructuur (incl. capaciteitsmanagement) en vervoerexploitatie noodzakelijk. Concurrentievervalsing door schaalvoordelen voor de nationale spoorwegondernemingen op hun nationale netten als gevolg van de sterke interferentie tussen de infrastructuur en de vervoerexploitatie zal moeten verdwijnen. Een neutrale instantie zal zorg dienen te dragen voor de toedeling van de infrastructuur aan de claimleggers. Aangezien de infrastructuurbeheerder zelf ook claims legt op de infrastructuurcapaciteit (bijvoorbeeld voor het plegen van onderhoud) zal moeten worden gezien of het capaciteitsbeheer als onafhankelijke organisatorische pijler zal moeten worden afgesplitst (vergelijkbaar met de betreffende organisatie in het luchtverkeer).

Voor het toelaten van meer concurrentie op het net is het van belang te onderkennen dat bij railvervoer de genoemde interferentie tussen de exploitatie en de infrastructuur veel sterker is dan bij de andere vervoermodaliteiten. Het is hierdoor de vraag of de toename van de efficiency, die door de concurrentie op het vlak van de vervoerexploitatie gaat ontstaan, niet wordt tenietgedaan door het verlies aan schaalvoordelen als gevolg van de organisatorische loskoppeling. Tevens is het mogelijk dat de schaalvoordelen van een nationaal netwerk zo groot zijn dat er door derden niet zoveel 'krenten uit de pap' zijn te halen. De omvang van de concurrentietoename zou hierdoor wel eens aanzienlijk geringer kunnen zijn dan gedacht. De voordelen op het vlak van de toegenomen marktwerking binnen de sector zouden op deze wijze wel eens onvoldoende kunnen opwegen tegen de nadelen van de organisatorische splitsing.

Meer onderzoek naar voornoemde effecten is noodzakelijk. Hierbij zal tevens aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheden ter stimulering van meer samenwerking tussen spoorwegondernemingen en aan de organisatorische splitsing tussen infrastructuur en vervoerexploitatie zoals deze in enkele landen in de praktijk reeds is aangebracht. Wellicht dat in een later stadium, wanneer als gevolg van het huidige EG-beleid de economische situatie van de verschillende nationale spoorwegondernemingen is verbeterd en onderling op enigszins gelijke voet is gebracht (t.a.v. financiële sanering, commerciële autonomie, geen verantwoordelijkheid voor de infrastructuur meer, e.d.) een nieuwe stap ten aanzien van de liberalisering van de sector kan worden gezet. Ook kan dan worden gezien of privatisering van de spoorwegondernemingen aan de orde kan komen. Wellicht dat het komende 'witboek' van EG-commissaris van Miert, dat dit najaar wordt verwacht, reeds aandacht besteedt aan de verdere liberalisatie van de sector. Belangrijker is echter dat de goede weg die met het huidige EG-spoorwegbeleid is ingeslagen, wordt voortgezet. De huidige voorstellen zijn noodzakelijk maar nog niet voldoende om de positie van het

spoorvervoer in Europa werkelijk te verbeteren. Zo zal op korte termijn aandacht moeten worden besteed aan het bereiken van een grotere mate van harmonisatie van de nieuwe relaties die in Europa gaan ontstaan tussen de nationale spoorwegondernemingen en hun overheden.

Noten

1. Gelet op het onderwerp van dit themanummer ligt het accent bij de behandeling van dit onderwerp op het personenvervoer.
2. In de periode 1975-1989 bedroeg in de EG de jaarlijkse gemiddelde groei van het goederenvervoer per spoor (in tonkm) ca. -/- 1,3% (wegvervoer + 3,8% en binnenvaart + 1,2%). Voor het personenvervoer bedroeg dit cijfer (in reiz.km) + 1,1% (wegvervoer + 3,0%). De staatsbijdragen voor de nationale spoorwegondernemingen bedroegen in 1977 ca. 11 mrd.ECU en in 1985 ca. 24 mrd.ECU (EG excl. SP en P).
3. De lengte van het Europese wegnnet nam in de periode 1970-1986 met ca. 120% toe terwijl het spoornet in deze periode ca. 5% in lengte afnam (EG excl. SP, P en IRL).
4. Binnenkort wordt een voorstel verwacht van de Europese Commissie voor een Verordening ten aanzien van de verrekening van de gebruikskosten van de infrastructuur t.a.v. het wegvervoer in Europa.

Referenties

1. RUITER Ir. W. de, 1988, 'EG-spoorwegproblematiek in het licht van de interne vervoermarkt 1992.' Tijdschrift voor vervoerswetenschap 24/3, pp. 219-232.
2. COM(89) 546 def., Brussel 25 januari 1990.
3. Verordening (EG) van 20 juli 1991 betreffende het optreden van de Lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren; nr. 1893/91, PB 26 Juni 1991.
4. Richtlijn van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, nr. 91/440/EG, PB 24 augustus 1991.
5. Group Transport 2000 Plus: *Transport in a fast changing Europe*, december 1990, p. 34.
6. Europese Commissie, Green paper on: The Impact of Transport on the Environment, A community strategy for 'sustainable mobility', Brussel, februari 1992, pp. 43-56.
7. HEERTJE A., POLAK J.B., (1991), *De optimale samenstelling van het vervoer*. Economisch Statistische Berichten, 20 februari 1991, pp. 201-204.
8. HANSSON L., NILSSON J.E., (1991), *A new Swedish railroad policy: separation of infrastructure and traffic production*. Transport Research A, Vol 25A, Nr. 4, pp; 153-159.
9. WUIFFELS H.H.F., R.J. IN 'T VELD, J.F.A. DE SOET, (1992), *Sporen Voor Straks*; Advies over toekomstige relatie tussen overheid en Nederlandse Spoorwegen, pp. II2 en II3.
10. Community of European Railways, (1990), *The burden of past debt on European Railways*, Mei 1990, p. 2.
11. Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, december 1991, pp. 55-61.

INTERNATIONALE INFRASTRUCTUURSYSTEMEN EN DE BEREIKBAARHEID VAN EUROPESE GROOTSTEDELIJKE AGGLOMERATIES

Drs. F.B. BRUINSMA en Prof. Dr. P. RIETVELD*

Abstract

The ongoing process of economic integration in Europe leads to an increasing importance of international infrastructure networks. In the present paper we study the accessibility of 42 large European cities in three infrastructure networks: road, rail and air. Future developments in these networks are investigated by means of scenario analysis taking into account, among others, the construction of bridges and tunnels in several parts of Europe, the development of a high speed railway system, and the development of mainports in Europe. The largest relative changes in accessibility are expected to occur in the railway system. In terms of equity, the development of high speed rail is less favourable than of the other systems since the cities which get the highest benefits have already a high level of accessibility. A different result is found for road improvement, where it is especially cities in Eastern and Southern Europe which experience the largest improvements in accessibility.

INLEIDING

Internationalisering in handel en dienstverlening leidt tot een toenemende behoefte aan internationale transportinfrastructuur. Naast andere factoren is de ligging van stedelijke gebieden ten opzichte van internationale infrastructuurnetwerken van belang bij het aantrekken van internationaal georiënteerde economische activiteiten. Er is dan ook reden voor een systematische analyse van de positie van Europese steden in de internationale infrastructuurnetwerken.

In deze bijdrage zullen we een dergelijke analyse uitvoeren voor 42 grote Europese steden waarbij we aandacht zullen schenken aan drie typen infrastructuur: weg, rail en luchthavens. Het accent zal hierbij liggen op het personenvervoer. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat we bij rail- en luchtverkeer gebruik maken van de reistijden voor het personenvervoer. Deze kunnen aanzienlijk afwijken van die voor het goederenvervoer. Dit is tevens de reden waarom we geen aandacht besteden aan het vervoer over water. Gezien de dynamiek in deze infrastructuurtypen is het gewenst om niet alleen een beschrijving te geven van de huidige situatie, maar ook een inventarisatie te leveren van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Dit zal worden gedaan met behulp van een scenario-analyse.

* Beide auteurs zijn werkzaam bij de vakgroep Ruimtelijke Economie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het kader van het Onderzoekprogramma "Stedelijke Netwerken".

Om de positie van steden in infrastructuurnetwerken te bepalen, maken we gebruik van het bereikbaarheidsconcept zoals dat wordt gehanteerd in het graviteitsmodel. Deze methode wordt toegelicht in het volgende hoofdstuk. Vervolgens wordt de methode toegepast op de drie genoemde typen infrastructuur (hoofdstuk 'Stedelijke agglomeraties in Europese infrastructuurnetwerken'). In het vierde hoofdstuk ('Integratie transportsystemen: de kortste reistijd') geven we een beeld voor de geaggregeerde bereikbaarheid volgens de drie infrastructuurtypen gezamenlijk. In het hoofdstuk 'equity: de ongelijkheden in bereikbaarheid' gaan we in op de ongelijkheden die er blijken te bestaan tussen de bereikbaarheid van de onderscheiden steden. Het laatste hoofdstuk tenslotte is gewijd aan een bespreking van de positie van de Randstad in Europa.

METHODE*

Het begrip bereikbaarheid betreft de geografische ligging van de agglomeratie ten opzichte van die van de overige agglomeraties. Hoe korter de gemiddelde afstand tot de overige agglomeraties, des te gunstiger is de relatieve ligging van het stedelijke gebied. Bezit het een relatief gunstige positie, dan zou het eenvoudiger moeten zijn om internationaal georiënteerde bedrijvigheid aan te trekken dan wanneer het relatief ongunstig gelegen is. In zijn simpelste vorm kan men de analyse uitvoeren door het opstellen van een bereikbaarheidsindex aan de hand van uitsluitend reistijden. Hiervoor kan een eenvoudig graviteitsmodel gebruikt worden. De bereikbaarheid van een stad wordt daarin berekend als de som van een functie van de reistijden naar alle relevante bestemmingen. Als functie wordt hierbij gebruik gemaakt van de weerstandsfunctie in het graviteitsmodel (zie Bruinsma en Rietveld, 1992). Een verfijning kan bewerkstelligd worden door een weging toe te passen aan de hand van de bevolkingsomvang van de agglomeraties. Bij een grotere bevolkingsomvang neemt immers de kans toe dat iemand uit deze agglomeratie relaties onderhoudt met personen uit andere agglomeraties. Naast de reistijd is de bevolkingsomvang dan ook een factor van belang.

We zullen drie vervoerwijzen onder de loep nemen: vervoer over de weg, per spoor en door de lucht. De drie vervoerwijzen zullen in eerste instantie apart worden behandeld. Alleen bij het weg- en spoorverkeer zal soms een combinatie met vervoer over water worden opgenomen als een agglomeratie anders onbereikbaar zou zijn.

Bij het operationaliseren van het model dienen keuzes gemaakt te worden ten aanzien van de in de analyse op te nemen agglomeraties en de bepaling van de reistijden tussen en binnen deze agglomeraties.

* Voor een modelmatige toelichting en verantwoording wordt verwezen naar Bruinsma en Rietveld (1992).

In dit artikel concentreren we ons op de bereikbaarheid van grote stedelijke agglomeraties in Europa (exclusief de G.O.S.). Daarbij nemen we uitsluitend agglomeraties in beschouwing met meer dan 1 miljoen inwoners. Voor de wijze van afbakening van de stedelijke agglomeraties zij verwezen naar Bruinsma en Rietveld (1992).

Voor de vervoerwijzen rail en lucht kan direct gebruik gemaakt worden van reistijden zoals aangegeven in de Thomas Cook European Timetable (rail) en de ABC World Airways Guide (lucht). Per verbinding zal steeds de snelste tijd worden aangehouden. Bij het wegvervoer dienen afstanden verkregen uit de Wegenatlas van Europa (Michelin, 1988) met behulp van gemiddelde snelheden omgezet te worden in reistijden. We gaan uit van een gemiddelde snelheid *tussen* stedelijke gebieden op snelwegen van 90 km/uur en op overige wegen van 60 km/uur. *Binnen* stedelijke gebieden wordt een gemiddelde snelheid van 30 km/uur gehanteerd.

Bij de berekening van de reistijd is het tevens van belang of men op ieder gewenst moment kan vertrekken of dat men gebonden is aan vastgestelde vertrektijden hetgeen het geval is bij vlieg-, trein- en vaarverbindingen. Een hoge frequentie voor rail- en luchtverkeer geeft aanleiding tot geringe wachttijdverliezen. De reistijd is dan ook samengesteld uit een ongemaktoeslag voor de wachttijd, de werkelijk vlieg-, vaar- c.q. treinreistijd en de in-/uitchecktijd. Voor details zij verwezen naar Bruinsma en Rietveld (1992).

De toepassing van het graviteitsmodel brengt met zich mee dat de eigen regio een zwaar gewicht in de schaal legt. De interne reistijd is er immers klein hetgeen in een graviteitsmodel tot een hoge waarde leidt. Dit leidt steeds tot hoge uitkomsten voor Londen en Parijs.

STEDELIJKE AGGLOMERATIES IN EUROPESE INFRASTRUCTUUR-NETWERKEN

Met behulp van het graviteitsmodel is voor het lucht-, rail- en wegverkeer een bereikbaarheidsindex opgesteld voor 42 Europese agglomeraties. Voor iedere modaliteit is allereerst een ongewogen index berekend en vervolgens een index gewogen naar bevolkingsomvang. Tenslotte zijn in een aantal toekomstscenario's mogelijke verbeteringen in het infrastructuurnetwerk geformuleerd en is gekeken welke verschuivingen deze verbeteringen in de gewogen index teweegbrengen.

Bereikbaarheid luchtverkeer

De bereikbaarheid van de agglomeraties wordt bepaald met behulp van de reistijden tussen de agglomeraties. Voor het vliegverkeer spelen – naast de werkelijke vliegtijd – de in-/uitchecktijd en de wachttijd (samenhangend met de

frequentie van de vluchten) een rol. Bij een eerste benadering zal uitsluitend gelet worden op de reistijden en blijven de verschillen in omvang van de agglomeraties buiten beschouwing (Tabel 1, kolom 1). Deze ongewogen index geeft alleen de

Tabel 1 – De bereikbaarheid van Europese steden voor het vliegverkeer

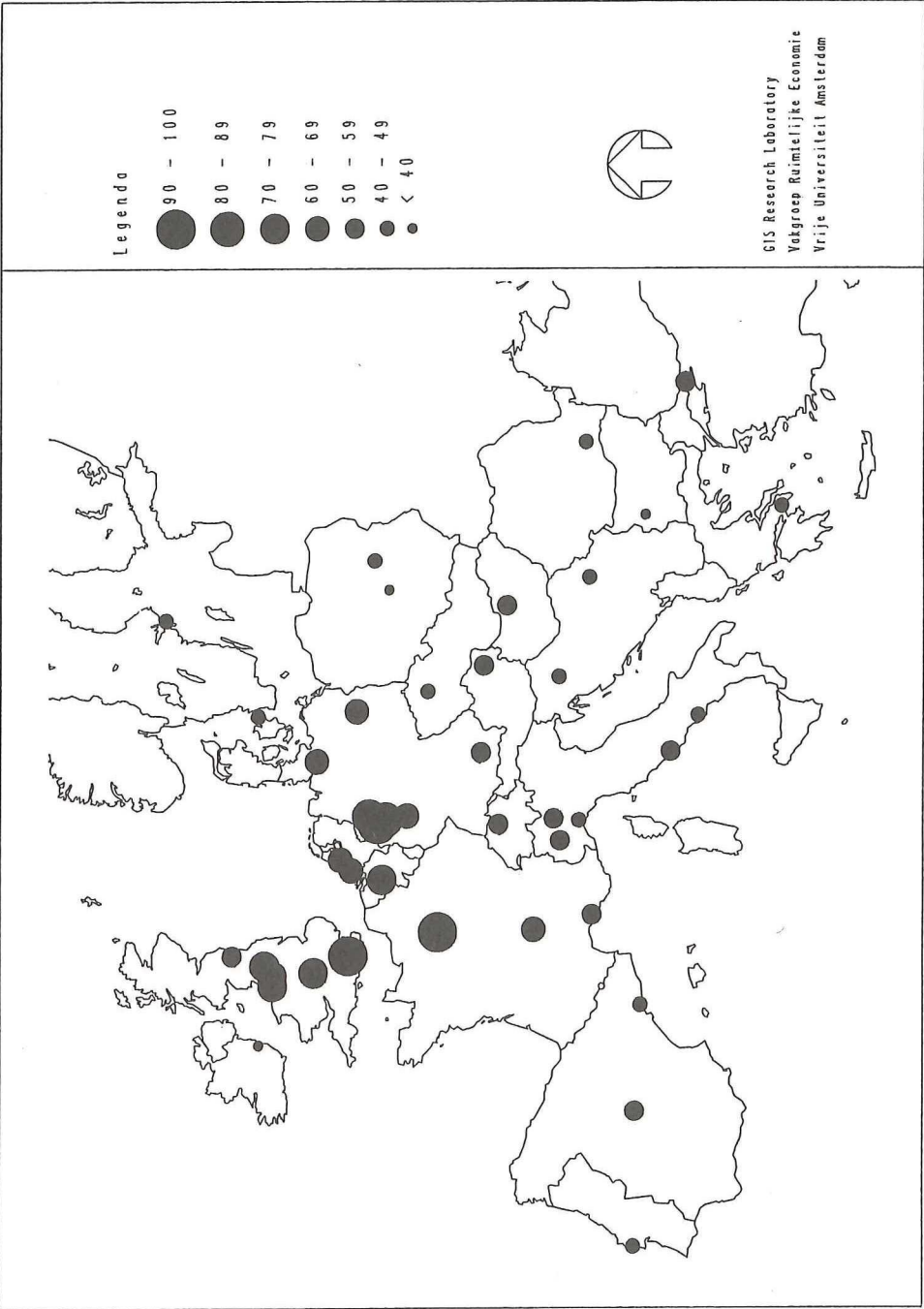
	1	2	3	4		1	2	3	4
London	100	100	99	99	Dublin	43	58	50	66
Parijs	96	94	100	100	Athene	41	51	57	64
Frankfurt	90	98	75	77	Birmingham	41	51	48	62
Zürich	87	96	73	76	Stockholm	41	50	50	60
Brussel	83	96	70	74	Belgrado	39	48	47	55
Amsterdam	83	95	70	73	Lyon	39	54	48	65
Milaan	75	85	69	72	Boekareset	36	43	48	56
München	69	81	65	70	Keulen	36	51	42	60
Kopenhagen	68	77	64	70	Lissabon	35	44	49	59
Rome	64	68	66	73	Sofia	35	45	43	51
Berlijn	64	70	70	75	Zagreb	30	33	36	51
Düsseldorf	63	75	60	69	Marseille	24	38	39	61
Wenen	62	71	61	70	Turijn	22	32	35	60
Madrid	57	66	67	73	Newcastle	21	34	32	55
Hamburg	56	68	60	71	Napels	20	26	33	54
Barcelona	55	67	60	67	Leeds	13	25	31	56
Boedapest	47	55	55	63	Genua	13	20	28	54
Praag	47	52	48	59	Rotterdam	11	27	32	66
Warschau	46	54	52	58	Liverpool	6	13	21	54
Manchester	44	57	51	63	Essen	0	0	18	60
Istanbul	43	48	65	70	Lodz	0	0	17	49

- 1 = Directe verbindingen, ongewogen voor bevolkingsomvang.
- 2 = Directe verbindingen, gewogen, exclusief interne bestemming.
- 3 = Directe verbindingen, gewogen, inclusief interne bestemming.
- 4 = Directe en indirecte verbindingen, gewogen, inclusief interne bestemming.

ruimtelijke dimensie van bereikbaarheid weer. Aangenomen mag echter worden dat bij een gelijke afstand de interactie tussen een agglomeratie en een stad met een bevolkingsomvang van 4 miljoen groter is dan de interactie met een stad met een bevolkingsomvang van 1 miljoen. De reistijd wordt daarom gecorrigeerd – gewogen – voor de bevolkingsomvang van de bestemming (Tabel 1, kolom 2). In kolom 2 is de interne bestemmingspotentie van de diverse steden buiten beschouwing gelaten, hetgeen een geringere spreiding van de index tot gevolg heeft. Nemen we deze wel op, dan blijken grote steden hun relatieve positie te versterken (zie Tabel 1, kolom 3). De interne component kan met name in de grotere agglomeraties een dermate hoog aandeel van de totale score innemen dat een grote, excentrisch gelegen agglomeratie – zoals Istanbul – toch hoog scoort in de index. De gewogen index weerspiegelt dan ook niet uitsluitend de ruimtelijke lokatie van een stedelijke regio, zoals bepaald door zijn externe contacten, maar eveneens de massa van het eigen stedelijk gebied.

Voor het vliegverkeer zijn Londen en Parijs in de ongewogen index niet zo dominant als in de gewogen index (inclusief interne bestemming, zie Figuur 1).

Figuur 1 – De bereikbaarheid voor het luchtverkeer, gewogen voor de bevolkingsomvang.



Bij de toenemende dominantie van Londen en Parijs speelt de hoge frequentie van de vluchten en de relatief centrale ligging van de beide agglomeraties geen rol, daarin verandert immers niets. De toenemende dominantie wordt geheel verklaard door de hoge eigen bevolkingsomvang waardoor de interne interactie in belang toeneemt. De dominantie van Parijs en Londen is dermate groot dat zelfs Frankfurt in kolom 3 duidelijk achterop is geraakt. De scores van Essen en Lodz – die geen eigen luchthaven bezitten – worden in kolom 3 volledig bepaald door hun interne interactie potentieel. In het bovenstaande zijn alleen directe verbindingen in beschouwing genomen. Wanneer daarnaast ook overstapverbindingen in het model worden opgenomen (Tabel 1, kolom 4) verandert er weinig aan de dominantie van Parijs en Londen, alleen het aantal belagers van Frankfurt neemt toe (13 i.p.v. 7 binnen de 10 procentpunten). Belangrijker is echter dat nu de agglomeraties zonder of met slechte luchtverbindingen beter in beeld komen. Bijvoorbeeld Rotterdam, dat in sterke mate op Schiphol georiënteerd is, stijgt van een 36-ste naar een 18-de positie.

Voor de analyse van de toekomstige ontwikkelingen zijn twee scenario's uitgewerkt. Verwacht wordt dat het vliegverkeer de komende decennia sterk zal toenemen. Wij zijn uitgegaan van een verdubbeling van het huidige aantal vluchten tot het jaar 2010. Deze verdubbeling kan op verschillende wijzen aan de luchthavens worden toegedeeld. Verandert er niets in Europa, dan zal een verdubbeling van alle bestaande frequenties plaatsvinden (scenario 1). Ontwikkelt zich echter – zoals in de V.S. – onder invloed van de deregulering een hub-en-spoke-systeem, dan zullen enkele mainports tot ontwikkeling komen die de toename van het aantal vluchten zullen opeisen. Voor deze variant nemen we aan dat Londen, Parijs en Frankfurt de mainports zijn die de gehele toename van het aantal vluchten krijgen te verwerken (scenario 2). Dit betekent een verviervoudiging van het huidige aantal vluchten van deze luchthavens.

In het eerste scenario – waarin alle bestaande vluchten verdubbelen – blijken met name steden in Oost-Europa hun score en in mindere mate hun positie in de rangorde te verbeteren (Tabel 2). Voor de Oosteuropese luchthavens geldt dat zij veel verbindingen hebben met de overige agglomeraties; zij onderhouden echter deze verbindingen echter laag frequent. Verdubbeling leidt bij een laag frequente verbinding tot een snelle daling van de wachttijd met als gevolg een relatief sterke daling van de totale reistijd, hetgeen een relatief sterke stijging van de bereikbaarheid tot gevolg heeft.

In het mainportscenario valt op dat de mainports hun dominante positie niet zo sterk weten te verbeteren als men op voorhand wellicht mocht denken. De verklaring hiervoor is verwant aan die bij het voorgaande scenario. De mainports hebben momenteel niet alleen veel verbindingen, maar zij bezetten deze ook hoog frequent. Een verviervoudiging van de frequentie leidt dan tot een betrekkelijk geringe daling van de wachttijd (die toch al laag was) met gevolg dat de totale reistijd nauwelijks beïnvloed wordt. Wel dient te worden

Tabel 2 – Scenario's voor het vliegverkeer (gewogen voor bevolking)

	1	2	3	4		1	2	3	4		1	2	3	4
Parijs	–	–	–	–	Düsseldorf	2	–	–2	–	Belgrado	4	3	–1	–
Londen	–	–	–1	–	Barcelona	2	–	–3	–1	Sofia	4	–	–	–
Frankfurt	1	–	2	–	Hamburg	1	–	–3	1	Keulen	1	–	–1	–
Zürich	2	–	–4	–	Athene	2	–	–3	–	Marseille	2	–	–1	–
Brussel	2	–	–4	–1	Boedapest	4	–	–2	–	Zagreb	3	–	1	–
Amsterdam	2	–	–4	–1	Warschau	4	–	–2	–	Turijn	1	–	–	–
Berlijn	3	–	–3	2	Manchester	1	–1	–2	–	Napels	1	–	–	–
Milaan	1	–	–4	–	Stockholm	1	–2	–3	–1	Newcastle	1	–	–	–
Madrid	–	–1	–4	–	Dublin	1	–2	–3	1	Rotterdam	–	–	–	–
Rome	2	1	–3	–	Lissabon	1	–2	–2	–2	Leeds	–	–	–1	–
Istanbul	2	–	–3	–	Praag	5	4	–1	–	Genua	1	–	1	–
München	2	–	–3	–	Boekarest	4	3	–1	2	Liverpool	–	–	–1	–
Kopenhagen	2	–	–4	–	Birmingham	2	–1	–1	–	Essen	–1	–	–2	–
Wenen	3	–	–3	–	Lyon	2	–2	–2	–	Lodz	–1	–	–1	–

1 = Verandering score bij verdubbeling vluchten.

2 = Verandering rang bij verdubbeling vluchten.

3 = Verandering score bij mainport ontwikkeling.

4 = Verandering rang bij mainport ontwikkeling.

opgemerkt dat de score van andere grote luchthavens, met name in Noordwest-Europa, wel enkele procentpunten terugloopt, zodat de mainports relatief sterker groeien dan uit de absolute cijfers blijkt.

Bereikbaarheid railverkeer

Uit een eerste beschouwing van de bereikbaarheid van de Europese agglomeraties binnen het spoorwegnetwerk, blijkt de zeer centrale ligging van Midden-Duitsland (Tabel 3, kolom 1). Op gepaste afstand volgen Midden-Engeland, de Benelux en Parijs. De Benelux-steden en Parijs zijn – zoals Midden-Duitsland – relatief centraal gelegen in Europa. Dit geldt echter niet voor Midden-Engeland. Dit gebied scoort hoog omdat hier relatief veel stedelijke agglomeraties dicht bij elkaar liggen. In het gebruikte graviteitsmodel neemt de interactie af naarmate de afstand toeneemt. Steden die in elkaars nabijheid liggen – zoals dat in Midden-Engeland het geval is – wekken dan ook relatief sterke interactiestromen op.

Een nadere bestudering van de resultaten laat zien dat er binnen Europa een duidelijke centrale regio is, begrensd door de steden Hamburg-München-Genua-Lyon-Liverpool-Newcastle-Hamburg. Alle steden buiten deze regio hebben een score beneden de 40.

In de situatie waarin gewogen is voor de bevolkingsomvang, blijkt wederom dat de grotere agglomeraties door hun interne interactie hun score potentieel sterk hebben weten te verbeteren (Tabel 3, kolom 2 en Figuur 2). De verliezers zijn veelal agglomeraties met een kleine eigen bevolkingsomvang, die op relatief grote afstand van de grote agglomeraties zijn gelegen. Voor de Randstad, Noord-Italië en München geldt dat zij nabij relatief veel kleine agglomeraties gelegen zijn, terwijl de grotere agglomeraties verderaf liggen. Deze verhouding werkt negatief door in de gewogen score in vergelijking met de ongewogen score.

Tabel 3 – De bereikbaarheid van Europese steden voor het railverkeer

	1	2	3	4		1	2	3	4		1	2	3	4
Düsseldorf	100	90	-10	-2	Hamburg	48	61	13	-1	Zagreb	27	42	15	-9
Keulen	92	85	-7	-2	Turijn	47	52	5	-8	Napels	26	42	16	-5
Essen	86	81	-5	-2	München	45	54	9	-5	Warschau	26	44	18	-1
Manchester	66	77	11	-3	Lyon	45	63	18	4	Belgrado	24	42	18	-2
Leeds	63	77	14	-1	Zürich	44	54	10	-2	Lodz	24	39	15	-7
Rotterdam	63	67	4	-5	Genua	43	49	6	-8	Barcelona	23	46	23	4
Brussel	63	66	3	-2	Newcastle	43	55	12	1	Dublin	22	39	17	-6
Amsterdam	62	66	4	-4	Wenen	37	51	14	-3	Madrid	20	53	33	13
Parijs	61	100	39	8	Berlijn	35	62	27	8	Stockholm	18	40	12	-2
Liverpool	59	71	12	-	Marseille	35	51	16	-3	Sofia	17	35	18	-4
Frankfurt	58	64	6	-2	Rome	34	56	22	6	Boekarest	16	42	26	2
Birmingham	57	76	19	4	Boedapest	31	51	20	-	Lissabon	13	42	29	4
London	54	96	42	11	Praag	30	45	15	-4	Istanbul	12	58	46	24
Milaan	50	57	7	-4	Kopenhagen	28	44	16	-5	Athene	11	46	35	13

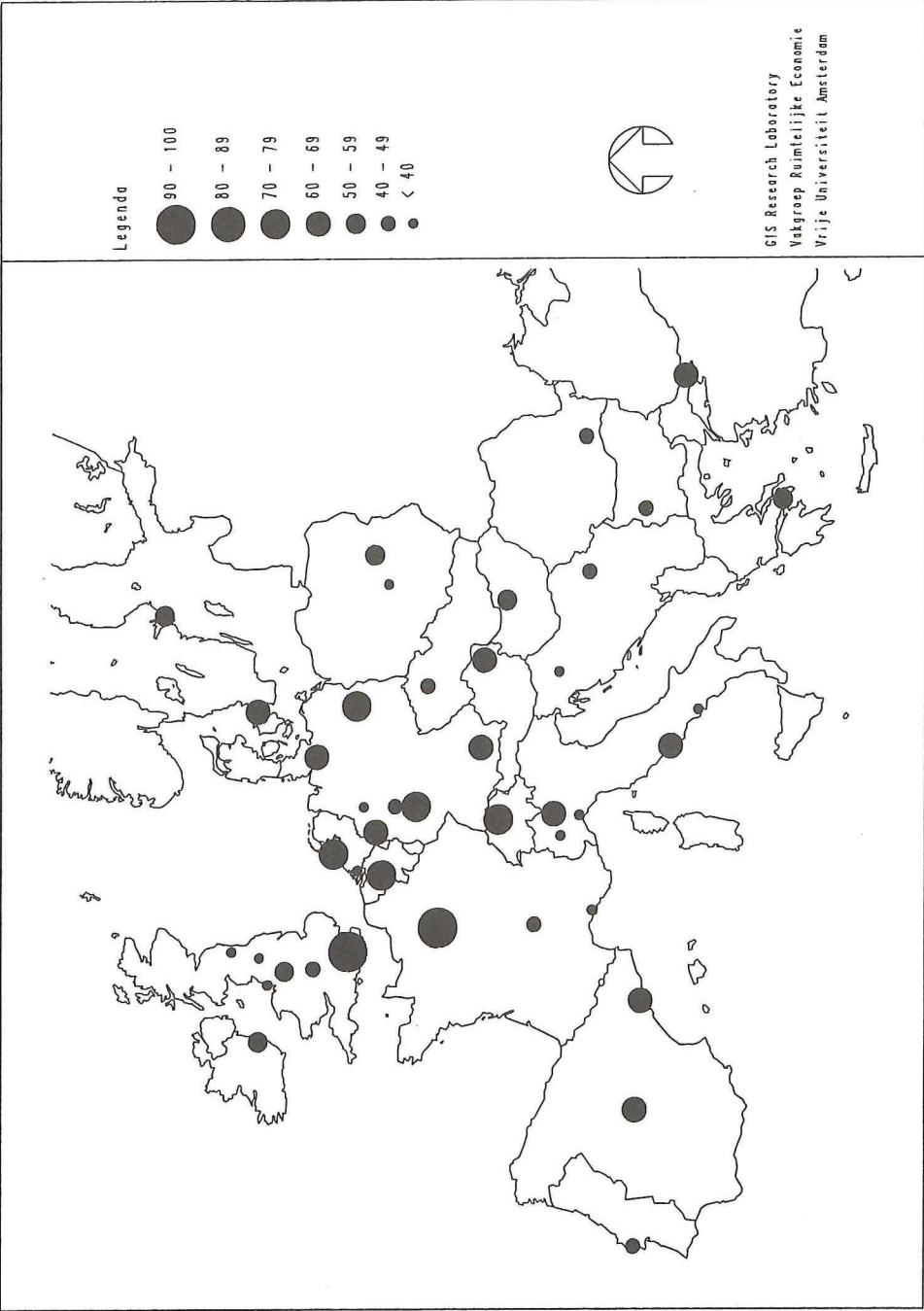
1 = Ongewogen voor bevolkingsomvang.

2 = Gewogen voor bevolkingsomvang.

3 = Verandering score 2 t.o.v. 1.

4 = Verandering rang 2 t.o.v. 1.

Figuur 2 – De bereikbaarheid voor het railverkeer, gewogen voor de bevolkingsomvang.



Voor het railverkeer is slechts één toekomstscenario uitgewerkt. Het ligt tamelijk voor de hand het Hoge-Snelheid-Treinen netwerk (HST) op te nemen. Ieder zichzelf respecterend land heeft echter zijn eigen ideeën omtrent de vormgeving van dit netwerk, waarbij vooral het eigen grondgebied goed voorzien is. Wij hebben gekozen voor het netwerk zoals dit door de Europese Commissie is voorgesteld (C.E.C., 1990).

Vooraf dient gesteld te worden dat wij de frequenties van de diensten niet hebben veranderd. Het is heel wel denkbaar dat de frequentie op HST-lijnen sterk zal toenemen; zouden wij echter de frequentie verhogen, dan is het onduidelijk welk deel van de verbeterde bereikbaarheid te danken is aan de snellere reistijd en welk deel aan de hogere frequentie. Tevens is de reistijdwinst die bijvoorbeeld gerealiseerd kan worden op het HST-traject Wenen-Kopenhagen ook toegekend aan verbindingen die over dit traject voeren, zoals bijvoorbeeld Istanbul-Stockholm.

Opvallend is, dat niet Parijs maar Brussel zowel relatief als absoluut de meeste baat heeft bij de aanleg van het HST-netwerk (Tabel 4). Brussel dankt deze

Tabel 4 – *Veranderingen in de bereikbaarheid als gevolg van het HST-net, gewogen voor bevolking*

	1	2		1	2		1	2		1	2
Parijs	–	–	Amsterdam	–1	1	Madrid	–	–3	Belgrado	–3	–7
Londen	–	–6	Frankfurt	6	7	Turijn	4	2	Napels	6	2
Düsseldorf	–1	–7	Lyon	2	5	Wenen	–3	–5	Lissabon	–1	–6
Keulen	1	–1	Berlijn	–4	–7	Boedapest	–4	–8	Boekarest	–1	–8
Essen	–1	–7	Hamburg	–1	–5	Marseille	9	5	Zagreb	2	–7
Leeds	–2	–8	Istanbul	–9	–11	Genua	1	–2	Stockholm	–	–6
Manchester	–4	–9	Milaan	3	5	Athene	–4	–9	Lodz	–1	–7
Birmingham	–1	–7	Rome	–3	–5	Barcelona	5	3	Dublin	1	–6
Brussel	4	11	Newcastle	–4	–5	Praag	–1	–7	Sofia	–	–6
Liverpool	–4	–8	Zürich	–5	5	Warschau	–2	–7			
Rotterdam	1	1	München	1	–	Kopenhagen	2	–2			

1 = Verandering in rang bij HST-netwerk.

2 = Verandering in score bij HST-netwerk.

gunstige ontwikkeling aan zijn centrale ligging tussen de grote bevolkingsconcentraties van Parijs, Londen en het Ruhrgebied.

De ontwikkeling van het HST-netwerk heeft vanzelfsprekend het grootste effect voor agglomeraties die direct op het netwerk worden aangesloten en die betrekkelijk centraal in het netwerk gelegen zijn; globaal gesproken Noordwest-Europa. De gunstige scores van de agglomeraties op de as Noord-Italië <—> Barcelona is opmerkelijk. Hier speelt naast de verbeterde bereikbaarheid richting Noordwest-Europa tevens de sterk verbeterde onderlinge bereikbaarheid een rol.

Men dient erop attent te zijn dat de daling van 6 procent punt in de score van Londen niet vergelijkbaar is met de daling van bijvoorbeeld Sofia. Londen valt terug van 96 naar 90, Sofia van 35 naar 29. De daling van de bereikbaarheid in

Engeland en Duitsland is dan ook niet zo ernstig als de daling in Zuid- en Oost-Europa.

Bereikbaarheid wegverkeer

De reistijd voor het wegennet is op een andere wijze bepaald dan in voorgaande situaties. Met behulp van afstandstabellen is de reistijd bepaald door gemiddelde rijsnelheden toe te kennen. Voor snelwegen bedroeg dit 90 km/uur en voor de overige wegen 60 km/uur.

In de ongewogen situatie zijn drie centrale regio's te onderscheiden: Midden-Duitsland, Midden-Engeland en Noord-Italië/Alpenregio (Tabel 5, kolom 1).

Na weging ontstaat weer het bekende patroon, waarin grote steden sterk stijgen. Londen en Parijs worden dominant op afstand gevolgd door Midden-Duitsland (zie Figuur 3). Istanbul stijgt in de rangorde van de 40-ste naar de 14-de positie. Het aandeel van het interne interactie potentieel bedraagt voor deze stad maar liefst 77% van de totale score.

Voor het wegennetwerk hebben wij twee toekomstscenario's uitgewerkt. In het eerste scenario wordt verondersteld dat de kwaliteit – en daarmee de snelheid – van alle beschouwde wegen op het snelwegniveau komt. In het tweede scenario wordt daarnaast aangenomen dat de veerdiensten tussen Engeland-Frankrijk, Denemarken-Zweden en Denemarken-Duitsland vervangen zijn door bruggen of tunnels.

De verbetering van het wegennetwerk leidt vooral tot verbetering van de scores van Oost- en Zuid-Europa en Zweden, waar momenteel nog veel wegen van een mindere kwaliteit zijn (Tabel 6). De sterkere stijging van de scores van Oost-Europa danken deze steden aan hun relatief korte afstand tot de overige Europese steden in vergelijking met Zuid-Europa en Zweden. In het model resulteert een reistijdwinst van 10 minuten op een traject van 1 uur in een groter effect dan eenzelfde reistijdwinst op een traject van 2 uur. Stockholm en Lissabon kennen wel een betrekkelijk sterke stijging van hun individuele index, door hun lage score leidt dit echter niet tot een sterke stijging ten opzichte van Parijs, de hoogst scorende agglomeratie.

De effecten van de Kanaaltunnel zijn op het eerste oog marginaal; de bereikbaarheid van de in de basissituatie al hoog scorende Engelse steden lijkt niet substantieel te stijgen. Indien echter naar de individuele index gekeken wordt dan is een duidelijke stijging waarneembaar. Deze stijging is echter niet sterker dan de stijging van Parijs die zowel van de aanleg van snelwegen als van de aanleg van de Kanaaltunnel profiteert.

Overeenkomsten en verschillen

Betreffende de overeenkomsten in de resultaten voor de verschillende transportmodi kunnen we tamelijk kort zijn. Parijs en Londen zijn dominant in de

Tabel 5 – Bereikbaarheid voor het wergverkeer

	1	2	3	4		1	2	3	4		1	2	3	4
Dusseldorf	100	78	-22	-2	Birmingham	77	70	-17	5	Kopenhagen	60	52	-12	-3
Essen	98	77	-21	-2	Genua	77	59	-18	-10	Lodz	60	49	-11	-8
Keulen	97	75	-22	-2	Parijs	76	100	24	16	Belgrado	60	52	-8	-3
Brussel	87	70	-17	-5	Lyon	75	62	-13	-3	Barcelona	59	54	-5	2
Rotterdam	85	69	-16	-7	Newcastle	75	60	-15	-5	Napels	59	49	-10	-4
Leeds	85	74	-11	-1	Hamburg	74	66	-8	4	Warschau	58	51	-7	-1
Amsterdam	85	67	-18	-8	Berlin	72	74	2	15	Sofia	55	45	-10	-5
Frankfurt	84	70	-14	-3	Londen	72	94	22	20	Dublin	52	43	-9	-6
Manchester	84	71	-13	1	Wenen	71	60	-11	-2	Madrid	51	58	-7	10
Liverpool	81	68	-13	-3	Praag	71	58	-13	-4	Boekarest	51	50	-1	2
Milaan	80	65	-15	-6	Marseille	69	56	-13	-4	Stockholm	50	45	-5	-2
Turijn	78	61	-17	-11	Zagreb	67	54	-13	-5	Istanbul	47	67	20	26
München	78	63	-15	-6	Boedapest	66	61	-15	5	Lissabon	46	48	2	2
Zürich	78	63	-15	-6	Rome	64	63	-1	10	Athene	44	52	8	9

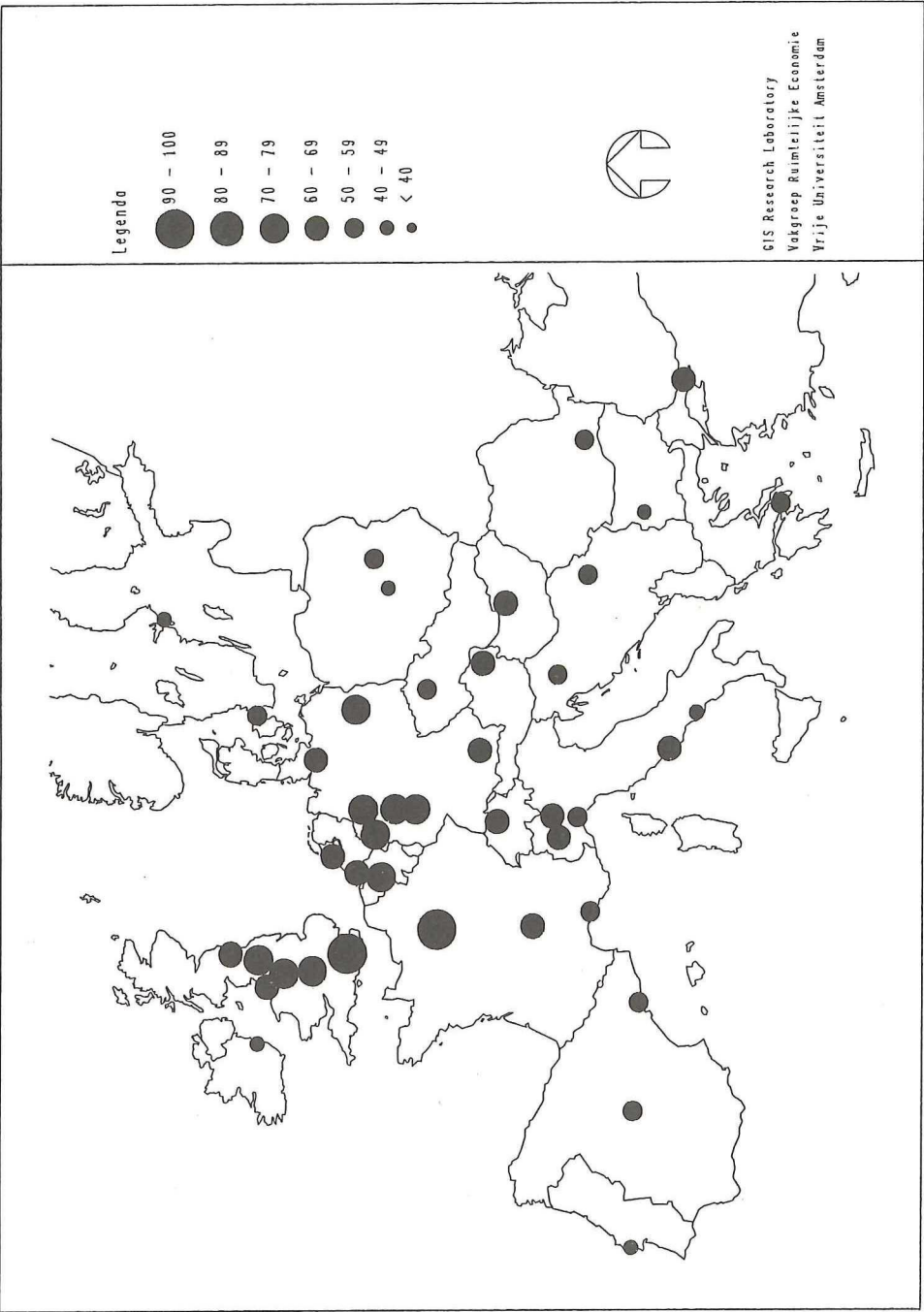
1 = Ongewogen voor bevolkingsomvang.

2 = Gewogen voor bevolkingsomvang.

3 = Verandering score 2 t.o.v. 1

4 = Verandering rang 2 t.o.v. 1.

Figuur 3 – De bereikbaarheid voor het wegverkeer, gewogen voor de bevolkingsomvang.



Tabel 6 – Toekomstscenario's voor het wegverkeer (gewogen voor bevolking)

	1	2	3	4		1	2	3	4		1	2	3	4
Parijs	-	-	-	-	Amsterdam	-	-	-	-	Marseille	1	-1	-	-2
Londen	-	-	1	-	Hamburg	-	-	-	-	Barcelona	-	-5	-	-6
Düsseldorf	-	-	-	-	Milaan	-	-	-1	-	Zagreb	3	-	1	-1
Essen	-	-	-	-	Rome	1	-1	-1	-3	Kopenhagen	-	-5	4	3
Keulen	-	-	-1	-	München	1	1	-	-1	Athene	3	1	2	-1
Berlijn	1	-	-	-1	Zürich	-	-1	-1	-	Belgrado	3	-	2	-1
Leeds	-	-	-	1	Lyon	1	-2	-	-1	Warschau	6	6	5	5
Manchester	-	-	-	-1	Boedapest	3	2	1	3	Boekarest	4	-	3	-1
Brussel	-	-	-	-1	Turijn	-	-2	-1	-3	Napels	-	-2	-	-2
Birmingham	-	-1	1	2	Newcastle	-	-2	1	-	Lodz	6	5	5	5
Frankfurt	-	1	-1	-	Wenen	2	3	1	2	Lissabon	2	1	1	1
Rotterdam	-	-1	-	-	Genua	1	-1	-	-1	Sofia	4	-	3	-
Liverpool	-	-1	-	-1	Madrid	2	-1	1	1	Stockholm	1	-	2	-
Istanbul	3	2	1	1	Praag	3	4	2	3	Dublin	-	-	-	-

1 = Verandering score bij wegnen.

2 = Verandering rang bij wegnen.

3 = Verandering score bij wegen/bruggen/tunnels.

4 = Verandering rang bij wegen/bruggen/tunnels.

Europese infrastructuurnetwerken aanwezig. Door hun aantal en de korte onderlinge afstand – hetgeen sterke interactiestromen genereert – scoren de agglomeraties in Centraal-Duitsland en Midden-Engeland hoog bij het weg- en railverkeer. Door het ontbreken van luchtverbindingen op deze korte afstanden vallen zij voor het luchtverkeer ver terug in de rangorde.

Wordt naar de effecten van de aanleg van nieuwe infrastructuur gekeken, dan kunnen eveneens een aantal overeenkomsten en verschillen opgemerkt worden. Oosteuropese steden blijken veel baat te hebben bij het verbeteren van het wegnen en bij een verdubbeling van de frequentie van alle vliegverbindingen. De baten van Oost-Europa zijn duidelijk groter dan die van Zuid-Europa, waar de kwaliteit van de infrastructuurnetwerken veelal ook niet erg florissant is. Met name Kopenhagen profiteert van de vaste oeververbindingen met Duitsland; Stockholm ligt dermate ver van deze verbindingen dat de behaalde reistijdwinst slechts tot een marginale verbetering leidt.

De agglomeraties in Noordwest-Europa en in mindere mate de as Noord-Italië <—> Barcelona profiteren van de aanleg van het HST-netwerk. Hoewel het effect van de Kanaaltunnel op het eerste oog klein is, is er een duidelijke stijging van de individuele index van de Engelse agglomeraties en in mindere mate van Parijs waarneembaar. Iets dergelijks geldt voor de mainportontwikkeling. Aan de scores van de mainports valt geen sterke verbetering af te lezen (die is en blijft hoog); de overige grote luchthavens zien echter hun score licht teruglopen.

INTEGRATIE TRANSPORTSYSTEMEN: DE KORTSTE REISTIJD

Tot nu toe is de bereikbaarheid van de stedelijke agglomeraties bepaald voor de afzonderlijke transportsystemen. Dit is mede gedaan om de effecten van

verbeteringen in de afzonderlijke transportsystemen beter te kunnen waarnemen. In werkelijkheid zullen de interactiestromen tussen stedelijke agglomeraties bestaan uit een mix van deze transportsystemen. De mix zal worden bepaald door de individuele keuze van de reizigers. Van grote invloed op deze keuze is de prijs-reistijd verhouding. Op kortere afstanden wordt meer gekozen voor de trein of voor de auto daar deze transportsystemen sneller en goedkoper zijn. Op middellange afstanden zijn auto en trein relatief goedkoop, het reistijd-verlies begint echter toe te nemen, vergeleken bij het vliegtuig. Op langere afstanden neemt het aandeel van het vliegtuig in de interactiestroom toe; hier worden de relatief hoge transportkosten gecompenseerd door de te behalen reistijdwinst.

Aangezien de transportkosten niet in het onderzoek zijn opgenomen, zullen wij de keuze van het transportmiddel laten afhangen van de kortste reistijd. Hiertoe zijn de voor bevolkingsomvang gewogen matrices voor het wegverkeer, het railverkeer en het vliegverkeer inclusief overstapverbindingen vergeleken. Het vliegtuig bleek voor 93% van de verbindingen (1604) het snelste transportmiddel, de auto voor 5% (92) en de trein voor 2% (26). De 118 verbindingen die met de auto of met de trein het snelst afgelegd kunnen worden, betreffen voor 36% verbindingen waarvoor met het vliegtuig geen directe verbinding bestaat (binnenlandse verbindingen).

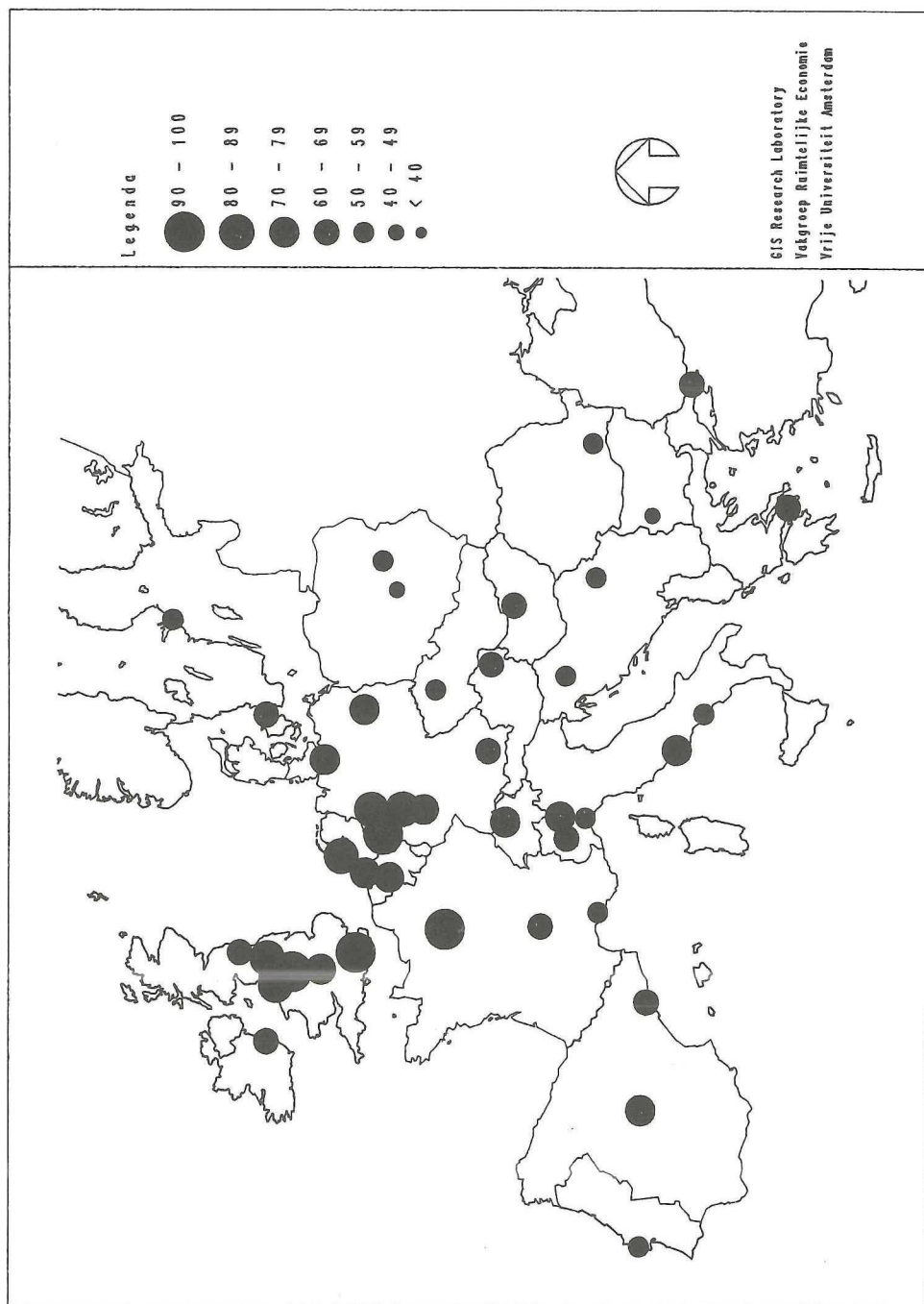
De resultaten, gewogen voor de bevolkingsomvang, zijn weergegeven in Tabel 7 en Figuur 4. Opvallend is dat Düsseldorf, een agglomeratie met een geringe eigen

Tabel 7 – Bereikbaarheid stedelijke agglomeraties bij keuze van vervoermiddel met de kortste reistijd, gewogen voor bevolking

Düsseldorf	100	Berlin	73	Athene	61
Londen	98	Zürich	73	Boedapest	61
Parijs	96	Rome	70	Marseille	59
Manchester	91	Madrid	70	Stockholm	58
Essen	89	Hamburg	70	Warschau	57
Leeds	87	München	68	Praag	57
Keulen	87	Wenen	68	Lissabon	57
Liverpool	86	Newcastle	67	Genua	56
Amsterdam	81	Lyon	67	Boekarest	54
Brussel	78	Kopenhagen	67	Belgrado	53
Frankrijk	77	Istanbul	67	Napels	53
Birmingham	76	Barcelona	64	Zagreb	50
Rotterdam	74	Dublin	63	Sofia	49
Milaan	73	Turijn	62	Lodz	49

bevolkingsomvang (laag aandeel interne interactie), de lijst aanvoert. Düsseldorf heeft echter, door de goede weg- en spoorverbindingen korte reistijden met steden in en rond het Ruhrgebied, met name met Essen, zodat een zeer hoge interactie tussen deze steden wordt verondersteld. Daarnaast heeft

Figuur 4 – De bereikbaarheid middels kortste reistijd, gewogen voor bevolking.



Düsseldorf een eigen luchthaven en ligt nabij Frankfurt voor eventuele ontbrekende vliegverbindingen. Naast de centraal gelegen Duitse steden scoort ook het Engelse stedengebied weer sterk.

In het algemeen valt op dat, hoewel het vliegverkeer 93% van de beschouwde verbindingen inneemt, de bereikbaarheidsindex in Tabel 7 nogal sterk afwijkt van de index van het vliegverkeer. De reden daarvan is dat de in beschouwing betrokken verbindingen over de weg en met de trein typische korte-afstandsverbindingen zijn waardoor zij relatief sterke interactiestromen genereren. Opvallend is dat de spreiding van de index geringer (100-49) is dan de spreiding voor het wegverkeer (100-43) en het railverkeer (100-35). Dit komt doordat de relatief grote reistijdverschillen tussen korte en lange afstanden per trein en per auto gedrukt worden door het snelle vliegverkeer. Op het eerste gezicht is hier dan ook sprake van relatief grote gelijkheid in bereikbaarheid.

EQUITY: DE ONGELIJKHEDEN IN BEREIKBAARHEID

Een belangrijk onderwerp waaraan tot nu toe nog niet specifiek aandacht aan is besteed, is het equity-vraagstuk.

Welk vervoerssysteem heeft de geringste verschillen in bereikbaarheid? Neemt het verschil in bereikbaarheid van een vervoerssysteem in de toekomstscenario's af of toe? Welk vervoerssysteem heeft de hoogste gemiddelde bereikbaarheid? Neemt de gemiddelde bereikbaarheid in de toekomstscenario's af of toe? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich onderling?

Op deze vragen kan op een statistisch eenvoudige wijze antwoord gegeven worden door het bepalen van: het rekenkundig gemiddelde, de standaarddeviatie, de variatiecoëfficiënt en de gemiddelde bereikbaarheid. De standaarddeviatie is het kwadratisch gemiddelde van de afwijkingen van de waarnemingen ten opzichte van hun rekenkundig gemiddelde en in de variatiecoëfficiënt wordt de standaarddeviatie uitgedrukt als percentage van het rekenkundig gemiddelde, zodat de variatiecoëfficiënten onderling vergeleken kunnen worden. Voor deze studie betekent dit dat, naarmate de variatiecoëfficiënt afneemt, de gelijkheid in de bereikbaarheid van de agglomeraties toeneemt.

Luchtverkeer en kortste reistijd

In Tabel 8 zijn de ontwikkelingen voor het luchtverkeer, gewogen voor de bevolkingsomvang, weergegeven. De variatiecoëfficiënt is – wanneer overstapverbindingen buiten beschouwing blijven – hoog, hetgeen betekent dat het verschil in bereikbaarheid van de agglomeraties relatief groot is. Dit is correct aangezien bijvoorbeeld Essen en Lodz zeer laag scoren door het ontbreken van een luchthaven.

Tabel 8 – Ontwikkeling van de gemiddelde bereikbaarheid voor het luchtverkeer

	Heden	Verdubbeling frequentie	Mainport oriëntatie	Overstap verbinding	Snelste keuze
Rekenkundig gemiddelde	264671	285942	274660	340625	379371
Standaarddeviatie	94164	99410	97520	55933	74206
Variatiecoëfficiënt	0.356	0.348	0.355	0.164	0.196
Gemiddelde bereikbaarheid	100	108.0	103.8	128.7	143.3

De toekomstscenario's waarin een verdubbeling van alle frequenties of een verviervoudiging van de frequentie voor de mainportverbindingen plaatsvindt, heeft dan ook een gering effect op de variatiecoëfficiënt, immers Essen en Lodz ondervinden in beide gevallen geen enkel effect van deze toekomstscenario's. Dat het effect van een verdubbeling van alle frequenties groter is dan de mainportontwikkeling blijkt zowel uit de variatiecoëfficiënt als uit de gemiddelde bereikbaarheid. De variatiecoëfficiënt laat bij een verdubbeling van de frequentie zien dat de gelijkheid in bereikbaarheid licht toeneemt. Het feit dat de variatiecoëfficiënt marginaal daalt bij het mainportscenario wordt verklaard uit het gegeven dat enkele kleine luchthavens een zeer sterke oriëntatie hebben op de mainports. Deze vluchten worden verviervoudigd, hetgeen leidt tot een relatief sterke stijging van hun bereikbaarheid. De stijging van de bereikbaarheid van deze kleine luchthavens blijkt voldoende te zijn om de stijging van de bereikbaarheid van de drie mainports (hetgeen een toenemende ongelijkheid inhoudt) te compenseren.

Uit de gemiddelde bereikbaarheid blijkt dat ten opzichte van de huidige situatie een verdubbeling van alle frequenties resulteert in een ruim twee keer zo grote stijging van de gemiddelde bereikbaarheid dan de ontwikkeling van de drie mainports (Parijs, Londen en Frankfurt). Tot nu toe zijn overstapverbindingen buiten beschouwing gelaten. Worden deze wel in de analyse betrokken, dan blijkt dit een sterke invloed te hebben op de indicatoren. Vergeleken met de situatie zonder overstapverbindingen wordt de ongelijkheid in bereikbaarheid ruimschoots gehalveerd, terwijl de gemiddelde bereikbaarheid met bijna eenderde toeneemt. Het mag duidelijk zijn dat hier sprake is van een sterke stijging van de bereikbaarheid van agglomeraties met slechte eigen luchtverbindingen; de bereikbaarheid van de best ontsloten luchthavens neemt als gevolg van de overstapverbindingen slechts marginaal toe.

Tenslotte is in de laatste kolom gekeken naar de variatiecoëfficiënt en de gemiddelde bereikbaarheid wanneer voor het transportmiddel met de kortste reistijd gekozen wordt. In vergelijking met het vliegverkeer inclusief overstapverbindingen, valt het op dat de gemiddelde bereikbaarheid sterk stijgt bij een lichte afname van de gelijkheid in bereikbaarheid. Deze ontwikkeling kan als volgt verklaard worden: de gemiddelde bereikbaarheid stijgt omdat voor de ontbrekende, met name binnenlandse, luchtverbindingen en ongunstige lucht-

verbindingen gekozen kan worden voor de auto of voor de trein. Dit betreft in alle gevallen betrekkelijk korte verbindingen, die volgens het graviteitsmodel relatief grote interactiestromen genereren. De bereikbaarheid van steden met dergelijke verbindingen stijgt dan ook sterk, met als gevolg dat de gemiddelde bereikbaarheid stijgt. Echter, de agglomeraties waarvoor deze auto- of treinverbindingen toegepast worden, zijn met name agglomeraties die bij de invoering van de overstapverbindingen al relatief hoog scoorden (steden in het Ruhrgebied en Midden-Engeland). Hun bereikbaarheid stijgt relatief sterk waardoor de variatiecoëfficiënt weer toeneemt.

Samengevat gebeurt nu het omgekeerde als bij de invoering van de overstapverbindingen. In plaats van een stijging van de bereikbaarheid van agglomeraties die een slechte bereikbaarheid hebben, stijgt bij de kortste reistijd met name de bereikbaarheid van agglomeraties die toch al een goede bereikbaarheid bezitten.

Railverkeer

Net als bij het luchtverkeer zonder overstapverbindingen is de ongelijkheid in bereikbaarheid van de agglomeraties voor de railverbindingen (inclusief overstapverbindingen) relatief groot (Tabel 9). Met name de verbindingen met Zuid-

Tabel 9 – Ontwikkeling van de gemiddelde bereikbaarheid voor het railverkeer

	Heden	Inclusief HST-net
Rekenkundig gemiddelde	211304	205695
Standaarddeviatie	59321	79673
Variatiecoëfficiënt	0.281	0.318
Gemiddelde bereikbaarheid	100	118.6

en Oost-Europa zijn slecht, terwijl de verbindingen binnen Noordwest-Europa relatief goed zijn. De aanleg van een HST-netwerk in Noordwest-Europa leidt dan ook alleen maar tot een toenemende ongelijkheid in bereikbaarheid.

Opvallend is dat de reistijdwinsten toch dermate hoog zijn dat de gemiddelde bereikbaarheid een relatief sterke stijging ondergaat. Wanneer alleen gekeken wordt naar de verbeteringen aan de infrastructuurnetwerken zoals wij ze in de toekomstscenario's hebben uitgewerkt, dan blijkt de gemiddelde bereikbaarheid bij het spoorwegnetwerk verreweg het sterkst te verbeteren. De investeringen benodigd voor een dergelijk scenario zullen overigens zeer groot zijn.

Wegverkeer

Voor het wegennetwerk is de ongelijkheid in bereikbaarheid relatief gering (Tabel 10). De ongelijkheid in bereikbaarheid neemt betrekkelijk sterk af wanneer alle wegen op het niveau van snelwegen komen. Dit was te verwachten

Tabel 10 – Ontwikkeling van de gemiddelde bereikbaarheid voor het wegverkeer

	Heden	Snelweg	Brug/tunnel
Rekenkundig gemiddelde	212914	218698	222930
Standaarddeviatie	40843	38534	40150
Variatiecoëfficiënt	0.192	0.176	0.180
Gemiddelde bereikbaarheid	100	102.7	104.7

aangezien dit met name verbeteringen in Oost-Europa, Zuid-Europa en Zweden betreft. Het gaat hier om agglomeraties die tamelijk perifeer in Europa gelegen zijn en die tevens benadeeld worden door een slecht wegennetwerk. Verbetering van het wegennet leidt dan ook tot een stijging van de score van agglomeraties die momenteel een slechte bereikbaarheid hebben. De gemiddelde bereikbaarheid stijgt echter slechts matig omdat het een beperkt aantal steden betreft.

Opvallend is dat wanneer naast het snelwegennet bruggen en tunnels gerealiseerd worden tussen Zweden-Denemarken, Denemarken-Duitsland en Engeland-Frankrijk de ongelijkheid in bereikbaarheid weer duidelijk toeneemt. Parijs, Londen – de hoogst scorende steden – en de Engelse steden profiteren van de Kanaaltunnel. Hun bereikbaarheid neemt toe, terwijl de bereikbaarheid van de laagst scorende niet substantieel verder toeneemt. De ongelijkheid in bereikbaarheid neemt weer toe, echter niet zo sterk dat het de gunstige ontwikkeling van de gelijkheid in bereikbaarheid zoals ontstaan als gevolg van de aanleg van snelwegen in met name Oost-Europa volledig kan compenseren.

Vergelijking van de transportmodi

In Tabel 11 staat de gemiddelde bereikbaarheid per transportwijze weergegeven als percentage van de gemiddelde bereikbaarheid voor het luchtverkeer exclusief

Tabel 11 – Gemiddelde bereikbaarheid voor de transportmodi in 1991 (vliegverkeer = 100), alsmede ongelijkheid in bereikbaarheid

	Gemiddelde bereikbaarheid	Ongelijkheid
Railverkeer	79.8	0.281
Wegverkeer	80.4	0.192
Vliegverkeer excl. overstapverbindingen	100	0.356
Vliegverkeer incl. overstapverbindingen	128.7	0.164
Snelste verbinding	143.3	0.196

overstapverbindingen. De volgorde van de transportwijzen levert geen verrassingen op, betreffende de waarden van de diverse transportmodi kunnen echter enkele opmerkingen gemaakt worden.

De gemiddelde bereikbaarheid van het railverkeer mag dan wel lager zijn dan die van het wegverkeer, het verschil is echter minimaal. De verklaring hiervoor

moet gezocht worden in de korte binnenlandse verbindingen. Het blijkt dat bijvoorbeeld in Duitsland en Engeland, maar ook in Nederland en Frankrijk, de nationale spoorwegmaatschappijen zeer snelle verbindingen onderhouden van stadscentrum naar stadscentrum, die bovendien zeer frequent uitgevoerd worden. Deze verbindingen leveren veelal reistijden op die korter zijn dan die met de auto. Relatief geringe reistijdverschillen leiden op korte afstanden tot relatief grote verschillen in interactiestromen. Het gevolg is dat de gemiddelde bereikbaarheid van agglomeraties voor het treinverkeer de score van het wegverkeer dicht weet te benaderen.

Uit de variatiecoëfficiënten blijkt dat het vliegverkeer exclusief overstapverbindingen en het railverkeer relatief grote ongelijkheden in de bereikbaarheid van de agglomeraties vertonen. Daarentegen hebben de agglomeraties voor de snelste verbinding, het wegverkeer en het vliegverkeer inclusief overstapverbindingen relatief kleine verschillen in bereikbaarheid.

DE POSITIE VAN DE RANDSTAD

In dit onderzoek is de Randstad opgesplitst in een Noord- en een Zuidvleugel. Voor het onderzoek heeft dit de consequentie dat de bevolkingsomvang van de Randstad verdeeld is over de twee vleugels, hetgeen ongunstig is voor de hoogte van de interne interactie. De Randstad is echter niet de enige grootstedelijke regio in Europa die opgesplitst is; het Ruhrgebied en Noord-Italië zijn in drie en Midden-Engeland is in vier stedelijke gebieden verdeeld.

Wordt gekeken naar de positie van de Randstad in de Europese infrastructuur-netwerken, dan mogen wij niet ontevreden zijn. Voor wat betreft het luchtverkeer zijn Parijs en Londen en in mindere mate Frankfurt dominant aanwezig. Achter deze drie koplopers zit Amsterdam in een groepje met Berlijn, Brussel, Madrid, Milaan, Rome en Zürich dat weinig voor elkaar onder doet. Het hele groepje profiteert licht van een verdubbeling van alle frequenties en loopt klappen op bij een eventuele mainportontwikkeling van de grote drie (aangenomen dat geen van deze zes luchthavens zich tot mainport zal weten te ontwikkelen).

In aanmerking genomen dat de agglomeraties in het Ruhrgebied en Midden-Engeland sterk profiteren van de nabijheid van relatief veel agglomeraties, hetgeen grote interactiestromen genereert, is de score van de Randstad voor het railnet eveneens goed. Buiten de steden uit voornoemde gebieden behoeven de beide Randstadvleugels alleen Parijs, Londen en Brussel voor zich te dulden. Hoewel de bereikbaarheid van de Randstad licht stijgt na invoering van het HST-netwerk, wordt de Randstad in deze situatie ook nog door Frankfurt en Lyon gepasseerd.

Voor het weginfrastructuurnetwerk scoort de Randstad relatief iets minder goed

dan voor het spoornetwerk. Buiten Parijs, Londen, het Ruhrgebied en Midden-Engeland moeten de Randstadsteden ook Berlijn, Brussel en Frankfurt laten voorgaan.

Alle resultaten overziend, dient – globaal gesproken – de Randstad voor wat betreft zijn bereikbaarheid in de Europese infrastructuurnetwerken eigenlijk alleen de grote bevolkingsconcentraties in Europa (Parijs, Londen, Ruhrgebied en Midden-Engeland), de ABG-driehoek (Antwerpen-Brussel-Gent) en Frankfurt te laten voorgaan. Toekomstige ontwikkelingen in Europese infrastructuurnetwerken hebben betrekkelijk geringe invloed op de relatieve positie van de Randstad.

Literatuur:

- ABC World Airways Guide*, (April, 1991), Reed Telepublishing Ltd., Dunstable.
- BRUINSMA, F.R. & P. RIETVELD (1992), Stedelijke Agglomeraties in Europese Infrastructuurnetwerken, *Stedelijke Netwerken*, Werkstuk 36, Amsterdam.
- Commission of the European Communities (1990), *The European Highspeed Train Network*, Brussel.
- COOK, T., (April 1991), *European Timetable*, Thomas Cook Publishing, London.
- Michelin (1988), *Wegenatlas van Europa*, The Hamlyn Publishing Group Limited, London.

EUROPARUBRIEK

De Europese vervoerintegratie, in het bijzonder: actualiteiten medio 1992

Prof. Dr. Mr. J.G.W. SIMONS

TEN GELEIDE

Het is alweer een jaar – d.w.z. 5 nummers van dit Tijdschrift – geleden dat we in deze rubriek de volle aandacht aan ‘actualiteiten’ konden besteden. Hoewel de besprekingen van of de bespiegelingen over het Groen- en Witboek, Unie- en Transitoverdragen, het Wegvervoer en de Nederlandstalige vakliteratuur in deze nummers wel actueel waren, werden ze in het Ten Geleide steeds voorafgegaan door slechts een korte vermelding van lopende zaken. De meeste aandacht van de lezer werd toch gevraagd voor bovenvermelde onderwerpen.

Deze keer is het echt een ‘must’ om meer ruimte voor de actualiteit te reserveren, teneinde de draad niet te verliezen. In de volgende paragraaf zullen we dan ook een formele en informele Vervoerministerraad behandelen, alsmede de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te Luxemburg in de bodemprocedure over de Strassenbenutzungsgebühr. Op deze manier kunnen dan tevens de voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van de infrastructuur – presentatie vond immers plaats in de Minister-raad – ter sprake komen.

In dit ten geleide dan ook louter vermelding van een aantal wetenswaardigheden:

- door uitspraken tijdens lezingen zowel van Commissaris Van Miert als van zijn Directeur-Generaal Coleman is duidelijk geworden waarom het Witboek (reeds lang tegemoet gezien) maar op zich laat wachten. Het Europese Parlement heeft laten weten een advies te willen uitbrengen over het Groenboek Vervoer en Milieu. Het zou dan niet kies zijn om dat advies niet af te wachten en het niet mee te wegen bij de uiteindelijke versie van het Witboek.
- door het vertrek van Commissaris Ripa di Meana naar de – in ieder geval bij het schrijven van deze rubriek – nieuwe Italiaanse regering, kwam onder meer het aandachtsveld Milieu vrij. Commissaris Van Miert heeft er geen gras over laten groeien om zijn oude wens bij de taakverdeling tussen de Commissarissen in vervulling te doen gaan: naast Vervoer, Consumentenbelangen alsmede Kredieten en Investerings nu ook Milieu erbij! Hij zal het

met hartstocht doen. Formeel – zo is het Kabinet van Ripa di Meana blijven bestaan – is deze taakverdeling slechts tijdelijk in afwachting van een nieuwe Italiaanse Commissaris, maar tegen beter weten in, durf ik hier toch te schrijven: 'ook in de verlenging met twee jaar van de huidige zittingsperiode'. Overigens zit er in de overgenomen portefeuille ook nog Burgerbescherming en Nucleaire veiligheid.

- het kabinet van Van Miert zelf heeft een nieuwe kabinetschef, de vervoerspecialist Claude Chêne, reeds eerder lid van de kabinetten Clinton-Davis en Van Miert. De vervoerzaken worden nu verdeeld behandeld: Renaudière, die uit het Directoraat Generaal Milieu (DG XI) komt, behandelt het inlandvervoer, Van Hoof de luchtvaart en Vandebon maritieme zaken. De heer Verslijpe, die de heer Chêne in de oude situatie bij vervoerzaken assisteerde, is kabinetschef geworden van de Belgische Minister van Verkeer, de heer Coeme. De heer Dierckx is als adjunct-kabinetschef aangebleven. Volledigheidshalve dient te worden toegevoegd dat de heer Seele in het kabinet de consumentendossiers en de relatie met het Parlement onder zijn hoede heeft.
- dat de term Groenboek niet staat voor milieuzaken – de term zelf is afkomstig van het Engelse systeem van Green papers (discussienota's) en White papers (beleidsnota's) – komt goed tot uiting nu er, d.d. 11 juni 1992 (Com(91)476def), ook een Groenboek over de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten (als mededeling, derhalve als een discussiestuk) van de Commissie aan de Raad en het Parlement is verschenen. Het Groenboek Post geeft een uitvoerige stand van zaken en wijst erop waar de Gemeenschap als zodanig moet interveniëren om bepaalde doelstellingen te halen. De belangrijkste doelstellingen zijn: de zorg voor een universele dienstverlening tegen betaalbare tarieven via concessiediensten, zonder de vrije concurrentie in een zo groot mogelijk deel van de sector los te laten; het invoeren van gemeenschappelijke verplichtingen voor de universele dienstverleners, alsmede het bewerkstelligen van samenhang en harmonisatie binnen de Gemeenschap.
- Ongeveer gelijktijdig met de aankondiging dat nu vanaf september binnen de Benelux het cabotagevervoer over de weg daadwerkelijk vrij is, kwam de uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat de EG-cabotageverordening voor het wegvervoer (nr. 4059/89) op formele gronden, nietig is. Het Europese Parlement had opnieuw gehoord moeten worden, toen de Ministerraad het desbetreffende Commissievoorstel fundamenteel wijzigde. Maar om praktisch te blijven, besloot het Hof ook dat, totdat er een nieuw besluit is, de gevolgen van de Verordening zelf, dus bv. de cabotagevergunningen, gehandhaafd blijven.
- De Europese Conferentie voor de Vervoerministers (de ECMT of CEMT, met zetel te Parijs) hield zijn 75ste zitting te Athene. De resultaten:

- Gerhard Aurbach, reeds sinds 1963 aan de CEMT verbonden, volgt Jan Terlouw op als Secretaris-Generaal;
- de organisatie dijt uit: Bulgarijë, Kroatië, de Baltische Republieken, Roemenië en Slovenië hebben het lidmaatschap aangevraagd;
- de paneuropese conferentie (Praag 29/31 oktober 1991) dient binnen een jaar een follow-up te krijgen, met name op het punt van de grote infrastructuurassen;
- de regels over het multilaterale CEMT-contingent voor het beroepsgoederenvervoer over de weg alsook de classificatie van de binnenvaartwegen worden 'gemoderniseerd'.

ACTUALITEITEN MEDIO 1992

De actualiteiten kunnen gebundeld worden gepresenteerd door een verslag van de Raadszitting van de Ministers van Vervoer van 22 en 23 juni te Luxemburg. In deze vergadering werden immers een aantal essentiële, zij het toen nog politieke, besluiten genomen die overigens al zeer snel, althans voor het grootste gedeelte, formeel in één van de daaropvolgende Raadsvergaderingen werden aangenomen. Zo werd, voor wat betreft het luchtvervoer, de derde fase voltooid door het aannemen van de verordeningen inzake vergunningen, tarieven en markttoegang. Daardoor zal een vrije Europese luchtvaartmarkt per 1 januari 1993 een feit zijn. Zelfs voor de invoering van de cabotage werd, zij het na langdurig touwtrekken, een datum bepaald, te weten 1 april 1997. Ook op zeevaartgebied werd uiteindelijk, na lang onderhandelen, een regeling over de cabotage getroffen en wel zodanig dat met de invoering stapsgewijs vanaf 1993 kan worden begonnen. Zelfs in het wegvervoer werd een cabotagepunt geregeld. Helaas niet voor wat het goederenvervoer betreft omdat daar de meningen over de invoeringsdatum, alsmede over de modaliteiten voor het overgangsregime, nog ver uiteenlopen en door diverse grote Lidstaten weer het junc-tim van de liberalisatie en de harmonisatie als voorwaarde werd gesteld. Bij het beroepspersonenvervoer (d.w.z. het vervoer met autobussen), lukte het wel om een verordening vast te stellen. Vanaf januari 1993 zal het mogelijk zijn om cabotage te plegen bij rondritten met gesloten deuren en voor speciale geregelde vervoerritten in grensgebieden. Maar juist in het kader van de 'actualiteiten' wordt bij deze Raadszitting stilgestaan omdat Commissaris Van Miert daarin ook zijn infrastructuurplannen presenteerde. Een attente lezer maakte mij onlangs opmerkzaam op het feit dat ik in deze rubriek een uitgebreide behandeling van dat onderwerp had toegezegd. Ik los dan ook gaarne deze belofte in door in deze paragraaf bijzondere aandacht aan de voorstellen te geven. Alvorens daartoe over te gaan evenwel eerst nog vermelding van een aantal andere punten uit de Raadszitting en een uitgebreidere behandeling van het bovenstaande. Konden

ook deze keer de besprekingen omtrent de externe betrekkingen van de EG met derde landen op het gebied van de binnenvaart niet tot overeenstemming leiden, wel werd het politieke akkoord van een eerdere Raadszitting over de overeenkomst inzake burgerluchtvaart tussen de EG, Noorwegen en Zweden formeel bekrachtigd. Hierdoor is verzekerd dat niet alleen naleving van het zgn. 'acquis communautaire' door Noorwegen en Zweden plaatsvindt maar ook, in de toekomst, overname van de toekomstige communautaire maatregelen. Er zal een gemengd comité worden ingesteld dat belast is met het beheer van de overeenkomst en dat toeziet op de uitvoering. Ook zullen Noorwegen en Zweden de juridische interpretaties van de Commissie en het Europese Hof van Justitie eerbiedigen. Dit alles uiteraard voor zover het de burgerluchtvaart betreft.

Het Britse voorzitterschap, dat tot het eind van dit jaar loopt, mag proberen de Lidstaten op één lijn te krijgen m.b.t. de dossiers over het communautair scheepsregister en de communautaire vlag (EUROS), alsmede over de fiscale harmonisatie. De Commissie zal uiterlijk eind september 1992 een voorstel moeten indienen omtrent de voorwaarden waaronder de Lidstaten tolgelden en ontheffingen voor het gebruik van bepaalde wegen en infrastructuur mogen invoeren c.q. toepassen. Verder, zoals de Britten in hun werkprogramma op de informele Raad te Hertfordshire aankondigden: behandeling van de dossiers op het gebied van de voltooiing van de interne markt; het invoeren van een infrastructuurpolitiek; veiligheidsbeleid op de weg en in het zeevervoer, alsmede een regeling voor de verhouding vervoer en milieu. Op deze informele Raad werden overigens al wat openingen gemaakt bij het onderwerp motorrijtuigenbelasting, opdat in het najaar, zowel in de Vervoerraad als in de ECOFIN-Raad, die uiteindelijk het laatste woord heeft, een oplossing komt. Er is ook een begin van een dossier over de staatssteun op tafel gekomen, waarbij de Lidstaten van mening zijn dat dit onderwerp interessant is, doch per vervoertak zou moeten worden bekeken. Commissaris Van Miert wees erop dat een en ander, onderscheidend in steun voor korte en lange termijn, wel tot de competentie van de Commissie zelf behoort.

Terug naar de vier hoofdzaken van deze verslagperiode. We gaan in aparte subparagrafen wat dieper in op de al kort genoemde hoofdzaken:

- a. finale liberalisatie van de luchtvaart;
- b. cabotage in zeevaart en personenwegvervoer;
- c. infrastructuurvoorstellen;
- d. Hof van Justitie in de Strassenbenutzungsgebührenzaak (C-195/90).

ad a. De finale liberalisatie van de luchtvaart

Na het tweetal pakketten in 1987 en 1990 kwam de Raad nu tot de finale fase met drie verordeningen, die op 1 januari 1993 in werking treden. De verordening

ten aanzien van de exploitatievergunningen aan – in de Gemeenschap gevestigde – luchtvaartmaatschappijen geeft via de verordening over de toegang tot de markt recht op de toekomstige communautaire markt van het luchtvervoer d.w.z. de luchtroutes tussen alle luchthavens van de Gemeenschap. Daarmee vervalt derhalve het huidige vergunningssysteem voor de exploitatie van routes. De uitgifte van exploitatievergunningen door de nationale autoriteiten aan in die Lidstaten gevestigde maatschappijen wordt aan genormaliseerde communautaire criteria vestigingsplaats, daadwerkelijke zeggenschap over de onderneming, financiële draagkracht en technische geschiktheid gebonden. Er worden ten aanzien van economische en financiële draagkracht eisen gesteld aan nieuwe, maar ook aan bestaande maatschappijen. Zowel Raad als Commissie zijn het er, volgens een verklaring in de Raadsnotulen over eens dat informatie over wijziging in de eigendom van aandelen slechts nodig is in situaties waar, ten aanzien van de meerderheid van de aandelen en de effectieve controle, twijfels bestaan als gevolg van zodanige veranderingen. Ten aanzien van de plicht om elke verandering in vluchtoperaties aan te melden, geeft een – zij het unilaterale – verklaring aan dat zulke veranderingen 50% van de omzet moeten bedragen. Ook ten aanzien van de beoordeling van de technische geschiktheid worden de criteria naar toekomstige communautaire wetgeving doorgeschoven, in afwachting van de opening daarin van de zogenaamde JAR-OPS (exploitatiecodes van vliegtuigen die worden gebruikt in het commerciële luchtvervoer en de algemene luchtvaart). Tenslotte biedt de verordening enige flexibiliteit voor de registratie van luchtvaartuigen in de Gemeenschap.

De verordening inzake de tarieven voor luchtdiensten berust op een systeem van vrije prijsbepaling. Zo'n tarief wordt geacht te zijn goedgekeurd indien noch de betrokken Lidstaat noch de Commissie binnen veertien dagen na ontvangst van de kennisgeving gemotiveerd bezwaar hebben ingediend. Voor wat betreft de tarieven op binnenlands luchtvervoer geldt evenwel nog een overgangsperiode die ook geldt voor de invoering van cabotage: huidige regelingen kunnen blijven tot 1 april 1997. De verordening bevat verder maatregelen om enerzijds de belangen van de industrie (algemene verlaging van de tarieven op een bepaalde markt) en anderzijds die van de consumenten (te hoge tarieven) te vrijwaren. Hoe gedetailleerd deze tariefafspraken worden uitgevoerd laat bijvoorbeeld de Beschikking van de Commissie van 6 juli 1992 (PB nr. L 220/39 van 5.8.92) zien over sommige luchtvaarttarieven nl. de verhogingen voor routes naar het Verenigd Koninkrijk. Een uitgebreid betoog over de criteria is nodig om te komen tot de dynamische bepaling van 'volledig aangerekende relevante kosten'. De exploitatiecoëfficiënt, de verhouding tussen de ontvangsten en de kosten, is de sleutel bij een niet-marginale benadering. Deze beschikking en met name de bijlage III ervan is voer voor economen.

De verordening over de toegang tot de markt concretiseert de vrije toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot de routes tussen alle luchthavens

op het grondgebied van de Gemeenschap. Voor cabotage geldt evenwel een overgangsperiode tot 1 april 1997, met dien verstande dat de zogenaamde cabotagevlucht, aansluitende cabotage, direct vóór of na een grensoverschrijdende vlucht, is toegestaan, zij het met een capaciteitsbeperking van 50%. Andere beperkingen die bij de vrije toegang mogelijk zijn, zijn de gevolgen voor het milieu, beperkingen van de infrastructuur, de verbindingen met de eilanden en de intermodale coördinatie. Ook wordt het beginsel van de openbare-dienstverplichting erkend, noodzakelijk voor de instandhouding van adequate luchtdiensten naar bepaalde nationale gebieden, zoals eilanden. In hoeverre voor deze openbare diensten subsidie kan worden verleend, is nog een open vraag nu de Commissie en de Lidstaten zich niet konden vinden in de Commissie-uitspraak dat dit in ieder geval in overeenstemming dient te gebeuren met de artikelen 92 en 93 over de staatssteun van het Verdrag.

ad b. Cabotage in de zeevaart en in het personenwegvervoer

De met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aangenomen verordening over de cabotage in het zeevervoer bepaalt dat zo'n cabotage met ingang van 1 januari 1993 vrij is voor reders uit de Gemeenschap die met een in een Lidstaat of in de toekomst ook bij EUROS geregistreerd schip varen dat de vlag van deze Lidstaat of van de EG voert, mits zij voldoen aan alle eisen voor toelating tot cabotage. Het zit nogal ingewikkeld in elkaar omdat er tal van uitzonderingen op de eisen voor toelating zijn.

De mogelijkheid bestaat dat de Lidstaten tot 1996 de bepaling, dat de schepen aan alle eisen moeten voldoen, kunnen opschorten. Dat is op zich een positieve uitzondering. Negatief is, dat een aantal diensten in de Middellandse zee en langs de kust van Spanje, Portugal en Frankrijk tijdelijk van toepassing van de verordening zijn uitgesloten. Dit geldt bijvoorbeeld voor cruisediensten tot 1 januari 1995, vervoer van strategische goederen tot 2 januari 1997, diensten van schepen met minder dan 650 brutoton tot 1 januari 1998 en geregelde passagiers- en veerdiensten tot 1 januari 1999. Hetzelfde geldt ook voor cabotage met de bekende Spaanse, Portugese en Franse eilanden of enclaves. De Grieken hebben weer een uitzondering kunnen bereiken voor de twee laatstgenoemde diensten tot 1 januari 2004. Ook is het beginsel van de openbare-dienstverplichting erkend en geregeld wanneer vrijwaringsmaatregelen kunnen worden genomen op het moment dat de markt ernstig is verstoord.

Eén van de eisen voor toelating heeft betrekking op de samenstelling van de bemanning. Zo is bepaald dat de bemanning van schepen die cabotage tussen havens op het vasteland verrichten en van cruiseschepen onder verantwoordelijkheid valt van de staat waar het schip geregistreerd is. Dit ligt anders voor schepen van minder dan 650 brutoton. Daarvoor gelden de voorwaarden van de staat van ontvangst. Bij cabotage met de eilanden horen alle aangelegenheden met de bemanning tot de verantwoordelijkheid van de staat waar de dienst

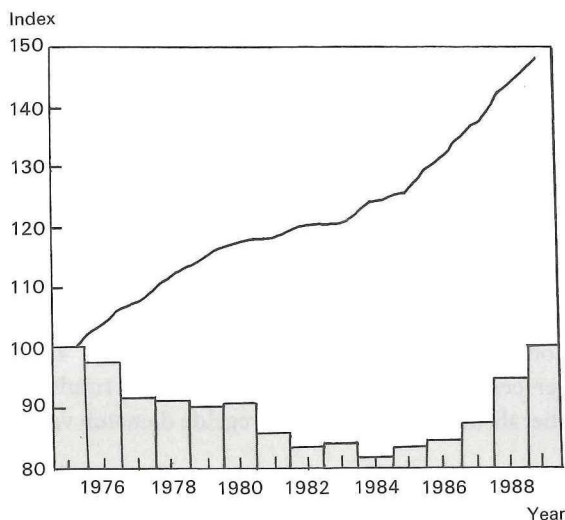
wordt verricht. De vlaggestaat heeft na 1 januari 1989 weer zeggenschap over de bemanningsregelingen bij zogenaamde aansluitende cabotage. Hier is mij als rubriekschrijver wel een opmerking veroorloofd. Je moet werkelijk midden in de materie zitten om eruit te komen. De zogenaamde juristen/linguïsten, de Europese ambtenaren die dit politieke akkoord in wetteksten moeten omzetten, kunnen nooit bevredigend werk afleveren. Laat staan dat de praktijk soepel zal lopen.

Voor de cabotage van het personenwegvervoer, d.w.z. autobusdiensten, is een en ander iets doorzichtiger geregeld. De verordening die op 1 januari 1993 in werking treedt, behelst namelijk onmiddellijke liberalisatie van bepaalde gespecialiseerde, geregelde diensten in grensgebieden, alsmede uitsluiting van cabotage in deze fase van de andere geregelde diensten. De toestand in verband met deze diensten wordt later opnieuw bezien in het licht van een vóór 31 december 1995 door de Commissie op te stellen verslag. Voor niet geregelde diensten komt er een onmiddellijke liberalisatie voor rondritten met gesloten deuren en een liberalisatie voor alle niet-geregelde diensten vanaf 1 januari 1996.

ad c. De infrastructuur voorstellen

Alvorens in te gaan op de voorstellen van de Commissie zelf, lijkt het me goed in herinnering te brengen dat reeds in 1966 met de beschikking tot instelling van een overlegprocedure inzake investeringen op het gebied van de infrastructuur een eerste stap tot een infrastructuurbeleid in de Europese Gemeenschap werd genomen. Na een mislukte poging in 1973 van de Europese Commissie voor de invoering van een gemeenschappelijk plan voor de infrastructuur, komt er pas eind zeventiger jaren schot in de zaak. En de Gemeenschap begint zelfs vanaf 1982, lopende tot 1989, ad hoc infrastructuurprojecten in de Lidstaten te helpen financieren. Dat dit zeker geen zoden aan de dijk zette – de te besteden bedragen haalden nauwelijks meer dan 2 cijfers in miljoenen ECU's – komt wel heel pregnant tot uiting in de hierna volgende grafiek uit een ECMT/CEMT-rapport. Vanaf 1989 komt er zowaar een aparte post infrastructuur op de begroting van de Europese Gemeenschap en stijgt het bedrag maar drie cijfers. Er werd zelfs door de Raad enige structuur aangebracht door het aannemen in 1990 van een middellang actieprogramma op het gebied van de infrastructuur (verordening 3352/59/90 van 20.11.1990, PB L326/1 van 24.11.1990) lopend tot 31.12.1992. In deze verordening werd een 'verklaring van Europees nut' ingesteld. Overigens heeft de Commissie in 1992 voorgesteld deze verklaring om te zetten in een 'verklaring van Europees belang' teneinde een beter klimaat te creëren voor particuliere investeerders en de totstandkoming van transeuropese netwerken te vergemakkelijken. De Europese Commissie had al met haar mededeling van 23 januari 1991 (COM(90)585 def. 10.12.1990 getiteld: 'Op weg naar transeuropese netwerken: voor een communautair actieprogramma') de aandacht gevraagd voor de behoefte van de Gemeenschap aan netwerken op het terrein van

Grafiek – Trends in jaarlijkse bruto-investeringen en het verkeer in het inlandvervoer, voor de ECMT-landen.



Bron: Investment trends in transport infrastructure in ECMT countries in the 1980's.

vervoer, telecommunicatie, energie en beroepsopleiding. Deze oproep heeft snel navolging gevonden, want in het tot nu toe alleen ondertekende Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 is de bevoegdheid voor de Europese instellingen op het gebied van de transeuropese netwerken opgenomen. Voor de regels opgenomen in het Verdrag van Maastricht (art. 129b t/m 129d, titel XII) wordt verwezen naar de Europarubriek in het Tijdschrift nr. 1/92 p. 131 e.v. Zo zullen projecten van 'Europees belang' financiële bijdragen van de Gemeenschap kunnen verwachten voor het verrichten van uitvoerbaarheidsstudies, garanties voor leningen of rentesubsidies en uitkeringen uit het, eind 1993 op te richten, Cohesiefonds (voor projecten in Lidstaten met een bruto nationaal produkt dat minder dan 90% van het EG-gemiddelde is). Om voor een dergelijke verklaring in aanmerking te komen, moeten de projecten wel een direct economisch effect in de Gemeenschap sorteren, duidelijk omschreven, verantwoordbaar en levensvatbaar zijn, het deel van de investeringen dat de privésector betaalt moet rendabel zijn en er moet een milieu-effectenstudie zijn verricht. Bovendien moeten de projecten in het Gemeenschapsrecht passen, met name inzake de mededinging en de openstelling van de markten van overheidsopdrachten en het milieu. Tot op heden heeft de Raad van Vakministers voor de Interne Markt slechts met haar resolutie van eind maart kennis genomen van deze voorstellen

van de Commissie. De aanpak ten aanzien van de transeuropese netwerken beperkt zich overigens niet tot het grondgebied van de Gemeenschap. Er mogen ook verklaringen worden afgegeven aan projecten op het grondgebied van een derde land wanneer een samenwerkingsbesluit met dat land is overeengekomen en het hele project aansluit bij de intra-communautaire werking van het netwerk.

Terug naar de historie. Het al in 1978 ingestelde Comité voor de Vervoerinfrastructuur krijgt in 1990 een meer uitgebreide rol om – het wordt zowel beheerscomité als adviescomité – verordening 3459/90 van 20 november 1990 uit te voeren. Deze verordening behelst een driejarenplan – tot eind 1992 dus – met een rapportering van de Commissie over de resultaten van de financiële injecties. Bij de presentatie in de jongste Raad zit het gevraagde verslag over de resultaten: de investeringen van de Gemeenschap die tot nu toe totaal 702,7 miljoen ECU bedragen leidden tot een kapitaalmobilisatie van 11.167 miljoen ECU!, d.w.z. een investeringsfactor van 16 waarbij nog geen rekening is gehouden met alle investeringen die via het Regionaal Fonds, de Europese Investeringsbank of de Kolen- en Staalgemeenschap op spoorweggebied liepen. Verder presenteerde de heer Van Miert in de bovengenoemde Raad een mededeling van de Commissie over de vervoerinfrastructuur alsmede drie mededelingen met voorstellen inzake structuurschema's over netwerken, waterwegen, autosnelwegen en gecombineerd vervoer. Aangekondigd worden nog: structuurschema's voor het professionele spoorvervoer, de zee- en kustvaart en de luchtverkeerscontrole. Ook is in de pijplijn een voorstel voor een verkeersmanagement-systeem (Vessel Traffic System, VTS) dat als doel heeft de bescherming van het milieu en het risico van ongevallen op zee te verminderen. De schattingen op het gebied van de financiering gaan in de mededeling van de Commissie voor de periode van 1990 tot 2010 van een 1000 miljard tot 1500 miljard ECU d.w.z. 1 tot 1,5% van het Bruto Nationaal Produkt. Gezien de schaarse overheidsmiddelen zal ook een bijzondere aandacht naar de private financiering moeten gaan o.a. door bepaalde projecten toe te staan op langere termijn een zelffinanciering te regelen. Teneinde de continuïteit met de reeds in het verleden aangevangen acties op vervoergebied in het algemeen te kunnen uitvoeren en nu het financiële driejarenprogramma eind 1992 zal aflopen, stelt de Commissie voor verordening nr. 3459/90 zodanig te veranderen dat er nu geen einddatum meer wordt gesteld zodat de programma's kunnen doorlopen. In de verordening zou dan de doelstelling worden opgenomen om de zgn. 'missing links' op te heffen: de infrastructuur naar de eilanden te verbeteren, bij de transitie ook het gecombineerde vervoer te begrijpen, melding te maken van de connecties en samenhang van de multimodale netwerken, ook die met de niet-Lidstaten en in het bijzonder die van Centraal- en Oost-Europa. De veiligheid en het traffic-management alsmede het milieu worden nu, voor wat betreft het gebruik van de infrastructuur, expliciet als doelstelling opgenomen; hetzelfde gebeurt ook ten aanzien

van de bevoegdheden van het Comité voor de Vervoerinfrastructuur, wat zich nu ook met zee- en luchtvaartinfrastructuur kan inlaten. Voor de diverse netwerken worden dan een aantal projecten genoemd, zoals voor de binnenvaart bij de Oost-Westroutes het Twente-Mittellandkanaal, de verbetering van het Mittellandkanaal zelf en de verbindingen met de Elbe en de Oder alsmede van de Elbe en de Oder met de Donau. Bij de Noord-Zuidroutes behoort de verbreding van de verbinding tussen de Schelde en de Seine, terwijl de binnenhavens moeten worden gestimuleerd tot intermodale ontwikkelingen. Voor wat het wegvervoer betreft, worden genoemd: de grensoverschrijdende verbindingen, de verbindingen naar Scandinavië, Centraal- en Oost-Europa, de rondwegen rond grote steden en de multimodale verbindingen met de weginfrastructuur. Voor wat de conventionele spoorwegen betreft: grensoverschrijdende projecten en de modernisering van bestaande netwerken. Voor de zeevaart: het al eerder genoemde VTS (Vessel Traffic System) en havenontwikkelingen voor het gecombineerde vervoer; bij de luchtvaart, de navigatie en intermodale steun op de luchthavens en een geïntegreerd luchtverkeerssysteem in het gehele Europese luchtruim. Voor alle vervoertechnieken, controlesystemen en informatiesystemen die gebruik maken van de nieuwste communicatietechnologie. Voor Griekenland en Ierland wordt een apart nummer opgevoerd om alle typen van het modale verkeer binnen deze en met de andere Lidstaten te verstevigen.

We hebben hiermee in feite ook de andere mededelingen en voorstellen van de Commissie behandeld nl. die voor de transeuropese wegvervoernetwerken, binnenvaartnetwerken en gecombineerd vervoer. De Commissie zegt in de desbetreffende documenten ook dat een en ander binnen het kader van de Nieuwe Verordening valt. Hier dan ook nog slechts enige aantekeningen uit de desbetreffende mededelingen. Voor wat het wegvervoer betreft, moet er, gezien de prognoses in de komende 10 jaar, bijna 37 000 km aan wegen bijkomen, waarvan een 12 000 hooggekwalficeerde autosnelwegen, waarvan bijna 40% komt te liggen in het perifere landen. De mededeling en de voorstellen die vergezeld gaan van vrij gedetailleerd kaartenmateriaal onderstrepen weliswaar dat het wegvervoer zal moeten bijdragen aan de beperking van de luchtvervuiling juist door middel van een multimodaal framework, zonder evenwel de economische efficiëntie van het transportsysteem en de vrijheid van keuze van verlader in gevaar te brengen. Voor wat betreft de binnenvaart zou de opheffing van de zogenaamde missing links en de grote bottlenecks een zeer goed en reëel alternatief voor het weg- en spoorvervoer zijn. Daarmee kan tevens gewerkt worden aan het systeem van gecombineerd vervoer door van binnenhavens ook intermodale logistieke centra te maken. De voorstellen van de Commissie over het gecombineerd vervoer komen erop neer dat in het jaar 2005 een netwerk gereed moet zijn, niet alleen voor het tot nu toe gebruikelijke trein-wegvervoer, maar ook met de binnenvaart en de zeevaart erin betrokken. Tegelijkertijd maakt de

Commissie van de gelegenheid gebruik om ook voorstellen tot wijziging voor reeds bestaande richtlijnen te maken; bijvoorbeeld richtlijn 75/130 van 17 februari 1975. Deze wijziging is nodig om de zeevaart in de regelingen te betrekken en tegelijkertijd worden wat technische eisen 'gemoderniseerd'. Uit het bij de mededeling gevoegde rapport over de steun aan het gecombineerd vervoer op grond van de desbetreffende verordeningen blijkt dat tegen de regels in, althans zeer verdacht voorkomend, Italië met 101 miljoen ECU ook de exploitatie heeft gesteund.

ad d. Het Hof van Justitie in de Strassenbenutzungsgebührenzaak

In eerdere rubrieken hebben we reeds deze rechtszaak van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen de Bondsrepubliek Duitsland inzake de 'Strassenbenutzungsgebührengesetz' aangestipt; zo in nummer 3/90 van dit Tijdschrift (p. 359) de vermelding dat op 12 juni 1990 het Hof de inwerkingtreding van de wet heeft opgeschort. Het Gerechtshof heeft nu ook in de bodemprocedure erkend dat de Bondsrepubliek Duitsland met bovengenoemde wet van 30 april 1990 haar verplichting voortvloeiende uit artikel 76 van het EG-verdrag geschonden heeft. In de klacht zelf was naast artikel 76 ook inbreuk op artikel 95 en 5 van het EG-verdrag opgesomd. In de rechtsoverwegingen maakt het Hof duidelijk dat zij over deze inbreuken niet meer hoeft te oordelen nu zij eerst al een inbreuk op artikel 76 heeft geconstateerd en daarmee de wet als niet conform het Verdrag had bestempeld.

Interessant bij dit soort processen zijn altijd de rechtsoverwegingen die veelal het recht interpreteren niet alleen voor dit geval, maar ook in zijn algemeenheid. Een voorbeeld is de verwerping van het Duitse argument dat de minder gunstige positie van de vervoerondernemingen uit andere Lidstaten, niet zozeer wordt veroorzaakt door de onderhavige wet, maar meer komt door de bilateraal gesloten belastingverdragen, die geen onderwerp kunnen zijn van de nationale regelingen, waarnaar artikel 76 van het EG-Verdrag verwijst. Het Hof kan deze redenering niet volgen en zegt dat de directe oorzaak van deze minder gunstige positie wel degelijk in de Strassenbenutzungsgebührengesetz ligt en zo voegt het toe in rechtsoverweging 25 dat ook bilaterale overeenkomsten onder het begrip 'bepalingen' in de zin van artikel 76 vallen. Immers ook dan moet beoordeeld worden of door een wijziging de rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig wordt voor vervoerondernemers uit de overige Lidstaten. Een andere algemene uitspraak is terug te vinden in rechtsoverweging 21, waarin het Hof stelt dat artikel 76 geen bepalingen of maatregelen in de weg staat die zich zowel voor de nationale als voor de vervoerondernemingen uit andere Lidstaten op dezelfde wijze negatief uitwerken. Deze rechtsoverweging kunnen we zien als een tweede mogelijkheid om ondanks artikel 76 toch in de loop der tijd 'moderne' bepalingen te stellen. Het artikel zelf geeft al een mogelijkheid nl. dat

de Raad een nationale maatregel goedkeurt ook in geval dat er een minder gunstige positie voor buitenlandse vervoerondernemingen uit voortkomt. En nu dus deze tweede mogelijkheid van wetgeving waardoor voor alle ondernemingen de positie slechter wordt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan niet-discriminerende milieumaatregelen. Het Hof zegt dat ook met zoveel woorden in rechtsoverweging 29 waarin ze vaststelt dat milieubescherming een essentieel doel is van de Gemeenschap, zoals in de Europese Akte is verwoord, en ook al uit het Arrest van 20 september 1988 in rechtszaak 302/86 van de Commissie tegen Denemarken is te herleiden. Maar tegelijkertijd zegt het Hof in rechtsoverweging 26 dat nu eventuele vermeende concurrentievoordelen van buitenlandse ondernemingen niet mogen worden rechtgetrokken teneinde een gelijke uitgangspositie te bewerkstelligen. Dat het Hof in zijn rechtsoverweging 27 nog het beroemde harmonisatiebesluit van 13 mei 1965 naar voren haalt, waarin ligt besloten dat vanaf 1 januari 1967 geen dubbele motorrijtuigenbelasting meer mag voorkomen maar alleen een motorrijtuigenbelasting in het land van registratie, is een uitspraak die nog eens in alle duidelijkheid stelt dat op dit moment het nationaliteitsprincipe beleid is in de wegvervoerbelasting. Dit moet de Duitse Minister, maar ook de Europese Commissie goed voor ogen houden wanneer ze, zoals aangekondigd, met voorstellen komen over tolheffingen, al dan niet in de vorm van vignetten. Daar hiervoor in de Raad uniformiteit (art. 76!) nodig is, kan Nederland en/of België een en ander tegenhouden, terwijl het junctim liberalisatie/harmonisatie ook met dit arrest gebleken is oneuropees beleid te zijn. Dit is zelfs een gerechtsgang waard! We zullen korthedshalve de argumentatie over de door Duitsland ingebrachte, beperkte geldigheidsduur van de wet en de bijna tranenverwekkende, maar te doorzichtige idealistische doelstellingen van de wet hier niet verder behandelen.

STATISTISCHE RUBRIEK

Onderstaande bijdrage is een geactualiseerde versie van een eerder in het Statistisch Magazine 1992/1 verschenen artikel.

DE STATISTIEK VAN DE DOORVOER IN HET PERSPECTIEF VAN 1992

Drs. J. KASBERGEN

VOORWOORD

Met ingang van 1 januari 1993 is een vrije interne markt in de Europese Gemeenschap (E.G.) voorzien. Voor een aantal door het CBS opgestelde statistieken heeft dat ingrijpende gevolgen. In de eerste plaats voor de Statistiek van de buitenlandse handel. Deze wordt nu nog opgesteld met behulp van aan de grensformaliteiten gebonden douanedocumenten. Ondermeer door de registratie van de vervoerwijze is ze echter ook van grote betekenis voor de vervoerstatistiek.

Het afschaffen van de douaneformulieren aan de binnengrenzen van de Gemeenschap maakt het noodzakelijk om vervangend statistisch grondmateriaal aan te wenden. Door het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen (Eurostat) is een systeem hiertoe ontwikkeld.

Haar voorstellen hebben geleid tot het per 7 november 1991 in werking treden van de Verordening (EG) 3330/91⁽¹⁾. Met deze zogenaamde Intrastatverordening wil men bereiken dat, door het leggen van een informatieplicht bij de in- en exporteurs die deelnemen aan het intracommunautaire goederenverkeer, de handel tussen de Lidstaten (intrahandel) ook na 1992 statistisch zal kunnen worden waargenomen. Voor de handel tussen Lidstaten en derde landen blijven uiteraard ook na 1992 douanedocumenten bestaan.

Statistische informatie over de doorvoer wordt eveneens door het gebruik van douanedocumenten verkregen. Voorzover deze doorvoer onderdeel gaat uitmaken van de intrahandel zal ook hiervoor een andere informatiebron moeten worden gevonden. Naar de mogelijkheden hiertoe wordt door het CBS onderzoek verricht. Een Statistiek van de doorvoer geeft, tezamen met die van de buitenlandse handel en het entrepôtverkeer, een volledig overzicht van het totale internationale vervoer van en naar de betrokken Lidstaat. Door de omvang van

⁽¹⁾ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. L 316, 16 november 1991.

de doorvoer in Nederland, zou het wegvallen van informatie daarover de statistiek in ernstige mate aantasten. Hieronder wordt deze problematiek nader besproken.

DE HUIDIGE STATISTIEK VAN DE DOORVOER IN DE E.G.

Inleiding

In 1969 is, bij de harmonisering van de douanewetgeving in de E.G., het begrip communautair douanevervoer geïntroduceerd. De afzonderlijke Lidstaten werden ertoe verplicht hun douanewetgeving daaraan aan te passen.

Sindsdien vormen communautaire douanedocumenten, sinds 1988 aangeduid met de naam Enig Document, het basismateriaal van de doorvoerstatistiek in de Lidstaten waar deze statistiek wordt geproduceerd.

Een doorvoerstatistiek wordt in de Lidstaten van de E.G. meestal opgesteld in samenhang met een Statistiek van de buitenlandse handel. Bij doorvoer is sprake van goederen die voor een betrokken Lidstaat zowel een buitenlandse herkomst als bestemming hebben. Een statistische registratie daarvan beperkt zich meestal tot dat deel waarbij, gewoonlijk in zee- of op luchthavens, een overlading plaatsvindt. Het nut en de betekenis van een doorvoerstatistiek komt dan ook het best tot uiting in relatie tot aspecten die direct of indirect samenhangen met het vervoer.

Doorvoer onder de communautaire douaneregeling

Tot de doorvoerstatistiek van een Lidstaat zouden alleen die goederen dienen te behoren die uitsluitend om transportredenen via die Lidstaat worden vervoerd. Het kan echter voorkomen dat in een Lidstaat goederen worden ingevoerd die in een later stadium, zonder dat zij enigerlei bewerking hebben ondergaan, weer worden uitgevoerd. In economische zin is dan ongetwijfeld sprake van doorvoer.

In de praktijk kan zulke opeenvolgende in- en uitvoer niet als doorvoer worden waargenomen. Dat is alleen mogelijk als slechts één enkele en doorlopende douaneprocedure wordt toegepast. Het communautaire douanevervoer maakt dat mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld de uitvoer van goederen van het Ver. Koninkrijk naar de B.R. Duitsland, met doorvoer met overlading in Nederland, in het Ver. Koninkrijk onder de communautaire douaneregeling worden gebracht die doorloopt tot in de B.R. Duitsland. Het daarvoor gebruikte Enig Document biedt de mogelijkheid de doorvoer via Nederland statistisch af te leiden. Zowel de landen van herkomst en van bestemming als de betrokken vervoerwijzen bij binnenkomst in en vertrek uit Nederland kunnen ermee worden vastgesteld.

De doorvoerstatistiek in Nederland

Voor Nederland, met een jaarlijkse doorvoer van rond 100 miljoen ton goederen, is een goede doorvoerstatistiek van groot belang. Het geeft een inzicht in het gebruik van de infrastructuur en ook de ramingen van de benodigde infrastructurele investeringen kunnen ermee worden onderbouwd. Een beeld over de omvang van de activiteiten van de bij de doorvoer betrokken transport- en overslagbedrijven kan alleen met een goede doorvoerstatistiek worden verkregen. Met de Statistiek van de doorvoer, de buitenlandse handel en het entrepôtverkeer, door het CBS geïntegreerd tot en gepubliceerd als de Statistiek van de aan-, af- en doorvoer, wordt een volledig overzicht gegeven van het totale internationale vervoer van en naar ons land.

Voor de doorvoerstatistiek is een gekoppelde waarneming en gelijktijdige registratie van twee goederenstromen essentieel. Een aangifte ten doorvoer van goederen die afkomstig uit het buitenland en op weg naar het buitenland in Nederland worden overgeslagen, wordt altijd verwerkt tot een inkomend en een uitgaand deel met in beide delen hetzelfde gewicht en dezelfde goederensoort waarbij de landen- en de vervoertakrelatie blijft behouden. Het merendeel van die aangiften bestaat uit communautaire documenten, met name het Enig Document.

HET BELANG VAN DE DOORVOERSTATISTIEK EN ZIJN GEBRUIK VOOR CONCRETE DOELEINDEN

Inleiding

In bepaalde Lidstaten van de Europese Gemeenschap kent de doorvoer met overlading een grote omvang. De geografische ligging van de betrokken Lidstaat, en de daarin aanwezige verkeersinfrastructuur, zijn hiervoor in grote mate bepalend. Aan deze voorwaarden is met name voldaan in Nederland en België met hoofdrollen voor de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen. Beide havens geven aansluiting op een uitgebreid net van spoor-, auto- en waterwegen voor verbindingen met het internationale achterland. Zij beschikken tevens over omvangrijke op- en overslaginstallaties. Het aandeel van de doorvoer van en naar het buitenland maakt ongeveer de helft van het totale zeevervoer uit. Beide havens vervullen dan ook een belangrijke rol als distributiecentra voor het Westeuropese achterland. Deze rol wordt nog extra benadrukt als bij de doorvoer met overlading ook de via het entrepôt lopende stromen worden opgeteld. Ook in de zeehavens van de B.R. Duitsland is de doorvoer van betekenis. Met name in relatie tot het Oosteuropese achterland en voor wat de zee-zee doorvoer betreft, tot de Scandinavische landen. Het is dus niet zonder reden dat in de drie betrokken Lidstaten een statistiek van de doorvoer wordt opgesteld.

Argumentatie voor het behoud van de doorvoerstatistiek

Invoer, uitvoer, entrepôtverkeer en doorvoer vormen tezamen de totaliteit van geloste en geladen goederen. Met goede statistieken kan deze totaliteit niet alleen nationaal worden gemeten, ook voor de afzonderlijke zeehavens is dat mogelijk. Zonder informatie over de doorvoer is de vaststelling van het totale vervoer bijvoorbeeld in Rotterdam, als grootste haven ter wereld, niet mogelijk. Een dergelijke situatie kan niet aanvaardbaar zijn, noch voor de nationale en lokale overheden, noch voor de bij het 'havengebeuren' betrokken transport-ondernemingen en op- en overslagbedrijven.

Ook als afzonderlijke grootheid dient de doorvoer steeds statistisch te kunnen worden vastgesteld. De eraan ten grondslag liggende factoren zijn immers van geheel andere aard dan bij de in- en uitvoer. Met name de economische beslissingen die de omvang van de doorvoer bepalen, worden in hoofdzaak niet in het land van doorvoer genomen. Hierdoor kan de omvang van de doorvoer een ontwikkeling te zien geven die ruimschoots afwijkt van die bij de in- en uitvoer.

Als uitvloeisel daarvan kan zonder statistische informatie over de doorvoer geen goed investeringsbeleid worden gevoerd noch kunnen de effecten daarvan worden gemeten. Hierbij kan worden gedacht aan een beleid ten aanzien van investeringen in speciale voorzieningen in de zeehavens, zoals installaties voor de overslag van ruwe olie, erts en containers, en de voor de doorvoer vereiste achterlandverbindingen in de vorm van transportwegen en pijpleidingen.

Slechts met een rechtstreekse beschikbaarheid van afzonderlijke statistische gegevens over de doorvoer kan door een land worden bepaald in welke mate de in- en uitvoer via een andere Lidstaat plaatsvindt en hoe de concurrentiepositie van hun zeehavens is, ten opzichte van bijvoorbeeld de andere zeehavens van de E.G.

Hieruit vloeit voort dat een doorvoerstatistiek alleen bruikbaar is als er voldoende kenmerken in opgenomen zijn en blijven.

Overigens zullen na 1992 nog douanedocumenten bestaan aan de buitengrenzen van de E.G.. Maar de douanedocumenten betreffende het derde-landenvervoer bieden slechts de mogelijkheid een deel van de doorvoer en de buitenlandse handel te registreren. Alle doorvoer als onderdeel van de intrahandel zou buiten de statistische waarneming vallen. Het is in dit verband van belang de kwantitatieve betekenis van dit ontbrekende deel voor de Lidstaat met de omvangrijkste doorvoer, Nederland, aan te geven.

Kwantitatieve betekenis van de doorvoer voor de Nederlandse statistiek

Van de totale doorvoer met overlading via Nederland, die in 1990 iets meer dan 110 miljoen ton bedroeg, blijkt bijna 97 mln. ton afkomstig uit respectievelijk bestemd te zijn voor een derde land. Via de douanecontrole aan de buitengrens van de Gemeenschap blijft documentatie hierover beschikbaar.

Voor de 13,3 mln. ton intra-doorvoer, waarvan zowel de herkomst als de bestemming van deze met overlading via Nederland doorgevoerde goederen in een andere Lidstaat ligt, zal na 1992 niet langer een douanedocument bestaan. Als dan een alternatieve waarnemingsmethode achterwege blijft zal, gemeten in gewichtseenheden, tenminste tussen de 10 en 13 procent van de totale doorvoer via Nederland ongeregistreerd blijven.

Ook voor de andere Lidstaten zijn gevolgen te verwachten. Met name voor de B.R. Duitsland die bij de doorvoer via Nederland de belangrijkste Lidstaat is, zowel van herkomst als van bestemming. De vanuit dat land afkomstige doorvoer via Nederland bedroeg in 1990 bijna 10 mln. ton, waarvan 6 mln. ton bestemd was voor andere Lidstaten, en dus intrahandel. Bij het ontbreken van een statistische oplossing voor de doorvoer als onderdeel van deze intrahandel zal ruim de helft van de Duitse doorvoer via Nederland niet langer kunnen worden waargenomen. Daarmee verliezen de zeehavens in Nederland een deel van hun informatie over de vervoerrelatie met hun belangrijkste achterland. Voor de Duitse autoriteiten is het niet langer mogelijk vast te stellen hoeveel van hun export via Nederland of België plaatsvindt. Van de bijna 9 mln. ton doorvoer die via Nederland naar het Ver. Koninkrijk wordt vervoerd, valt ca. 40% onder de intrahandel.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat het invoeren van een nieuwe vorm van statistische registratie van de intradoorvoer onontbeerlijk is om een onaanvaardbare aantasting van de bestaande statistische systemen te voorkomen. Een en ander kan nog worden versterkt als men de Benelux als geheel in beschouwing zou nemen. Want ook via de Belgische havens verlopen omvangrijke doorvoerstromen. Het is bijna ondenkbaar dat de haven van Antwerpen in de toekomst niet meer geïnformeerd zou zijn over de doorvoer in relatie tot bijvoorbeeld Frankrijk, het Ver. Koninkrijk en de B.R. Duitsland.

Noodzakelijk te behouden kenmerken voor de doorvoerstatistiek.

Vanwege de verschillende eisen die worden gesteld aan overslaginstallaties, vervoermiddelen en verkeerswegen, is de statistische waarneming van de goederensoort, de verschijningsvorm (wel of niet bulk) en het gewicht onmisbaar. Prognoses over de toekomstige omvang van de doorvoer zijn alleen mogelijk als kan worden uitgegaan van de ontwikkeling bij de afzonderlijke goederencategorieën. Die zijn immers op hun beurt de weerslag van de gang van zaken in de diverse economische sectoren. Belangrijk is ook te weten of de goederen zijn vervoerd in containers of niet.

Bij de doorvoer zijn steeds twee vervoertakken betrokken. Als het doorvoer via de zeehavens betreft, is de zeevaart steeds één daarvan. Kennis van de tweede vervoertak is van belang voor de investeringen in, en het vaststellen van de belasting van de betrokken infrastructuur. Ook voor de transportonder-

nemingen mag kennis over de omvang en ontwikkeling van de doorvoer via hun eigen vervoertak als noodzakelijk worden gezien.

Om het specifieke verloop van de vervoerstromen te kunnen vaststellen, zijn de landen van herkomst en bestemming, voor het verkrijgen van inzicht in de aard van het achterland van de zeehavens, onontbeerlijk. Ook voor sommige andere Lidstaten is dit gegeven van belang, bijvoorbeeld als hun buitenlandse handel voor een deel via ons land verloopt.

De plaats van lading, lossing en/of overlading is noodzakelijk teneinde onderscheid te kunnen maken tussen de zeehavens onderling.

De nationaliteit van de vervoerder is van belang in verband met de vervoeropbrengsten die aan het betrokken land ten goede komen en om het relatieve aandeel van de nationale vervoerders in de vervoerstroom te kunnen vaststellen.

DE DOORVOERSTATISTIEK NA 1992

Inleiding

Het behoeft nauwelijks betoog dat de gegeven argumentatie voor het belang van de doorvoerstatistiek ook na 1992 nog onverkort zal gelden. Waarschijnlijk zelfs, als gevolg van de te verwachten toename van het handelsverkeer tussen de Lidstaten na het realiseren van de interne markt, in versterkte mate.

Een toename van de intrahandel tussen grote Lidstaten als Frankrijk, het Ver. Koninkrijk en de B.R. Duitsland geeft ongetwijfeld aanleiding tot een vergroting van de doorvoer van goederen via de Nederlandse en Belgische zeehavens, vooral omdat hun geografische ligging daartoe aanleiding geeft. Het moet voor het beleid van groot belang worden geacht deze ontwikkelingen statistisch te kunnen volgen.

Het afschaffen van de douanedocumenten in de intrahandel zal buitengewoon ingrijpende gevolgen hebben voor de statistiek van de doorvoer en voor de statistiek van de buitenlandse handel tussen de Lidstaten. Door die afschaffing zal een hoogwaardige statistische bron, op zijn minst ten dele, vervallen.

Communautaire oplossing voor de statistiek van de buitenlandse handel

De Europese Commissie, geconfronteerd met de te verwachten statistische gevolgen van de vrijmaking van de interne markt, heeft steeds gestreefd naar op zijn minst een continuering van de statistiek van de *handel* tussen de Lidstaten. Enerzijds wenste men daarmee in de jaren na 1992 het effect van de vrije markt statistisch te kunnen meten. Anderzijds wilde men aan de behoefte tot het handhaven van een volledige, zowel de intrahandel als de handel met derde landen omvattende statistiek van de buitenlandse handel door de afzonderlijke Lidstaten niet tornen. Met de 'verordening (EG) Nr. 3330/91 betreffende de statistieken van het goederenverkeer tussen de Lidstaten', op 7 november 1991

door de Raad van de Europese Gemeenschappen aangenomen, is aan beide verlangens voldaan.

Uitgangspunt van de verordening, kortweg de 'Verordening INTRASTAT' genoemd, is dat de douane bij deze statistiek, voor wat betreft het gedeelte dat betrekking heeft op de intrahandel, na 1992 geen rol meer zal spelen. In de informatie moet dan worden voorzien middels een enquêtesysteem bij de in- en exporteurs in de intra E.C.-handel, gekoppeld aan hun BTW-administratie. Voor de aan- en afvoerstatistiek, die slechts kan bestaan bij het bekend zijn met de wijze van vervoer waarmee goederen het land binnenkomen en verlaten, is met name artikel 23 van de verordening van belang. Bij de opsomming van de voor de statistiek verplicht te leveren gegevens behoort ook *de vermoedelijke wijze van vervoer*.

Omdat het enquêtesysteem primair is opgezet met het oog op het behoud van de statistiek van de buitenlandse handel zal daarbij van een verkrijging van gegevens ten behoeve van de *doorvoerstatistiek*, als onderdeel van de intrahandel, nauwelijks sprake kunnen zijn.

Nagestreefde oplossingen van het probleem van de statistische waarneming van de doorvoer als onderdeel van de intrahandel

In de Verordening (EG) 3330/91 wordt, behalve van de statistiek van de buitenlandse handel, ook melding gemaakt van de doorvoerstatistieken, dit ondanks het feit dat er maar enkele Lidstaten zijn die belang hebben bij deze statistiek. In het internationale overleg heeft Nederland (in Beneluxverband gesteund door België) zich steeds sterk gemaakt voor het treffen van communautaire maatregelen tot behoud van deze statistieken.

Dit leidde in het najaar van 1989 tot het verlenen van een studie-opdracht van de Europese Commissie aan het CBS, met het verzoek voorstellen te doen voor het in stand houden van de doorvoerstatistiek.

Uitgangspunt is steeds geweest dat de Commissie als zodanig geen belang had bij een *communautaire* doorvoerstatistiek, maar dat zij ertoe bereid was de belanghebbende Lidstaten assistentie te verlenen bij het treffen van voorzieningen op nationaal niveau. Overigens bood Verordening (EG) 3330/91 hier toe het vereiste juridische kader. Niet alleen wordt daarin in artikel 4 de doorvoerstatistiek vermeld, in artikel 30 wordt bepaald dat 'de Raad op voorstel van de Commissie de bepalingen vaststelt die nodig zijn voor de opstelling voor de Gemeenschap en de *Lidstaten* van de in artikel 4 bedoelde statistieken'.

Mede als gevolg van de door het CBS verrichte studie is inmiddels door de Commissie een 'Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de doorvoer en entrepôtstatistiek met betrekking tot het goederenverkeer tussen de

Lidstaten⁽²⁾ bij de Raad van de E.G. ingediend en in juli 1992 goedgekeurd. In de betrokken verordening worden ten aanzien van de doorvoerstatistiek regels gegeven over definities, informatiedragers, informatieplichtigen, nomenclatuur en te vermelden kenmerken; zij heeft ten doel door het scheppen van communautaire wetgeving in de belanghebbende Lidstaten de mogelijkheid te scheppen de doorvoerstatistiek ook na 1992 compleet te houden.

Zij laat de mogelijkheid open om op nationaal niveau de informatiedragers vast te stellen en overeenkomsten te treffen met in aanmerking komende informatieplichtigen, zonder dat daarbij het risico bestaat in strijd te komen met E.G.-wetgeving. De Verordening 3330/91 staat namelijk nationale regelingen ten behoeve van de doorvoerstatistiek uitdrukkelijk toe, zij het dat deze wel aan de Commissie dienen te worden gemeld.

Zo blijft het aan de betrokken Lidstaten voorbehouden zelf vast te stellen, in hoeverre zij ertoe bereid zijn voor het handhaven van de doorvoerstatistiek bepaalde administratieve lasten aan de informatieplichtigen op te leggen.

In de CBS-studie wordt, bij afwezigheid van douanedocumenten, een voorstel gedaan om tot alternatief grondmateriaal te komen. Daarbij gaan de gedachten uit naar het zo mogelijk als basisdocumentatie aanwenden van het in de zeevaart algemeen toegepaste *manifest*. Bij opname van voldoende gegevens zou het manifest kunnen dienen als alternatieve bron voor de statistiek van de doorvoer met overlading via de zeehavens. Inmiddels is dit punt reeds besproken in het Comité Zeevaart- en Havenstatistieken van de E.G. (Eurostat). Het streven is om via een door de Gemeenschap voorgeschreven harmonisatie van de manifesten, gepaard gaande met de opname van enkele voor de doorvoerstatistiek onmisbare gegevens, de feitelijke voorwaarden te scheppen voor het voorgenomen statistisch gebruik van de betrokken documenten.

Het is uiteraard duidelijk dat de vereiste aanpassing en standaardisatie van de manifesten niet vóór 1993 zijn beslag zal kunnen krijgen. Het voorbereiden en goedkeuren van een officiële E.G.-verordening neemt gewoonlijk enkele jaren in beslag. Het lijkt daarom, gebruik makend van de mogelijkheden die de in voorbereiding zijnde doorvoerwetgeving biedt, een snellere weg om voor de betrokken statistiek een nationale regeling aan te wenden. Hierover wordt thans intensief overleg gevoerd, zowel met het aan de zeehavens gebonden bedrijfsleven als met het Ministerie van Financiën.

Ongetwijfeld zal een en ander voor de beoogde informatieplichtigen enige lastenverzwaring inhouden. Anderzijds is het CBS jarenlang door tal van belanghebbenden bij de doorvoerstatistiek voorgehouden, dat deze toch vooral niet ten offer mocht vallen aan '1992'. Nu ons land door de inspanningen op com-

⁽²⁾ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. C 107/16, 8 april 1992.

munautair niveau de mogelijkheid heeft verkregen de betrokken statistiek nationaal te regelen, zou het nauwelijks aanvaardbaar zijn indien deze mogelijkheid niet werd benut. De jarenlange betogen van de Nederlandse vertegenwoordigers in het internationaal overleg over de voor ons land onmisbare doorvoerstatistiek (Nederland Distributieland!) zouden bij de Europese Gemeenschap in een vreemd daglicht komen te staan indien van de op sterke Nederlandse aandrang geschapen communautaire mogelijkheden geen gebruik werd gemaakt.

Overzicht van de doorvoer met overlading in Nederland, 1990

Van	Naar												Totaal
	F	BLUX	D	I	GB	EIR	DK	P	E	GR	EG-tot	Overige landen	
	1000 ton												
F	14		464		52	11		21		12	589	1373	1962
BLUX			56		324	49		69	28	78	631	2150	2781
D	106	27	411	911	3369	199		67	576	91	5763	4024	9787
I	27	29	366		36						470	125	595
GB	53	999	2482	47	15		45		14		3664	684	4348
EIR	46	57	260	15							390	224	614
DK			119								133	102	235
P		85	431								538	137	675
E		49	668		13						759	271	1030
GR	16	19	380		14						445	18	463
EG-tot	262	1265	5637	973	3823	259	45	157	618	181	13382	9108	22490
Overige landen	5065	11326	57242	537	6166	681	895	641	608	96	83096	5088	88184
Totaal	5327	12591	62879	1510	9989	940	940	798	1226	277	96478	14196	110674

AANTEKENINGENRUBRIEK

6de WERELDCONFERENTIE VAN VERVOERONDERZOEKERS

Van 29 juni tot en met 3 juli vond te Lyon het bovenvermelde congres plaats. Een onverwachte, unieke kans werd 's werelds transportonderzoekers geboden om direct, praktisch en innovatief werk te doen. Lyon was geblokkeerd door vrachtwagens; de deelnemers moesten zelf maar uitvinden hoe ter plaatse (het Congrescentrum) te geraken en hoe ze op het hoogtepunt van de blokkades op vrijdag of zaterdag op weg konden gaan voor de terugreis. De vele voorziene excursies op donderdag werden 'afgezegd wegens onbereikbaarheid'. Gevolg: enorm succes voor één van de weinig overgebleven excursies: per TGV-Atlantique een bezoek aan het spoorwielstellenconstructiebedrijf GEC-ALSTHOM te Le Creusot in de Beaujolais. Eén ding hebben de blokkades wel zeer duidelijk gemaakt: het wegvervoer is in Europa, ook op de langere afstand, noodzakelijk. Het had niet langer moeten duren of de produktie en consumptie zou – en niet alleen in Lyon – bij gebrek aan goederen zijn stilgevallen.

Hiermee is dan ook bijna alles wat waard is gepubliceerd te worden, gezegd of het zou nog de opmerking van één van de deelnemers, overigens een frequent openbaar-vervoerreiziger, moeten zijn die het nog nooit had meegemaakt dat een wetenschappelijk debat – uiteraard met de nadruk op wetenschappelijk – in een autobus plaatsvond.

Organisatorisch was het eigenlijk ook niet te doen. Rond de 1100 papers met tenminste het dubbele aantal deelnemers die via discussiesessies de aandacht moeten krijgen; dan is het niet gegeven dat de papers en discussiedeelnemers altijd op de juiste plaats en juiste tijd tegelijkertijd aanwezig zijn. Afgezien van de, hetzij min of meer toevallig, hetzij zelf georganiseerde ontmoetingen met collega's van werkelijk de hele wereld (van Nieuw-Zeeland tot Burkina Faso) was het merendeel van de congressisten, althans die ik gesproken heb, dermate teleurgesteld dat het nog maar de vraag is of ze de volgende keer (over drie jaar in Australië) nog van de partij zullen zijn. Het is wel duidelijk dat voor een effectieve deelname aan dit soort happenings allereerst een efficiënte dagindeling en zelfdiscipline van de deelnemers verondersteld wordt. Wellicht kan een grotere frequentie van deze wereldopkomst van onderzoekers de overzichtelijkheid bevorderen.

Toch komt het aangename gevoel over me dat deze 'marktplaats' zeer wel zijn waarde heeft. Mijn scope, als gedeformeerd jurist in economenland, is zeker verruimd door de marktfunctie van het congres. En dat niet alleen omdat mij een actieve deelname gegeven was aan de deze keer openbare Round Table van de CEMT over de externe baten van het vervoer of de participatie bij de plechtigheid van de eredoctoraten van de Waele van de CEMT, Ben-Akiva van

het Massachusetts Institute of Technology en Nakamura van de University of Tokyo aan de 'Université Lumière' te Lyon. Daarbij komt dat de, ook kwalitatief, grote inbreng van de vervoeronderzoekers uit de Benelux bemoedigend was. Het zou hier te ver voeren om uittreksels te geven uit het bijna 5 cm dikke 'Recueil de Résumés': de papers die ik van de Beneluxgenoten heb kunnen doornemen, deden er evenwel naar verlangen ook de rest in extenso door te nemen. Die gelegenheid gaat – ook voor u lezer – nog komen. Verwacht wordt dat rond de jaarwisseling de betere papers (classificatie AA en A) in boekvorm gebundeld zullen verschijnen. Wellicht is het bovenstaande over de Benelux niet vrij van enig chauvinisme, doch het is me niet kwalijk te nemen dat een verhandeling over de vervoermarktplaning in Vietnam (nr. 35), de vrachtwagenbeveiliging in Australië (Nr. 835) of de parkeerfaciliteiten in Accra (Ghana) (nr. 840) niet de eerste aandacht kregen.

Prof. Dr. Mr. J.G.M. SIMONS

BOEKBESPREKINGSRUBRIEK

'Vracht op de rails' door J. Mantels/J. de Weert, ISBN 906233-611-6. Prijs f49,50, uitgeverij Academic Service B.V., Schoonhoven.

In een boekbespreking in 1991 mocht ik vermelden, dat het boek 'De wereld van de zeevrachtvaart' het eerste van een serie over het vrachtvervoer zou zijn. 'De uitgaven over de andere modaliteiten zijn in voorbereiding', werd er in de inleiding van het boek vermeld. Het pakt evenwel anders uit. Het nu uitgebrachte boek 'Vracht op de rails' wordt gepresenteerd als het twaalfde deel van een serie informatieve boeken voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en voor de vrije beroepen. Ook het bovengenoemde boek over de zeevrachtvaart is nu in dit rijtje opgenomen. De auteurs spreken ook niet meer over een boek dat uitermate geschikt zou zijn voor studenten van diverse opleidingsinstituten waaronder universitair niveau. Men houdt het nu terecht wat eenvoudiger en wil voor 'belangstellenden in de ruimste zin – een basis bieden om NS Goederenvervoer in het vervolg wat beter te kunnen volgen..... door een feitelijke beschrijving van de tegenwoordige gang van zaken bij NS Goederenvervoer met een aantal futuristische doorkijkjes'.

Meer moet men ook niet verwachten. Veel heeft de sfeer van brochuretaal, het gaat zelfs zover dat adres en telefoonnummers van de desbetreffende informatiediensten van de spoorwegen worden vermeld, tot letterlijk overgenomen nota's en rapporten. Al compilerend en beschrijvend hebben de auteurs – een enkele maal schijnbaar kritiekloos – hun weg door de documentatie gevonden. Om een voorbeeld te noemen: de nota van het Ministerie van Economische Zaken over Electronic Data Interchange (EDI) wordt integraal opgenomen, inclusief de louter luchtvaartbetrokken Amadeus- en Galileosystemen, Tradicom (louter wegvervoer) en als ik me niet vergis ook systemen als Ositrans, Neptune en Sea-trac die weinig van doen hebben met het spoorvervoer. Er had toch op z'n minst in deze uitleg moeten worden gegeven. Ook op een ander terrein nl. het vervoer van gevaarlijke goederen is simpel gehandeld. Men citeert de inleiders (met het noemen van de bedrijfsnaam) van een symposium uit 1987 over het onderwerp. Er wordt verder geen commentaar gegeven noch enig verband gelegd. Het gevaar van deze manier van schrijven is ook dat informatie snel kan verouderen. Zo is de behandeling van het Coda-E proefsysteem (een soort gecombineerd vervoer), ruim twee bladzijden lang, zeer informatief maar sinds mei 1992 voor wat NS betreft alweer achterhaald.

Maar voor het merendeel lukt het de auteurs wel er iets van te maken, zoals het hoofdstukje over douaneregelingen onder de titel 'Europa zonder douaniers' bewijst. Uiteraard komen ook de bekende spoorwegrapporten Commissie Van der Plas, Rail 21 Cargo, Coopers en Lybrand Management Consultants aan bod.

Ook het door KPMG Klynveld Bosboom-Hegener opgestelde verlanglijstje van verladers naar NS Goederenvervoer toe, een rapport onder de titel 'De toekomst van het goederenvervoer per spoor' als geschenk bij het 150-jarig bestaan van de Nederlandse Spoorwegen, vindt een beschrijving in een hoofdstuk. Helaas was het nog te vroeg voor het rapport van de Commissie Wijffels. Maar de problematiek van de Betuwelijn wordt aangestipt; zoals zo treffend ergens anders wordt gesteld: we leven in het 'assepoesterhoofdstuk' in de spoor-geschiedenis!

Het boek begint met een uitgebreid overzicht van het verleden met een aantal goede anekdotes. Dan volgt in een tweetal hoofdstukjes een vrij technisch gedeelte over wissels, remblokken, spoorstaven, dwarsliggers en het ballastbed. Ook de beveiliging van mens en milieu en, zoals al aangestipt, het vervoer van gevaarlijke stoffen vinden een plaats.

Dan gaat het boek over in 'weetjes' voor de gebruiker van NS Goederenvervoer. Men heeft aan alles gedacht: technische zaken zoals verpakking; juridische zaken zoals transportschade en verzekering; politieke zaken zoals het politieke keurslijf met name in het nationale en internationale vervoer alsmede de tarifiering; de techniek en het produktkader, ze komen allemaal in korte hoofdstukjes ter sprake.

Overigens zij vermeld dat het boek op zich vlot leesbaar is; met name de beschrijving van hoe gecompliceerd een offerte tot stand komt, was duidelijk en daardoor zeer verhelderend. De waarde van dit boek is een – zij het summier en slechts voor korte duur – naslagwerk voor de vracht op de rails. Het is verlucht met zeer toepasselijk fotomateriaal (afgezien van een tweetal, architectonisch wellicht fraaie, stationsgebouwen, die duidelijk voor het personenvervoer zijn bestemd).

PROF. DR. MR. J.G.W. SIMONS

NEA-MEDEDELINGEN

ESTI

Van 19 tot 20 november 1992 wordt in Brussel een ESTI-seminar gehouden met als titel: 'Fiscal Harmonisation for land transport in the EC: aims, problems and prospects'.

Voor inlichtingen en aanmeldingen: European Society of Transport Institutes (ESTI), Rue de la Charité, 15 bte 6, 1000 Brussel, tel/fax + 32 22 196251. Deelnemersbijdrage: BF 21.000,-.

ONDERZOEKACTIVITEITEN

Internationale Vervoerdatabase NEA

Eén van de speerpunten van NEA's onderzoeks- en advieswerkzaamheden vormt de beantwoording van internationale beleidsvraagstukken. Om de beantwoording van dergelijke vraagstukken kwantitatief te kunnen onderbouwen heeft NEA, voor eigen gebruik, een gegevensbestand ontwikkeld dat het inter-regionale goederen- en personenvervoer in geheel West-Europa beschrijft. Voor onderzoeksdoeleinden is aan dit gegevensbestand een systeem van prognose- en modal-splitmodellen gekoppeld.

Mede gezien de recente ontwikkelingen in Oost-Europa, zijn onlangs de Oost-europese en Scandinavische landen aan het goederenvervoerbestand toegevoegd, waardoor NEA nu beschikt over een vervoermatrix op basis van de onderlinge relaties tussen 120 Europese regio's, verdeeld naar goederensoorten en de vervoerwijzen weg, rail, binnenvaart en zeevervoer. In totaal omvat dit bestand meer dan 600 000 gegevens.

Het systeem van prognose- en modal-splitmodellen is niet alleen aangepast aan het grotere basisbestand, maar bovendien uitgebreid met een milieumodel. Door deze aanzienlijke uitbreiding van het gehele systeem is het nu ook mogelijk beleidsvragen, gericht op de relatie West-Oost-Europa, kwantitatief onderbouwd te beantwoorden. Bovendien kan het effect van verschillende (EG-)beleidsmaatregelen op milieugebied worden geanalyseerd.

De bestanden en de modellensets zijn al met succes toegepast in studies voor de Rijks Planologische Dienst en de International Road Transport Union (IRU).

United Nations Development Programme/Oost-Europa

In tegenstelling tot de Westeuropese landen, is in de meeste Oosteuropese landen de informatie over verkeer en vervoer onvoldoende of ontoereikend voor verantwoorde beleidsbeslissingen. Om de snelle veranderingen in de Oost-

europese landen te kunnen volgen en begeleiden, is een goede informatievoorziening van groot belang.

Het statistische apparaat stamt echter veelal nog uit de tijd van de centraal geleide economieën, waardoor niet alle gewenste informatie beschikbaar is. Het UNDP heeft daarom een ontwikkelingsprogramma gestart om een informatievoorziening tot stand te brengen die nauwer aansluit op de behoefte van de markt. Daartoe worden in een aantal Oosteuropese landen Transport Informatie Centra opgezet. Deze krijgen tot taak behulpzaam te zijn bij het coördineren, en waar nodig implementeren, van een dataverzameling, alsmede analyses en prognoses te verrichten op een manier die vergelijkbaar is aan Westeuropese instituten. In eerste instantie richt de UNDP zich op Polen, Hongarije, Tsjechoslowakije en Roemenië.

NEA en INRETS (Frankrijk) zijn door het UNDP gevraagd adviserend op te treden bij de voorbereiding en uitvoering van dit ontwikkelingsprogramma. Naast technische ondersteuning zal een belangrijk deel van de activiteiten gericht zijn op de overdracht van kennis aan deze Informatiecentra.

Nieuwe Oost-West gerichte corridors

De nieuwe ontwikkelingen in Europa, waaronder de Duitse eenwording, de positie van de Scandinavische landen ten opzichte van de EG en de veranderingen binnen de EG zijn van invloed op bestaande handelsrelaties en daarmee op ruimtelijke patronen. Om de invloed van deze ontwikkelingen op Oost-West-relaties na te gaan, heeft NEA, in opdracht van de Rijks Planologische Dienst, een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van nieuwe Oost-West gerichte transportcorridors.

Het onderzoek concentreert zich op de corridors Randstad-Hamburg-Scandinavië en Randstad-Berlijn-Polen. De ontwikkeling van deze corridors blijkt nog in de kinderschoenen te staan. Door de verwachte groei in de Oosteuropese landen kan deze situatie echter snel veranderen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het zwaartepunt van de internationale vervoerrelaties hierdoor zal verschuiven van Nederlands-Duitse naar Duits-Oosteuropese handelsbetrekkingen.

Verwacht wordt dat de groei in het vervoer voornamelijk zal worden opgevangen door het wegvervoer. Het huidige EG-beleid en de slechte kwaliteit van de Oosteuropese infrastructuur, zullen hierop nauwelijks van invloed zijn.

European Logistics Consultants

Enkele jaren geleden heeft een groep van Europese consultants de stap gezet naar de vorming van internationale samenwerking op logistiek gebied onder de naam European Logistics Consultants. NEA is daarbij reeds vanaf het begin betrokken.

European Logistics Consultants kan op Europese schaal totale logistieke dienst-

verlening aanbieden en heeft een uitstekende verbinding met de Verenigde Staten. De organisatie koppelt lokale aanwezigheid en ervaring, kennis van lokale verhoudingen en taal, aan internationale verbindingen en schaal.

Voor nadere informatie kan rechtstreeks contact worden opgenomen met M. van den Elshout, tel. 070-3988 347 (b.g.g. M. van Leeuwen 3988 409).

ONDERWIJSACTIVITEITEN

Binnenlands onderwijs

De door NEA verzorgde Beroepsopleiding Vervoercoördinator voor het woon-werkverkeer heeft in juli jl. de eerste gediplomeerde vervoercoördinatoren in Nederland opgeleverd.

Begin september zijn alle opleidingen van NEA weer van start gegaan. Naast de beroepsopleiding vervoercoördinator zijn dit:

- Vervoermanagement
- Management en Logistiek
- Vakopleiding Openbaar Vervoer.

Aangezien alle opleidingen volgens een modulair systeem zijn opgebouwd, is het ook mogelijk in januari te beginnen.

Voor nadere informatie en studiegidsen kan contact worden opgenomen met de afdeling onderwijs (tel. 070-3988 416).

POSTACADEMISCH ONDERWIJS

Voor de komende maanden staan de volgende cursussen op het programma:

- 'Technisch ontwerp en uitvoering van spoor- en trambanen', op 15, 16 en 17 september 1992 o.l.v. Ir. J. van 't Zand;
- 'Het bestekgereedmaken van een constructief wegontwerp', op 6 en 7 oktober 1992 o.l.v. Prof. Ir. H.J.Th. Span en Ir. J.H.J. Jager;
- 'Kwaliteitsaspecten in het wegvervoer', op 3 en 4 november 1992 o.l.v. Prof. Drs. C.J. Ruijgrok.

Genoemde cursussen worden gegeven in Delft.

Voor inlichtingen en brochures: secretariaat PAO-VV tel. 070-3988 363.

LIJST VAN TOT OP HEDEN VERSCHENEN THEMANUMMERS VAN HET TIJDSCHRIFT VOOR VERVOERSWETENSCHAP

Jaargang	Nummer	Onderwerp
1965	2	Problèmes de l'Infrastructure des Transports
1969	2	Honderd Jaren Akte van Mannheim
1972	extra nummer	Nationale Integrale Verkeers- en Vervoersstudie
1974	2	Zeevaart
	4	Goederenvervoer
1975	1	Tweede Nationale Luchthaven
	2	Zeevaart
	3	Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Ordening
	4	Rijn-Main-Donau-Verbinding
1976	1	Rijn-Schelde-Verbinding
	2	Vaarwegen
	3	Ruimtelijke Ordening
	4	Beleidsinformatiesystemen voor het Goederenvervoer
1977	1	Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer in België
	2	World Conference on Transport Research
	3	Vervoersbesluitvorming en Vervoersanalyse; Capita Selecta
1978	1	Structuurschema Verkeer en Vervoer
	3	Transport en Energietoekomst
	4	Verkeer en Vervoer in Streek en Stad; Waarheen?
1979	1	Transport in Ontwikkelingslanden
	3	Scheepvaart
	4	Openbaar Personenvervoer

Jaargang	Nummer	Onderwerp
1980	1	Vervoer in Crisis
	2	Vervoer en Energie
	3	Haventarief Politiek
	4	Binnenvaart
1981	1	Luchtvaart
	3/4	Vervoers- en Haven economie: tussen Actie en Abstractie
1982	2	Transport via Buisleidingen
	3	Grensformaliteiten
	4	Logistics for Survival
1983	2	Goederenvervoerbeleid
	4	Personenvervoerbeleid
1984	2	Werken in het Vervoer
	4	Informatica en Transport
1985	2	De Economische Betekenis van het Vervoer
	3	De Ontwikkeling van de Vervoerswetenschappen
1986	2	Scheepvaart: Beleid in Beweging
	3	Gecombineerd Vervoer
	4	De Grote Operaties
1987	2	Zeehavenbeleid in België en Nederland
	3	Hoge Snelheidslijnen in Europa
	4	Ontwikkelingen in de Luchtvaart
1988	2	Strategische Informatics
	3	Interne Vervoermarkt 1992
	4	Transport problems in some developing countries
1989	2	Infrastructuur
	4	De visie van verladers op de Europese transportmarkt in het licht van '1992'
1990	1	Milieu en goederenvervoer
	2	Telecommunicatievoorzieningen
	3	Ontwikkelingen in de luchtvracht
	4	Verkeer en vervoer in de regio
1991	1	Tussen Oost en West
	2	Prijs en prijsbeleid
	3	Communicatie en Informatie

Jaargang	Nummer	Onderwerp
1992	1	Zeevaart op drift
	2	Expressevervoer
	3	De veranderende relatie tussen de overheden en het openbaar vervoer

ERRATUM

Pagina 172 van de volume nr.2 – 1992.

klant een hoge waardering heeft, kan wel helpen om het gevaar van onderbezetting te weren. De vraag is echter of deze kruiselingse subsidiëring op lange termijn bijdraagt tot een economisch en maatschappelijk zinvolle discussie over de continuïteit van die diensten. Beter lijkt het derhalve om de segmentatiebehoefte te erkennen en deze onderdeel te maken van een strategische heroriëntatie op het onderste segment, de dienstverlening naar gezinshuishoudingen, waar een bijzondere prijsgevoeligheid optreedt. Wellicht is het daarbij mogelijk om te komen tot het formuleren van een minimum-voorzieningsniveau, net als in het openbare vervoer van personen. De overheden hebben daarbij dan een specifieke verantwoordelijkheid. Op Europees niveau dringt zich dan direct een vergelijking op met de eertijds gevoerde discussie over de instandhouding van een minimum-voorzieningsniveau van de spoorwegmaatschappijen in de verordening 1191/69. Daarover zal in de nabije toekomst gediscussieerd dienen te worden.

CONCLUSIE

Expressediensten hebben ingespeeld op een bepaalde behoefte aan logistieke dienstverlening in de markt. De marktsegmentatie kan inderdaad verklaard worden uit een aantal veronderstellingen omtrent het verladersgedrag. Desondanks blijft nog een aantal vragen open. Allereerst is er het probleem van de rendabiliteit van operaties in de afzonderlijke marktsegmenten. Alle marktsegmenten hebben in principe kansen voor rendabele exploitatie. Indien de geografische spreiding van bepaalde groepen consumenten problemen oplevert voor het handhaven van een soort 'flat rate'-structuur, dan zal ofwel dit tarief dienen te worden aangepast, ofwel de dienst om redenen van algemeen belang van overheidswege dienen te worden gedefinieerd en gesubsidieerd.

Noten

1. Het is juist die Europese dimensie die aan de beoordeling van de marktomstandigheden voor expressediensten zoveel nieuwe elementen toevoegt. Als interpretatie van de tekst van het Verdrag van Rome mag gelden, dat de toename van de welvaart kan worden bereikt door het garanderen van zodanige marktverhoudingen dat het model van volledig vrije mededinging zo dicht mogelijk wordt benaderd, indien andere overwegingen zich daartegen niet verzetten. De Europese organen rekenen het tot hun verantwoordelijkheid om een oordeel te vellen over elke mogelijke verstoring van het ideale model. Een voorbeeld van die nauwkeurige Europese belangstelling is recentelijk nog gebleken bij de behandeling van de fusie tussen de luchtvaartmaatschappijen Air France en UTA.
2. Uitzonderingen daarop zijn natuurlijk denkbaar zoals familieberichten: b.v. geboorte-, huwelijks- en overlijdensberichten.
3. Natuurlijk blijft gelden, dat het economisch orderingsbeleid dient uit te gaan van het feit dat er dan weliswaar niet altijd behoefte is aan meer ondernemers, doch dat er altijd behoefte is aan betere ondernemers. (Zie de behandeling van de Vestigingswet Bedrijven van 1954 in de Tweede Kamer)
4. In Het Nieuwsblad Transport heb ik enige regels gewijd aan de problemen waarvoor de expressedienstondernemers staan indien zij een netwerk trachten op te bouwen en het gevaar van onderbezettingsverliezen op de koop toenemen in de hoop dat hieraan door de absolute marktgroei snel een einde zal komen. Zij vergeten daarmee, dat de toetreding kennelijk voor anderen net zo gemakkelijk is als voor hen zelf. (Zie column Nieuwsblad Transport, 28 april 1992)

INHOUD

- 269 VOORWOORD
De Redactie
- 271 TUSSEN PLAN EN MARKT
Drs. A. Th. van Delden
- 284 ROND STRAKS SPOREN
Prof. Dr. R.J. in 't Veld
- 296 NAAR EEN BETERE ORGANISATIE VAN HET OPENBAAR VERVOER
IN NEDERLAND: WAT KUNNEN WE LEREN VAN HET
BUITENLAND?
Drs. D.M. van de Velde
- 319 DEREGULERING VAN DE BUSSECTOR IN HET VERENIGD
KONINKRIJK: LESSEN VOOR NEDERLAND
Prof. K.M. Gwilliam
- 336 DE EUROPESE GEMEENSCHAP EN DE VERHOUDING TUSSEN DE
SPOORWEGONDERNEMINGEN EN DE NATIONALE OVERHEDEN
Drs. R.W. Huyser
- 351 INTERNATIONALE INFRASTRUCTUURSYSTEMEN EN DE
BEREIKBAARHEID VAN EUROPESE GROOTSTEDELIJKE
AGGLOMERATIES
Drs. F.B. Bruinsma
Prof. Dr. P. Rietveld
- 373 EUOPARUBRIEK
Prof. Dr. Mr. J.G.W. Simons
- 385 STATISTISCHE RUBRIEK
Drs. J. Kasbergen
- 395 AANTEKENINGENRUBRIEK
- 397 BOEKBESPREKINGSRUBRIEK
- 399 NEA-MEDEDELINGEN
- 402 OVERZICHT THEMANUMMERS