

Vergaderjaar 1994–1995

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 mei 1995

Het doet mij genoegen u hierbij het kabinetsstandpunt over het advies van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (Commissie De Boer) aan te bieden. Het betreffende advies van de Auditcommissie heb ik u reeds eerder aangeboden (brief van 19 april 1994).

De Commissie De Boer werd in april 1993 ingesteld met als opdracht:

1. te adviseren over de praktische mogelijkheden voor versnelling van het decentralisatietraject van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer;
2. de mogelijkheden voor, alsmede de randvoorwaarden en consequenties van het verhogen van de kostendekkingsgraad, zo mogelijk tot tenminste 50 procent op afzienbare termijn, na te gaan.

Inmiddels is op grond van de Kaderwet sprake van de decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de Kaderwetgebieden. Voorts is inmiddels het akkoord op hoofdlijnen inzake de herverdeling van de taken, bevoegdheden en middelen voor de niet-Kaderwetgebieden, waarover de Tweede Kamer per brief van 16 februari is geïnformeerd (TK, 1994/1995, 23 198, nr. 1), gesloten. Daarom wordt in dit kabinetsstandpunt niet meer afzonderlijk ingegaan op de voorstellen van de Commissie De Boer inzake de decentralisatie.

In dit kabinetsstandpunt wordt uiteengezet hoe het Kabinet invulling wil geven aan de «dubbeldoelstelling» die het Kabinet zich heeft gesteld voor het stads- en streekvervoer. De «dubbeldoelstelling» bestaat enerzijds uit het streven naar een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het OV-gebruik, teneinde doeltreffender bij te dragen aan de oplossing van de congestieproblematiek, c.q. de verbetering van de bereikbaarheid in met name de (grootstedelijke) stadsgewesten en de stedelijke gebieden en de verbetering van de leefbaarheid; anderzijds uit een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50% rondom de eeuwwisseling.

Voor de periode 1996–2000 kiest het Kabinet voor een mix van maatregelen om deze «dubbeldoelstelling» te bevorderen, bestaande uit:

- * een extra investeringsimpuls van 1 mrd, met een eigen bijdrage van 10% van de aanvrager, bestemd voor kleine OV-projecten die bijdragen aan snelheidsverbetering;
- * een gematigd tariefbeleid met een bescheiden jaarlijkse reële tariefsverhoging en een prijsbeleid voor de auto conform NMP-2 en het Regeerakkoord;
- * een beleid gericht op efficiencyverbetering en produktrationalisatie;
- * regionaal flankerend beleid (parkeerbeleid, locatiebeleid, vervoer-management).

Tevens wil het Kabinet indicatief zicht bieden op de beleidskoers voor de middellange termijn om de genoemde «dubbeldoelstelling» te bereiken. Kernelementen van de voorstellen voor de middellange termijn zijn: een structurele verschuiving van exploitatie- naar infrastructuur-middelen; de implementatie van de voorstellen uit het kabinetsstandpunt Brox ten aanzien van marktwerking in het openbaar vervoer; verdergaande netwerkoptimalisatie; een beperkt en beheerste tariefstijging, gekoppeld aan mogelijkheden voor tariefdifferentiatie; en additionele flankerende beleidsmaatregelen op nationaal en decentraal niveau.

Ook bij de invulling van de tweede hoofddoelstelling – het streven naar een kostendeckingsgraad van tenminste 50% rondom de eeuwwisseling – wordt gestreefd naar een regionaal gedifferentieerde uitwerking. Het Kabinet kiest er voor om, gelet op de inspanningen die nog nodig zijn voor het realiseren van een substantiële verbetering van de kostendeckingsgraad, de voorgenomen bezuinigingstaakstelling te handhaven, en er naar te streven dat de kostendeckingsgraad ook na 1999 verder wordt verhoogd. De verbetering van de kostendeckingsgraad vindt binnen de periode 1996–1999 echter zijn begrenzing in de voorgenomen bezuinigingstaakstellingen.

Deze inspanningen zullen, in relatie tot de dubbeldoelstelling, resulteren in een verbetering van de kostendeckingsgraad tot circa 42% eind 1999, een verbetering van 6% ten opzichte van 1995, en in een groei (tot 2000) van het vervoer met circa 8%.

Bij integrale en samenhangende uitvoering van het (middel)lange-termijn-pakket maatregelen kan om en nabij het jaar 2004 een kostendeckingsgraad van 50% worden bereikt, bij een gelijktijdige toename van het OV-gebruik van circa 15% (ten opzichte van 1995) in datzelfde jaar.

De opgave waar het stads- en streekvervoer zich voor gesteld ziet, is gelet op de uitgangssituatie ambitieus. Het versterken van de positie van het stads- en streekvervoer vergt niet alleen inspanningen van de rijksoverheid, maar de bereidheid van decentrale overheden om het openbaar vervoer prioriteit te geven is ook van doorslaggevende betekenis. De vervoerondernemingen zullen op hun beurt gestimuleerd worden tot invulling van een rol die perspectief biedt op een levensvatbare en vitale sector.

Tenslotte verwijs ik voor de relevantie van dit kabinetsstandpunt voor de problematiek met betrekking tot de ontsluiting van nieuwe bouwlocaties (motie Vos, TK, 1994/1995, 24 054, nr. 15) naar de aanbiedingsbrief bij het kabinetsstandpunt over het advies «Marktwerking in het Openbaar Vervoer» van de commissie Brox.

Graag wil ik op 26 juni 1995 met u van gedachten wisselen over de geschetste beleidsvoornemens.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Kabinetstandpunt bij het advies van de Auditcommissie stads- en streekvervoer (Commissie de Boer)

Inhoudsopgave

Samenvatting	5	
1.	Inleiding	9
1.1.	Versterking positie regionaal openbaar vervoer en een hogere kostendeckingsgraad	9
1.2.	De opzet van het kabinetstandpunt	11
2.	Het advies van de Commissie De Boer	11
2.1.	De aanleiding en de opdracht van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (Commissie De Boer)	11
2.2.	De hoofdlijnen van het advies van de Commissie De Boer	12
2.3.	Het advies in een gewijzigd bestuurlijk en beleidsmatig perspectief	14
2.4.	De relatie met de kabinetstandpunten Brox I en II	16
2.5.	De relatie met de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer	16
3.	De hoofdlijnen van het kabinetsbeleid voor het stads- en streekvervoer	17
3.1.	Inleiding	17
3.2.	De opdracht voor het stads- en streekvervoer	17
3.3.	Beleidsmaatregelen 1996–2000	20
3.3.1.	Een additionele investeringsimpuls van 1 mrd	21
3.3.2.	Een beleid gericht op efficiencybevordering en product-rationalisatie	23
3.3.3.	Een gematigd tariefbeleid en prijsbeleid auto conform NMP-2	24
3.3.4.	Flankerend beleid op regionaal niveau een belangrijke randvoorwaarde	25
3.3.5.	Verwachte resultaten op middellange termijn	25
3.3.6.	Het Kabinet hecht aan een samenhangend pakket	26
3.4.	De hoofdlijnen van de financiële beleidsdoelstellingen	26
4.	Het kabinetsbeleid voor de middellange termijn: 2000–2003	29
4.1.	Inleiding	29
4.2.	Investeren in OV-infrastructuur een structurele noodzaak	30
4.3.	Netwerkoptimalisatie en implementatie van het kabinetstandpunt Brox	30
4.4.	Prijs- en tariefbeleid op middellange termijn	30
5.	Financiering en implementatie	31
5.1.	Inleiding	31
5.2.	Financiering van de extra investeringsimpuls 1996–2000	31
5.3.	Inhoudelijke sturing van de investeringsimpuls	32
5.4.	Eigen bijdrage van de aanvragen	33
5.5.	Aanvrager, verdeling van de aanspraken en bekostiging van de extra investeringsimpuls	33
5.6.	Bestuursovereenkomsten	34
6.	Slotbeschouwing	35
Bijlage 1.	Samenvatting van het advies van het Overlegorgaan Personenvervoer	37
Bijlage 2.	Afkortingen	47

SAMENVATTING

«Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer»

Het advies van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (Commissie De Boer) «Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer» (april 1994) geeft antwoord op de vraag hoe invulling gegeven moet worden aan de «dubbeldoelstelling» die het Kabinet zich heeft gesteld: een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het OV-gebruik en een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50% rondom de eeuwwisseling. Het openbaar vervoer dient doeltreffender bij te dragen aan de oplossing van de congestieproblematiek, c.q. de verbetering van de bereikbaarheid in met name de (grootstedelijke) stadsgewesten en de stedelijke gebieden en de verbetering van de leefbaarheid.

Het door de Commissie De Boer geadviseerde pull-scenario bevat de basis voor een ontwikkeling van een groeiend, en tegelijkertijd betaalbaar, openbaar vervoer. De beleidslijn die het Kabinet voorstelt is geënt op het advies van de Commissie De Boer. In dit advies vormen creativiteit en de eigen kracht van de sector, ondersteund door een structureel hoger investeringsniveau van overheidszijde, het uitgangspunt.

Beleidskoers tot na de eeuwwisseling

Het Kabinet wil niet alleen een perspectief tot de eeuwwisseling bieden, maar wil hier, samen met de voorstellen uit het kabinetsstandpunt bij de adviezen van de Commissie Brokx en uit de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer, een beleidskoers uitzetten die als kader voor het regionaal openbaar vervoer tot na de eeuwwisseling kan fungeren. Voor de periode tot 2000 wordt het beleidspakket concreet vormgegeven, terwijl voor de latere jaren het beleid op hoofdlijnen wordt geschetst.

Versterking van het stads- en streekvervoer langs vier beleidslijnen

Het Kabinet wil de versterking van de rol van het openbaar vervoer langs een viertal beleidslijnen bereiken:

- langs de lijn van een geïntensiveerd infrastructuurbeleid;
- langs de lijn van de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor het verkeer- en vervoerbeleid, waaronder de taken, bevoegdheden en middelen voor het streekvervoer;
- langs de lijn van de structuurversterking volgens het kabinetsstandpunt bij de adviezen van de Commissie Brokx;
- langs de lijn van het verbeteren van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50% rondom de eeuwwisseling.

De beleidsintensivering dient naar het oordeel van het Kabinet gericht te zijn op een selectieve verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer. Selectief wil zeggen:

- a. daar waar ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening nieuwe voorzieningen nodig maken;
- b. voorts waar de bestaande vervoervraag dit rechtvaardigt en
- c. daar waar de congestieproblematiek dit gewenst maakt.

Uitgangssituatie

De uitgangssituatie van het stads- en streekvervoer geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de streefbeeldens van groei en een hogere kostendekkingsgraad zonder beleidsintensiveringen gerealiseerd kunnen worden. Vrijwel alle indicatoren in het stads- en streekvervoer geven een neerwaartse spiraal te zien.

Ook inspanningen van decentrale overheden en bedrijven noodzakelijk

De opgave waar het stads- en streekvervoer zich voor gesteld ziet – het verwerven en aan zich binden van een groter deel van de reizigers in de vervoermarkt – is in het licht van de hierboven geschetste uitgangssituatie des te ambitieuzer. In dit verband moet benadrukt worden dat het regionaal openbaar-vervoerbeleid niet alleen inspanningen van de rijksoverheid vergt. Van doorslaggevende betekenis is ook de bereidheid van de lokale en decentrale overheden om het openbaar vervoer prioriteit te geven en tevens mobiliteits-geleidende maatregelen ten aanzien van het autoverkeer door te voeren.

De bedrijven zullen op hun beurt gestimuleerd worden tot invulling van de rol die beleidsmatig gewenst is en tegelijkertijd perspectieven biedt op een levensvatbare en vitale sector. De rol van de bedrijven kan kernachtig getypeerd worden als een «vraagvolgende»: het adequaat en effectief reageren op de reizigersvraag. Essentieel is dat het stads- en streekvervoer zich in sterkere mate richt op de keuzereiziger – de substitutie-functie van het stads- en streekvervoer – zonder dat daarbij de sociale functie uit het oog verloren wordt.

Maatregelenpakket voor de korte termijn (1996–2000)

Het Kabinet kiest voor de periode 1996–2000 voor een mix van aangrijpingspunten ter stimulering van de reizigersgroei en de verbetering van de kostendekkingsgraad. Een mix die belangrijke overeenkomsten vertoont met het door de Commissie De Boer voorgestelde pakket van maatregelen. Het betreft maatregelen met betrekking tot

- a. het investeren in OV-infrastructuur gericht op snelheid en kwaliteit;
- b. efficiencybevordering en produktrationalisatie;
- c. tariefbeleid;
- d. nationaal en regionaal flankerend beleid.

1. Een additionele investeringsimpuls van 1 mrd

Het Kabinet is van oordeel dat een omvangrijke investeringsimpuls nodig is om het stads- en streekvervoer het noodzakelijke groeiperspectief te kunnen bieden. Het Kabinet wil de extra middelen voor infrastructuur met name investeren in projecten die de snelheid van het stads- en streekvervoer op kansrijke relaties ten goede komt. Dat betekent dat selectief geïnvesteerd zal moeten worden in met name de congestie-gevoelige relaties en zwaardere vervoerstromen. De vervoergroei die aldus ontstaat, zal vooral het gevolg zijn van de overstap van automobilisten naar het openbaar vervoer en draagt zo bij aan versterking van de substitutie-functie van het openbaar vervoer.

Investeringsimpuls moeten gericht zijn op snelheidsverbetering

Om de investeringen in infrastructuur voor het stads- en streekvervoer daadwerkelijk gestalte te geven, wil het Kabinet in de eerste plaats bevorderen dat die grote projecten die volgens het MIT 1995–1999 na 1998 worden afgerond versneld worden uitgevoerd. In de tweede plaats wil het Kabinet een investeringsimpuls voor het stads- en streekvervoer van ongeveer 1 miljard gulden, in de vorm van kleine projecten (kleiner dan 25 miljoen), gericht op snelheidsverbetering, in de periode 1996–2000 doen realiseren, bovenop de middelen die reeds in het MIT 1995–1999 voorzien zijn voor het stads- en streekvervoer. Het Kabinet kiest voor een bescheiden eigen bijdrage van 10%. De rijksbijdrage van 900 mln. zal à fonds perdu worden betaald en anders in een vorm van een vergoeding

voor kapitaallasten beschikbaar worden gesteld. Dit laatste houdt in dat de rijksoverheid via een eenmalige specifieke doeluitkering de decentrale overheden via hun kapitaaldienst in staat stelt tot het verwerven van middelen voor de investeringen in OV-infrastructuur (projecten <25 mln.).

De extra investeringsimpuls zal zo worden vormgegeven dat de beschikbare middelen ook daadwerkelijk – en binnen de daartoe gestelde randvoorwaarden – aan snelheidsverhogende maatregelen zullen worden besteed.

Investeringsimpuls moet naar een structureel hoger niveau

Voor een structurele versterking van de positie van het openbaar vervoer is naar het oordeel van het Kabinet meer nodig dan een eenmalige investeringsimpuls. Het Kabinet streeft ernaar om het investeringsvolume naar een structureel hoger niveau te brengen.

2. Efficiencyverbetering en produktionalisatie

Een deel van de te realiseren bezuinigingen kan worden ingevuld door verbetering van de efficiency. Het Kabinet is van oordeel dat als gevolg van efficiencyverbeteringen in ieder geval een aanzienlijke verbetering van de kostendekkingsgraad haalbaar moet worden geacht. Met name voor het stadsvervoer acht het Kabinet de mogelijkheden voor efficiencyverbetering nog niet uitgeput. In de bedrijfstak collectief personenvervoer zullen mede als gevolg van de verzakelijking en de introductie van marktwerking de prikkels gericht op efficiency worden verstrekt. Met betrekking tot de produktionalisatie volgt het Kabinet de lijn die in het advies van de Commissie is aangegeven. Met de Commissie is het Kabinet van oordeel dat de voorgestelde maatregelen niet tot ingrijpende consequenties voor de sociale functie van het openbaar vervoer zullen leiden.

3. Tariefbeleid stads- en streekvervoer/prijsbeleid auto

Naar de opvatting van het Kabinet zijn de mogelijkheden voor tariefsverhoging begrensd door de grote effecten die deze hebben op de volumeontwikkeling. Alles afwegend, kiest het Kabinet, met inachtneming van het NMP-2 en het Regeerakkoord, voor bescheiden tariefsverhogingen.

De accijnsverhogingen voor benzine en diesel zullen conform het NMP-2 in deze kabinetsperiode worden doorgevoerd, afhankelijk van de ontwikkelingen in de buurlanden.

4. Regionaal flankerend beleid een belangrijke voorwaarde

Het Kabinet wil verder bevorderen dat aan de regionale en gemeentelijke beleidsvoornemens op het terrein van parkeerbeleid daadwerkelijk invulling wordt gegeven.

De resultaten van de maatregelen op korte termijn

Het resultaat van het pakket aan middellange termijn-maatregelen kan worden uitgedrukt in enerzijds een verbetering van de kostendekkingsgraad en anderzijds een toename van het OV-gebruik. De gemiddelde kostendekkingsgraad zal naar verwachting eind 1999 circa 42% bedragen; een verbetering van 6% ten opzichte van 1995. Het OV-gebruik zal in de jaren 1995 tot en met 1999 naar verwachting toenemen met circa 8%. Concreet zal het groeiperspectief vooral tot stand komen in de grote

stadsgewesten en, in mindere mate, in de overige stedelijke gebieden. In landelijke gebieden zal een stabilisatie van het vervoer het hoogst haalbare zijn en zal wellicht met een lichte (absolute en relatieve) afname in reizigersaantallen gerekend moeten worden.

In vergelijking met het door de Commissie aanbevolen pull-scenario is er sprake van een vertraagd bereiken van het ambitieniveau. Deze temporisering is vooral noodzakelijk om alle betrokkenen gelegenheid te bieden te anticiperen op de in te zetten beleidsintensiveringen.

De hoofdlijnen van de financiële doelstellingen

Ook bij de invulling van de tweede hoofddoelstelling – het streven naar een kostendekkingsgraad van tenminste 50% rondom de eeuwwisseling – wordt gestreefd naar een regionaal gedifferentieerde uitwerking. Dit kan betekenen dat bepaalde delen van het stads- en streekvervoer een hogere kostendekkingsgraad dan circa 50% rond de eeuwwisseling dienen te bereiken en andere een lagere. Het Kabinet beschouwt een kostendekkingsgraad van tenminste 50% overigens niet als een statisch eindbeeld (dat op een vooraf vast te stellen moment gerealiseerd dient te zijn) maar in de eerste plaats als het resultaat van de in te zetten beleidskoers. Naar verwachting zal deze beleidskoers binnen een aantal jaren na de eeuwwisseling tot een kostendekkingsgraad van tenminste 50% moeten leiden. Deze meer dynamische hantering van de kostendekkingsgraadstreefwaarden impliceert tevens dat het Kabinet er van uitgaat dat op termijn een hogere gemiddelde kostendekkingsgraad dan tenminste 50% haalbaar en beleidsmatig wenselijk is. Beleidsmatig vanuit de overweging dat een hoge kostendekkingsgraad, met een groter aandeel van de reizigersopbrengsten, een belangrijke indicator voor de noodzaak tot meer reizigersoriëntatie is.

Het Kabinet kiest er voor om, gelet op de inspanningen die nog nodig zijn voor het realiseren van een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad, om de voorgenomen bezuinigingstaakstelling te handhaven, en ernaar te streven dat de kostendekkingsgraad ook na 1999 verder wordt verhoogd. De verbetering van de kostendekkingsgraad vindt binnen de periode 1996–1999 echter zijn begrenzing in de voorgenomen bezuinigingstaakstellingen.

Het Kabinet zal prioriteit blijven geven aan de investeringen in OV-infrastructuur boven de vergoedingen aan de exploitatie van het openbaar vervoer. Per periode zal het Kabinet bezien of de beschikbare ruimte kan worden ingezet voor financiering van investeringen dan wel het financieren van vervoergroei.

Het kabinetsbeleid voor middellange termijn

Het Kabinet acht het van belang een perspectief te bieden dat verder gaat dan de periode tot de eeuwwisseling, en daarbij indicatief zicht te bieden op de hoofdlijnen van de beleidskoers op langere termijn. De beleidskoers voor middellange termijn beoogt een intensivering van de in de planperiode 1996–2000 ingezette beleidslijn.

Bij integrale en samenhangende uitvoering van het (middel)lange termijn-pakket maatregelen kan om en nabij het jaar 2004 een kostendekkingsgraad van 50% worden bereikt, bij een gelijktijdige toename van het OV-gebruik van circa 15% (ten opzichte van 1995) in datzelfde jaar.

Kernelementen uit het (middel)lange termijn-pakket zijn:

- een structurele verschuiving van exploitatiemiddelen naar infrastructuurmiddelen;
- implementatie van de adviezen van de commissie Brokx ten aanzien van marktwerking en aanbesteding;
- verdergaande netwerkoptimalisatie;
- additionele flankerende beleidsmaatregelen;
- een beperkte en beheerste tariefstijging, gekoppeld aan mogelijkheden voor tariefdifferentiatie.

Financiering en implementatie

Het Kabinet wil de extra investeringsimpuls financieren uit de exploitatiesubsidieartikelen van het stads- en streekvervoer. A fonds perdu financiering heeft daarbij de voorkeur, maar waar daarvoor onvoldoende ruimte is, wil het Kabinet dit doen via een vergoeding voor kapitaallasten.

De inhoudelijke sturing zal worden beperkt tot het niveau van het programma. Het programma zal de gehele periode 1996–2000 beslaan. De verdeling van de aanspraken tussen de aanvragers zal geschieden op basis van de omvang van de huidige subsidie (kostengrondslag). Waar het een vergoeding voor kapitaallasten betreft vindt bekostiging plaats via een specifieke doeluitkering.

Beleidsomslag stelt betrokkenen voor een grote opgave

Het Kabinet realiseert zich dat de beleidsomslag – die het resultaat is van de maatregelenpakketten voor de korte en (middel)lange termijn – betrokkenen voor een grote opgave stelt. Implementatie van het voorgestelde beleid vergt daarom, behalve grote betrokkenheid, tevens een belangrijke mate van consensus over de uit te zetten beleidskoers. Zonder draagvlak bij alle betrokkenen zal de zo gewenste en, vanuit SVV-doelstellingen dringend noodzakelijke positieve spiraalwerking, niet in gang worden gezet.

1. INLEIDING

1.1. Versterking positie regionaal openbaar vervoer en een hogere kostendekkingsgraad

Het advies van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer (hierna genoemd Commissie De Boer) «Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer» (april 1994) geeft antwoord op de vraag hoe in het bestuurlijke, beleidsmatige en financiële spanningsveld waarin het stads- en streekvervoer verkeert, invulling gegeven dient te worden aan de «dubbeldoelstelling» die het Kabinet zich heeft gesteld. De «dubbeldoelstelling» bestaat enerzijds uit het streven naar een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het OV-gebruik, teneinde doeltreffender bij te dragen aan de oplossing van de congestieproblematiek, c.q. verbetering van de bereikbaarheid in met name de (grootstedelijke) stadsgewesten en de stedelijke gebieden en de verbetering van de leefbaarheid; anderzijds uit een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50% rondom de eeuwwisseling.

In een bredere context kan dit kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie De Boer beschouwd worden als een nadere uitwerking van de beleidskoers van het stads- en streekvervoer in het verkeer- en vervoerbeleid voor het komende decennium. Een beleidskoers die, naast het maatregelenpakket van dit kabinetsstandpunt, tegelijkertijd vorm dient te

worden gegeven met een ingrijpend proces van decentralisatie van de bevoegdheden voor het interlokaal vervoer en de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer. Dit kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie De Boer biedt – samen met het kabinetsstandpunt bij de adviezen van de Commissie Brokx, de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer en het recentelijk gesloten akkoord met het IPO en de VNG (zie brief van 16 februari 1995 (TK, 1994/1995, 23 198, nr 5) – de hoofdlijnen voor het stads- en streekvervoerbeleid in de komende jaren.

Uitgangssituatie

De uitgangssituatie van het stads- en streekvervoer geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de streefbeeld van groei en een hogere kostendekkingsgraad zonder beleidsintensiveringen gerealiseerd kunnen worden.

Vrijwel alle indicatoren in het stads- en streekvervoer (met uitzondering van de kostendekkingsgraad, die de laatste jaren weer een opwaartse ontwikkeling te zien geeft) geven een neerwaartse tendens te zien: het gebruik van het stads- en streekvervoer, gemeten in reizigerskilometers (excl. OV-studentenkaart) is van 1986 tot en met 1993 met circa 10% afgenomen. Het marktaandeel c.q. het aandeel in de modal split is (nog steeds) slinkende (35% in 1960 tot 10% in 1994) en de prognoses voor het gebruik van het stads- en streekvervoer laten – bij ongewijzigd beleid – een verdergaande, dalende tendens zien.

Vervoerontwikkeling stads- en streekvervoer (exclusief en inclusief studentenkaart; index 1986 = 100)

	1986	1990	1992	1993
exclusief	100	95	93	90
inclusief	100	95	105	102

De congestie zal, zonder aanvullende maatregelen, zowel op middellange termijn (2000) als op lange termijn (2010) onvoldoende afnemen om de doelen uit het SVV-2 te halen. Om hierin verandering aan te brengen zal onder meer de bijdrage van het openbaar vervoer aan de congestiebestrijding moeten worden verstrekt. Eén van de oorzaken die dit verhinderen is dat de benodigde reistijdverbetering van het openbaar vervoer niet op alle verbindingen in het stadsgewestelijk verkeer tot stand kan komen. Hierdoor blijft de kwaliteitsverbetering achter bij het streefbeeld van SVV-2.

Verwacht mag worden dat de doelstellingen in het stads- en streekvervoer de komende jaren – bij ongewijzigd beleid – niet gerealiseerd kunnen worden. Dit acht het Kabinet niet aanvaardbaar gelet op de gewenste bijdrage van het regionaal openbaar vervoer aan de beleidsdoelstellingen van het SVV-2 en het NMP-2.

De Commissie De Boer komt in haar advies tot de conclusie dat het zogenaamde basisscenario niet alleen onvoldoende vervoergroei genereert maar ook dat de streefwaarde van 50 procent kostendekking pas ver na het jaar 2000 wordt bereikt. Het Kabinet is van oordeel dat voorkomen dient te worden dat de huidige neerwaartse gerichte tendens – die des te meer zorgen baart wanneer de totale mobiliteitsontwikkeling in ogenschouw wordt genomen – omslaat in een neerwaartse spiraal.

De opgave waar het stads- en streekvervoer voor gesteld is – het verwerven en aan zich binden van een groter aandeel van de reizigers in

de vervoermarkt – is in het licht van de hierboven geschetste uitgangssituatie des te ambitieuzer. Duidelijk is dat om de doelstellingen ten aanzien van het openbaar vervoer te kunnen realiseren majeure beleidsintensiveringen noodzakelijk zijn. Dit kabinetsstandpunt beoogt daaraan van de zijde van de rijksoverheid uitwerking te geven. Tegelijkertijd hecht het Kabinet eraan te benadrukken dat het regionaal openbaar-vervoerbeleid niet alleen inspanningen van de zijde van de rijksoverheid vergt. Van doorslaggevende betekenis is ook de bereidheid van de lokale en decentrale overheden om het openbaar vervoer prioriteit te geven en tevens mobiliteitsgeleidende maatregelen ten aanzien van het autoverkeer door te voeren. Van de openbaar-vervoerbedrijven wordt verwacht dat deze meer hun inspanningen richten op de reiziger.

Resumerend

De beoogde – en vanuit het SVV-beleid ook zeer wenselijke – groei van het stads- en streekvervoer zal gerealiseerd dienen te worden in een context van voortdurend veranderende (en stringentere) bestuurlijke, bedrijfsmatige en financiële randvoorwaarden. Het advies van de Commissie De Boer bevat naar het oordeel van het Kabinet de basis voor een ontwikkeling die rond de eeuwwisseling niet alleen moet leiden tot een vitaal, maar ook betaalbaar en gedecentraliseerd openbaar vervoer. De uitvoering van het advies vraagt veel: van decentrale overheden, van vervoerondernemingen en van de rijksoverheid. Het verwerven van draagvlak bij alle betrokkenen kan daarvoor als een kritische succesfactor worden beschouwd.

1.2. De opzet van het kabinetsstandpunt

De opzet van het kabinetsstandpunt is als volgt. Allereerst wordt verder in hoofdstuk 2 de aanleiding tot en de opdracht aan de Commissie De Boer (par. 2.1), de hoofdlijnen van het advies van de Commissie De Boer (par. 2.2), het advies in een gewijzigd bestuurlijk en beleidsmatig perspectief (par. 2.3), de relatie met het kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie Brokx II (par. 2.5) en de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer beschreven (par. 2.6). Vervolgens worden de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid voor het stads- en streekvervoer en de beleidsmaatregelen 1996–2000 (hoofdstuk 3) en het lange termijn perspectief (hoofdstuk 4) geschetst. In het hoofdstuk 5 wordt de financiering en de beleidsuitvoering uiteengezet. Het laatste hoofdstuk bevat een slotbeschouwing.

Als bijlage bij het kabinetsstandpunt is opgenomen het advies van het Overlegorgaan Personenvervoer (bijlage 1).

2. HET ADVIES VAN DE COMMISSIE DE BOER

2.1. De aanleiding tot en de opdracht aan de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer

Met betrekking tot de exploitatie van het stads- en streekvervoer is in 1993 door het kabinet Lubbers III besloten dat rond de eeuwwisseling een kostendeckingsgraadpercentage van tenminste 50% moet worden gehaald. De haalbaarheid hiervan, bij gelijktijdige handhaving van de doelstellingen inzake het stads- en streekvervoer vervoer conform het SVV-II-beleid, waren aanleiding om in april 1993 de Commissie De Boer in te stellen. De opdracht aan de Commissie luidde:

1. te adviseren over de praktische mogelijkheden voor versnelling van

het decentralisatietraject van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer;

2. de mogelijkheden voor, alsmede de randvoorwaarden en consequenties van het verhogen van de kostendekkingsgraad, zo mogelijk tot tenminste 50 procent op afzienbare termijn, na te gaan.

In april 1994 werd het advies van de Auditcommissie Stads- en Streekvervoer, getiteld «Naar een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer», aan de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat aangeboden.

2.2. De hoofdlijnen van het advies van de Commissie De Boer

De Commissie De Boer heeft er in haar aanpak voor gekozen om de kostendekkingsgraadverbetering en de in het SVV-II voor het stads- en streekvervoer geformuleerde groeidoelstelling in samenhang te bekijken. De doelstellingen van het SVV-beleid en de daaruit voortvloeiende groei van het openbaar vervoer dienen volgens de Commissie De Boer als uitgangspunt te worden genomen bij de keuze van het beleidspakket. Van belang is daarbij dat de Commissie De Boer constateert dat er op zich genomen een breed maatschappelijk draagvlak bestaat voor selectieve groei van het openbaar vervoer.

Positieve spiraal

De Commissie De Boer komt tot de conclusie dat bij ongewijzigd beleid de beoogde vervoergroei en verbetering van de kostendekkingsgraad niet op afzienbare termijn kan worden gerealiseerd. Door een belangrijke beleidsintensivering op verschillende terreinen, die een grote inspanning vraagt van alle betrokken partijen, en een omvangrijke extra investeringsimpuls, zo concludeert de Commissie De Boer, kan de huidige, neerwaartse tendens in het stads- en streekvervoer worden doorbroken en een ontwikkeling in de richting van een «positieve spiraal» worden ingezet bij een gelijktijdige (relatieve) verbetering van de kostendekkingsgraad. Kern is: produktverbetering door investeren in snelheid. Daarmee pleit de Commissie De Boer voor het versterkt voortzetten van de ingezette beleidslijn met betrekking tot de omvang van het investeringsvolume voor het stads- en streekvervoer. Bovendien is een bestendige groei, c.q. groeiperspectief, volgens de Commissie De Boer, ook nodig als fundament voor de ingrijpende veranderingsprocessen.

Effecten pull-scenario

De Commissie De Boer stelt een maatregelenpakket voor, het zogenaamde pull-scenario, dat het accent legt op maatregelen ter versterking van het openbaar vervoer (pull), doch dat tevens een aantal mobiliteitsgeleidende maatregelen bevat van de diverse overheden. Bij integrale uitvoering kan op verantwoorde wijze invulling worden gegeven aan de «dubbeldoelstelling»: een gewenste kostendekkingsgraad van ongeveer 50% omstreeks 2000 in combinatie met een bestendige, gedifferentieerde, groei. De gedifferentieerde vervoergroei die optreedt als resultaat van dit scenario bedraagt 15% (t.o.v. het basisjaar 1992), eveneens te bereiken rond de eeuwwisseling. De sociale functie van het stads- en streekvervoer blijft in het pull-scenario per saldo behouden, aldus de Commissie De Boer, mede omdat de voorgestelde produkt-rationalisering het vervoersaanbod niet fundamenteel wijzigt. Het antwoord op de vraag of de bezuinigingstaakstellingen, zoals die reeds in de meerjarencijfers zijn verwerkt, haalbaar zijn luidt bevestigend. Het voorgestelde scenario verdraagt echter geen verdere verlaging van de huidige meerjarenramingen voor de exploitatievergoeding tot en met 1999.

Een belangrijke bevinding van de Commissie De Boer is voorts dat het directe werkgelegenheidseffect van het aanbevolen scenario naar verwachting licht positief voor de bedrijfstak als geheel zal zijn, ten opzichte van een situatie bij ongewijzigd beleid.

Randvoorwaarden

Realisering van de doelstellingen kan alleen geschieden onder toepassing van een aantal strikte randvoorwaarden, zo benadrukt de Commissie De Boer. In dat verband wijst de Commissie De Boer in de eerste plaats op de samenhang en integraliteit van het voorgestelde beleidspakket. Daarnaast worden een voortvarende aanpak van het decentralisatieproces en de implementatie van de voorstellen van de Commissie Brox als cruciale factoren voor het bereiken van de «dubbel-doelstelling» geformuleerd. Een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden acht de Commissie De Boer van groot belang. Zij pleit ervoor de verantwoordelijkheden decentraal, zo dicht mogelijk bij het uitvoerend niveau te leggen. Regionale besturen hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in deze, niet alleen waar het gaat om de prioriteit voor het openbaar vervoer bij de verkeersafwikkeling maar ook waar het gaat om het regionaal flankerend beleid, zoals het locatie- en parkeerbeleid. Een laatste randvoorwaarde, die de Commissie De Boer stelt is dat, zoals eerder werd opgemerkt, extra taakstellingen ten aanzien van de exploitatie tot en met 1999 dienen te worden voorkomen. Na 1999 acht de Commissie De Boer het mogelijk de exploitatiebijdrage te verminderen ten gunste van investeringen.

Push-maatregelen

In het pull-scenario worden de eigen kracht en creativiteit van de OV-sector als uitgangspunt genomen. De Commissie De Boer acht het niet aan te bevelen realisering van de doelstellingen al te zeer afhankelijk te maken van een automobilitateits-ontmoedigend beleid door zogenaamde push-maatregelen centraal te stellen. Naar het oordeel van de Commissie De Boer zijn ondersteunende «push»-maatregelen echter wel noodzakelijk om het openbaar vervoer in de gewenste richting te (laten) ontwikkelen. Naarmate een stringenter prijsbeleid voor particulier vervoer kan worden doorgevoerd, kan deze ontwikkeling overigens worden versterkt. De mogelijkheden die marktgerichte vervoerondernemingen zelf hebben om klanten te winnen (een openbaar vervoer op eigen kracht), zullen daarom door de overheden moeten worden ondersteund, in de vorm van flankerend beleid en infrastructuurinvesteringen.

Een regionaal gedifferentieerd scenario

De Commissie De Boer pleit voor regionaal gedifferentieerde scenario's vanwege de verschillen in vervoerspatronen, reizigersmix, congestieproblematiek en effectiviteit (verschil in effectiviteit van parkeerbeleid; mogelijkheden voor snelheidsverbetering) en efficiency van de voorgestelde maatregelen. De Commissie De Boer heeft voor drie voorbeeldregio's, een grootstedelijke, een stedelijke en een landelijke regio een viertal scenario's van maatregelen, waaronder het geadviseerde pull-scenario, geanalyseerd.

Op basis van deze drie voorbeeldregio's adviseert de Commissie De Boer een «landelijk» pullscenario met daarin het volgende, samenhangende pakket van maatregelen:

- het verbeteren van de kostendekkingsgraad door het realiseren van de voorgenomen efficiencyverbetering;

- een gematigde tariefsverhoging van (gemiddeld) 1% reëel per jaar bovenop de stijging van de kosten van levensonderhoud;
- een (beperkte) additionele rationalisatie van het vervoersaanbod met behoud van de sociale functie van het openbaar vervoer; nader uitgewerkt betekent dit ondermeer,
 - a. terugbrengen van frequenties op lijnen met een (lage) bezettingsgraad van minder dan 15% in de spits en minder dan 10% in het dal;
 - b. het opheffen van lijnen in een bepaald tijdvak indien de kostendekkingsgraad lager is dan 20%;
 - extra investeringen in de OV-infrastructuur, bovenop de 1,3 mrd die reeds voorzien is aan afgeronde projecten in de periode tot en met 1998, in de OV-infrastructuur van 2 miljard (waarvan 600 miljoen versnelling van «grote» projecten die reeds voorzien zijn in de jaren na 1998 en 1,4 miljard versterking ten behoeve van «kleine» projecten (< 25 mln.);
 - het realiseren van het in het NMP-2 voorgenomen nationale flankerend beleid waar het gaat om het prijsbeleid en het (regionale) parkeerbeleid conform de voornemens in de regionale en gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen.

Verder wordt de kostendekkingsgraad hoger omdat de Commissie De Boer de kapitaallasten infrastructuur buiten de definitie van het begrip kostendekkingsgraad houdt.

- Daarnaast adviseerde de Commissie De Boer om in bestuurlijke zin:
- te streven naar gedifferentieerde regiovorming;
 - plan- en besluitvormingsprocessen waar mogelijk te versnellen;
 - bestuursovereenkomsten af te sluiten waarin de verplichtingen van de bestuurlijk betrokkenen zijn vastgelegd.

2.3. Het advies in een gewijzigd bestuurlijk en beleidsmatig perspectief

Sinds het uitbrengen van het advies van de Commissie De Boer is de bestuurlijke en beleidsmatige context op een aantal belangrijke punten gewijzigd.

Op grond van het Regeerakkoord zijn nadere invullingen en keuzes ten aanzien van het verkeer- en vervoerbeleid gemaakt, onder meer ten aanzien van de relatie congestieaanpak-OV, het tarief- en prijsbeleid en de decentralisatiekoers.

File-brief

In oktober 1994 heeft het Kabinet zich in een brief aan de Tweede Kamer («Enkele accenten in de mobiliteitsaanpak» van 28 oktober 1994 (TK, 1994/1995, 23 958, nr. 1) nader uitgesproken over de mobiliteitsaanpak. In deze brief wordt, als nadere uitwerking van het MIT 1995–1999 en op basis van het rapport «Benutten naast Bouwen» een koppeling gelegd tussen de aanpak van de congestie- en mobiliteitsproblematiek en het OV-beleid. Voor de extra inspanningen gericht op de congestiebestrijding wordt een bescheiden, doch maatschappelijk onmisbare, bijdrage van het openbaar vervoer verwacht. Bij de congestie- en mobiliteitsproblematiek ligt het accent op versterking van het openbaar vervoer daar waar ruimtelijke ontwikkelingen dit nodig maken, waar de bestaande vervoervraag dit rechtvaardigt en daar waar de congestie-problematiek dit gewenst maakt. Dit kan gerealiseerd worden door het openbaar vervoer met name te versterken in congestiegevoelige gebieden en corridors. Daar is immers sprake van grote verkeersstromen waar het openbaar vervoer een goed alternatief voor het autoverkeer kan zijn. Het ligt dan ook voor de hand de beschikbare en additionele middelen voor OV-infrastructuur met voorrang

te besteden op gecongesteerde relaties in de (groot)stedelijke gebieden. Met name op deze relaties is de OV-reistijd, in verhouding tot de reistijd per auto, doorslaggevend bij de vervoerwijzekeuze. Ter uitwerking van deze voorstellen inzake de congestieproblematiek is inmiddels overleg met de vier grote stadsgewesten gestart. Over het resultaat daarvan zal de Tweede Kamer via het MIT 1996–2000 worden geïnformeerd.

Met betrekking tot de accijnzen op benzine en diesel wordt in bovengenoemde brief bevestigd hetgeen in het NMP-2 en het Regeerakkoord dienaangaande is gesteld. Dat wil zeggen dat de accijnzen op benzine en diesel in de komende periode reëel constant worden gehouden. De in het NMP-2 voorziene reële verhogingen van deze brandstof accijnzen zullen worden doorgevoerd, indien de ontwikkelingen in de buurlanden daartoe ruimte bieden. In Europees verband pleit de Nederlandse regering voor een veel hoger minimum-niveau voor de accijnzen op benzine en diesel. Ten aanzien van de tarieven in het stads- en streekvervoer is in 1995 gekozen voor een gematigde tariefontwikkeling waarmee is beoogd de stagnatie in de vervoerontwikkeling in het stads- en streekvervoer te doorbreken (brief aan de Tweede Kamer van 20 september 1994, kenmerk DGV/CPF/V4 242 660).

Decentralisatiebeleid

De accentverschuivingen in het decentralisatiebeleid, voor de niet-Kaderwetgebieden, hebben in januari jl. geleid tot een akkoord op hoofdlijnen tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken mw. Van der Vondervoort en IPO/VNG, waarover de Tweede Kamer per brief van 16 februari 1995 (TK, 1994/1995, 23 198, nr. 5) is geïnformeerd.

Het akkoord behelst, zoals in genoemde brief is uiteengezet, een omvangrijke herverdeling van taken, bevoegdheden en middelen voor de niet-Kaderwetgebieden, binnen de bestaande structuur van drie (volwaardige) bestuurslagen. Deze herverdeling moet volgens een (bestuurlijk) groei-model tot stand komen. De taken, bevoegdheden en middelen voor het streekvervoer worden zo snel mogelijk aan de provincies overgedragen. Besloten is dat de taken, bevoegdheden en middelen voor de exploitatie van het lokale (stads-) vervoer vooralsnog bij de BOV- en BOS-gemeenten blijven berusten. Om een goede afstemming tussen stads- (lokaal) en streek- (interlokaal) vervoer te waarborgen, vervult de provincie een coördinerende rol, waarbij de provincie – binnen de kaders van de planstructuur tussen provincie en gemeenten – kan beschikken over een aanwijzingsbevoegdheid. Daarnaast is overeengekomen de BOV/BOS-structuur aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Met betrekking tot de middelen voor infrastructuur is gekozen voor een structuur waarbij via de gebundelde doeluitkering (GDU), de middelen voor kleine OV-infrastructuur aan de provincies worden verleend. De provincies verdelen de middelen in goed samenspel met de gemeenten over de projecten. Binnen een, nog nader vast te stellen termijn, wordt overgegaan tot een bekostiging via het gemeente- en provinciefonds. De financiële middelen voor grote infrastructuur worden rechtstreeks door het rijk toebedeeld aan de betreffende wegbeheerder.

Met dit akkoord zet het Kabinet het decentralisatiebeleid op het gebied van verkeer- en vervoer met kracht voort. Het hecht hieraan omdat de decentralisatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen in belangrijke mate kan bijdragen aan het oplossen van knelpunten. Bij de verdere uitwerking van het groei-model, zoals dat met IPO/VNG is overeengekomen, is het daarom van belang de middelen voor kleine

infrastructuur (binnen de gebundelde doeluitkering) en exploitatie met voorrang en met gepaste snelheid te decentraliseren.

Met de overgang van de taken, bevoegdheden en middelen voor het interlokaal openbaar vervoer naar de Kaderwetgebieden, waarmee sinds 1 januari 1995 een aanvang is gemaakt, en het gesloten hoofdlijnenakkoord voor de niet-Kaderwetgebieden wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Commissie De Boer om bij de overheveling van taken, bevoegdheden en middelen zowel qua vorm als qua tempo een bepaalde mate van differentiatie na te streven.

Provincies zullen in overleg met gemeenten provinciale verkeers- en vervoersplannen op hoofdlijnen maken, die voor wat betreft het gemeentelijk beleid door gemeenten worden uitgewerkt. De planstructuur zal een wettelijke basis krijgen.

De in het kader van het IPO/VNG-akkoord gemaakte voorlopige afspraak met betrekking tot het lokaal vervoer in de BOS/BOV-steden levert overigens nog niet geheel te voorziene complicaties op ten aanzien van de nadere uitwerking van een gemiddelde kostendekkingsgraad van 50%. De achterliggende veronderstelling was dat de beoogde kostendekkingsgraad van 50% betrekking had op grotere eenheden dan de BOV/BOS-steden, waardoor rendabele delen de meer onrendabele zouden kunnen compenseren. Wellicht kan het overleg over de toekomstige BOV/BOS-structuur bijdragen aan een oplossing hiervoor.

Gelet op bovengenoemde ontwikkelingen en de inmiddels gezette stappen tot implementatie voor de Kaderwetgebieden wordt in dit kabinetsstandpunt niet meer afzonderlijk ingegaan op de voorstellen van de Commissie De Boer inzake de regiovorming. Wel wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de versnelling en vereenvoudiging van de plan- en besluitvormingsprocedures en het voorstel inzake de bestuurs-overeenkomsten.

2.4. De relatie met de kabinetsstandpunten Brokx I en II

Het advies van de Commissie De Boer veronderstelt een integrale uitvoering van de adviezen van de Commissie Brokx, conform de hoofdlijnen van het in maart 1994 uitgebrachte kabinetsstandpunt Brokx I. Naar het oordeel van de Commissie De Boer is een nieuwe opzet van de relatie tussen de overheden en de vervoerbedrijven noodzakelijk wil de gewenste toename van het aantal reizigers bij gelijktijdige afname van de exploitatievergoeding kunnen worden gerealiseerd. Vervoerbedrijven dienen om meer marktgericht te kunnen werken, meer inzicht te hebben in de reizigersopbrengsten, meer operationele en commerciële flexibiliteit te bezitten en dienen meer invloed te kunnen uitoefenen op het produkt-aanbod en de reizigerstarieven om de beoogde reizigersgroei te ontwikkelen. Met de voorstellen uit het tegelijkertijd met dit kabinetsstandpunt uit te brengen kabinetsstandpunt bij het jongste (en laatste) advies van de Commissie Brokx kunnen naar het oordeel van het Kabinet bovengenoemde condities een belangrijke stap dichterbij worden gebracht.

In het kabinetsstandpunt Brokx II wordt ook ingegaan op de voorstellen van de Commissie De Boer op het punt van de mogelijkheden voor regionale tariefdifferentiatie.

2.5. De relatie met de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer

De Commissie De Boer concludeert dat de sociale functie van het stads- en streekvervoer (per saldo) behouden blijft indien op plaatsen waar geen vervoervoorziening in de vorm van openbaar vervoer (meer) wordt

geboden, vraagafhankelijke vormen van collectief vervoer (waaronder de bel- en buurtbus en verschillende deeltaxisystemen) worden ingezet. In de gekozen landelijke voorbeeldregio zou het realiseren van een kostendekkingsgraad van 50% leiden tot het wegvallen van circa 2% van het produktaanbod. In concreto gaat het in de landelijke voorbeeldregio om opheffing van 9 laagfrequente en laagbezette buslijnen in maximaal 21 dorpen waar dan geen reguliere OV-verbinding meer aangeboden wordt. In de notitie «Collectief vraagafhankelijk vervoer», die vrijwel gelijktijdig met dit kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, wordt aangegeven op welke wijze vormen van collectief vraagafhankelijk vervoer een alternatief kunnen vormen voor die delen van het «reguliere» netwerk die met name van belang zijn voor de sociale functie van het openbaar vervoer.

3. DE HOOFDLIJNEN VAN HET KABINETSBELEID VOOR HET STADS- EN STREEKVERVOER

3.1. Inleiding

In het kabinetsbeleid voor de komende jaren staat centraal het bereiken van de «dubbeldoelstelling» van vervoergroei en verbetering van de kostendekkingsgraad.

De wijze waarop het Kabinet het bereiken van de «dubbeldoelstelling» uitwerkt, wordt achtereenvolgens in paragraaf 3.2. (de ambities voor het stads- en streekvervoer binnen het verkeer- en vervoerbeleid en de bijdrage die van overheden en bedrijven wordt verwacht), paragraaf 3.3. (de beleidsmaatregelen 1996–2000) en paragraaf 3.4 (de kostendekkingsgraaddoelstelling) verwoord.

Het Kabinet heeft er voor gekozen om een onderscheid te maken tussen enerzijds de maatregelen voor de korte termijn (1996–2000 (zie par. 3.3) en anderzijds de middellange termijn (de periode na de eeuwwisseling (zie hoofdstuk 4). Voor de eerste periode kan het beleidspakket concreet worden vormgegeven, terwijl voor de latere jaren het beleid slechts op hoofdlijnen wordt geschetst.

3.2. De opdracht voor het stads- en streekvervoer

Het openbaar vervoer is een belangrijke, strategisch niet te onderschatten, rol toebedacht in de realisering van de beide hoofddoelstellingen van het SVV-II, het verbeteren van de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Versterking van het openbaar vervoer is niet alleen noodzakelijk om de bijdrage van het openbaar vervoer aan het bereiken van de SVV-doelstellingen te vergroten; maar om de gewenste veranderingen, bij een gelijktijdige afname van de exploitatiebijdrage van het rijk te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat het gebruik van het stads- en streekvervoer zich in opwaartse richting ontwikkelt. Zonder aanpassingen van het huidige beleid zal een stabilisatie van de huidige verhoudingen het hoogst bereikbare zijn. Eerder nog zal met een verdere afkalving van het aandeel van het stads- en streekvervoer gerekend moeten worden.

Extra inspanningen ten aanzien van het openbaar vervoer zijn derhalve noodzakelijk, zo werd ook in het kader van de SVV-evaluatie geconcludeerd, om de bijdrage van het stads- en streekvervoer aan de bereikbaarheid- en leefbaarheidsdoelstellingen meer in overeenstemming te brengen met het ambitieniveau en waar mogelijk, met name ten behoeve van de congestiebestrijding, te vergroten.

Versterking van de rol van het openbaar vervoer

Het Kabinet wil de versterking van de rol van het openbaar vervoer langs een viertal beleidslijnen bereiken:

- langs de lijn van een geïntensiveerd infrastructuur-beleid;

Met name snelheids- en kwaliteitsverbetering (frequenties, comfort, betere verbindingen) kunnen de concurrentiekracht van het stads- en streekvervoer vergroten. Met het oog hierop is reeds een toename van het investeringsbudget voor de aanleg van infrastructuur voor stads- en streekvervoer voorzien van f 462,1 in 1995 tot f 627,3 (MIT 1995–1999) in 1999. Bij investeringsbeslissingen wordt prioriteit gegeven aan de vier grote stadsgewesten en de (groot)stedelijke gebieden; daartoe zijn onder meer omvangrijke investeringsvoornemens vastgelegd in de VINEX-convenanten.

- langs de lijn van de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor het verkeer en vervoerbeleid, waaronder de taken, bevoegdheden en de middelen voor het streekvervoer;

Te zamen met de door het Rijk ingezette beleidsintensivering zullen ook provincies en gemeenten zich moeten inspannen om een hogere prioriteit te geven aan het openbaar vervoer. Dit kan met name door de inzet van effectieve instrumenten zoals parkeer-, vervoermanagement en locatie-beleid en het geven van prioriteit aan het openbaar vervoer bij de verkeersafwikkeling. De in gang gezette processen van decentralisatie en verzelfstandiging – gepaard gaande met een overdracht van middelen voor infrastructuur en exploitatie maken – het mogelijk de noodzakelijke prioritering in het provinciale en gemeentelijke verkeer- en vervoerbeleid ook daadwerkelijk gestalte te kunnen geven. Door taken, bevoegdheden én het benodigde instrumentarium op daartoe geëigende niveau te leggen, zijn in beginsel alle condities voor een adequaat en doeltreffend regionaal openbaar-vervoerbeleid vervuld.

- langs de lijn van de structuurversterking volgens de adviezen van de Commissie Brokx om tot marktgerichte en slagvaardig opererende OV-bedrijven te komen.

Wil het regionaal openbaar vervoer zich ontwikkelen tot een aantrekkelijk alternatief voor de auto dan is het wenselijk dat de vervoer-ondernemingen meer ruimte krijgen voor innovatief gedrag opdat het produktaanbod beter kan worden toegesneden op de specifieke behoeften van de reiziger. Ontvlechting en verzakelijking van de relatie overheid-vervoerondernemingen is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. De eerste resultaten van deze beleidslijn – als uitvloeisel van de adviezen van de Commissie Brokx en het kabinetsstandpunt dienaangaande – zijn hier en daar reeds zichtbaar en geven aan dat de ingeslagen weg de juiste is. Het Kabinet is met de Commissie De Boer van oordeel dat structuurversterking een essentiële voorwaarde is voor realisering van de groeidoelstellingen. Tegelijkertijd is een herkenbaar groeiperspectief nodig met het oog op het benodigde draagvlak voor structuurversterkingen.

- langs de lijn van het verbeteren van de kostendekkingsgraad tot tenminste 50% rondom de eeuwwisseling.

Selectieve verbetering

De beleidsintensivering dient naar het oordeel van het Kabinet gericht

te zijn op een selectieve verbetering van de kwaliteit van het openbaar vervoer. Selectief wil zeggen:

- a. daar waar ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening nieuwe voorzieningen nodig maken;
- b. voorts waar de bestaande vervoervraag dit rechtvaardigt en
- c. daar waar de congestieproblematiek dit gewenst maakt.

Het Kabinet is van oordeel dat, met het oog op de bereikbaarheid van de economische centra, de inzet van het openbaar vervoer in toenemende mate gericht dient te zijn op de congestiegevoelige gebieden en corridors. Met name het stadsgewestelijk openbaar vervoer zal een belangrijke rol moeten spelen in het garanderen van de bereikbaarheid. Immers daar is sprake van grote verkeersstromen waar het openbaar vervoer een goed alternatief voor het autoverkeer kan zijn. Zoals in de brief van 28 oktober 1994 aan de Tweede Kamer («File-brief») is aangegeven wil het Kabinet met de betrokken mede-overheden en de overige betrokkenen, waaronder de openbaar-vervoerbedrijven, ook over de mogelijke bijdrage in deze van het openbaar vervoer tot afspraken komen.

Het Kabinet onderkent de spanningen die kunnen ontstaan als gevolg van de geïntensiveerde rol die het stads- en streekvervoer kan en moet vervullen in de congestiebestrijding in relatie tot de sociale functie die het stads- en streekvervoer vervult. Het Kabinet is echter van oordeel dat de in hoofdstuk 4 gepresenteerde maatregelen, tezamen met de voorstellen uit de Notitie collectief vraagafhankelijk vervoer, op een aanvaardbare wijze in de sociale functie van het openbaar vervoer wordt voorzien.

Gelet op de functies die het stads- en streekvervoer dient te vervullen zal de rol en ontwikkeling hiervan van regio tot regio aanzienlijk verschillen. Verschillen in de congestieproblematiek, de omvang van de vervoersstromen en de concurrentiekracht van het stads- en streekvervoer versus de auto leiden tot regionaal gedifferentieerde groeicijfers. Concreet zal het groeiperspectief daarmee vooral tot stand komen in de grote stadsgewesten (die bestuurlijk zo goed als samenvallen met de Kaderwet-gebieden en in mindere mate in de overige stedelijke gebieden. In landelijke gebieden zal een stabilisatie van het vervoer het hoogst haalbare zijn en zal wellicht met een lichte (absolute en relatieve) afname in reizigersaantallen gerekend moeten worden. Dit is overigens in lijn met de aannames van het SVV-beleid.

De rol van overheden

De rol van de overheden in dit scenario dient een katalyserende te zijn: het stimuleren van de gewenste ontwikkelingen door het voorzien in de essentiële randvoorwaarden die voorafgaan aan een verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer. Tot deze randvoorwaarden die van (rijks)overheidszijde ingevuld dienen te worden kunnen gerekend worden:

1. bevorderen van de (markt)condities die het openbaar vervoer in staat stelt concurrerend te handelen;
2. een ondersteunend en randvoorwaardenschepend beleid; het locatiebeleid, het parkeerbeleid, vervoermanagement en het prijsbeleid zijn hiervan belangrijke onderdelen;
3. het bijdragen, door middel van een vervoerprestatie-gerelateerde bekostiging, aan het in standhouden van een bepaald niveau van stads- en streekvervoer;
4. via medefinanciering bij de totstandkoming van investeringen gericht op snelheids- en kwaliteitsverbeteringen in het openbaar vervoer (zie paragraaf 3.3.1).

De decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het vormgeven van een regionaal verkeer- en vervoerbeleid, waaronder het beleid voor het regionaal openbaar vervoer, het regionaal flankerend beleid en het planproces en de aanleg van de regionale infrastructuur.

Rol van de vervoerbedrijven

Mede dankzij de katalyserende rol van de overheden zullen de bedrijven op hun beurt gestimuleerd worden tot invulling van de rol die beleidsmatig gewenst is en tegelijkertijd perspectieven biedt op een levensvatbare en vitale sector. De rol van de bedrijven kan kernachtig getypeerd worden als een «vraagvolgende»: het adequaat en effectief reageren op van de reizigersvraag. Essentieel is dat het stads- en streekvervoer zich in toenemende mate richt op de keuzereiziger – de substitutie-functie van het stads- en streekvervoer – zonder dat daarbij overigens de sociale functie uit het oog verloren wordt. Het OV-netwerk in de huidige opzet, met het accent op ontsluitende lijnen van het stads- en streekvervoer, is daartoe onvoldoende geoutilleerd. Diverse onderzoeken¹ hebben inmiddels duidelijk gemaakt dat wijzigingen in het huidige net ten gunste van een verbindende functie per saldo positieve effecten heeft voor de reiziger.

Het Kabinet realiseert zich terdege dat het hier gaat om een ingrijpende operatie waarbij overheden en ondernemingen de gelegenheid moet worden geboden om in geleidelijke mate en in nieuwe bestuurlijk/bedrijfsmatige verhoudingen, tot een samenhangende invulling te komen. Het Kabinet kiest vanuit bovenstaande overwegingen voor een koers die zich kenmerkt door een gestage ontwikkeling van de nieuwe rolinvullingen.

Het Kabinet hecht er echter aan te benadrukken dat, in lijn met de ingezette decentralisatie en verzakelijkingsprocessen, consensus over de in te zetten beleidskoers voor een vitaal en betaalbaar openbaar vervoer de belangrijkste basis is voor de ingrijpende omslag waar alle betrokkenen voor gesteld zijn.

3.3. Beleidsmaatregelen 1996–2000

Inleiding

Om de «dubbeldoelstelling» van reizigersgroei en verbetering van de kostendekkingsgraad te bereiken zijn diverse aangrijpingspunten denkbaar, die uiteenlopende effecten hebben op beide dimensies van de dubbeldoelstelling. Het Kabinet kiest, op grond van hieronder nader uiteen te zetten overwegingen, voor een mix van aangrijpingspunten ter verbetering van de kostendekkingsgraad en ter stimulering van de reizigersgroei. Een mix die belangrijke overeenkomsten vertoont met het door de Commissie De Boer voorgestelde pakket van maatregelen. Het betreft maatregelen met betrekking tot

- a. het investeren in OV-infrastructuur gericht op snelheid en kwaliteit;
- b. efficiencybevordering en produktionalisatie;
- c. tariefbeleid en
- d. nationaal en regionaal flankerend beleid.

¹ Projectbureau IVVS, Ontwerpstudie systeemopbouw Openbaar Vervoer in stedelijke gebieden, 1995.
TU. Delft, Systeemopbouw openbaar vervoer in stedelijke gebieden, 1995.
BGC, Kansrijk openbaar vervoer in stadsgebieden, 1995.

In paragraaf 3.4 wordt uiteengezet dat in lijn met het advies van de Commissie De Boer de kapitaallasten voor infrastructuur uit de exploitatierekening worden gehaald.

3.3.1. Een additionele investeringsimpuls van 1 mrd

Het Kabinet is met de Commissie De Boer van oordeel dat een omvangrijke investeringsimpuls nodig is om het stads- en streekvervoer de mogelijkheden tot realisering van het groeiperspectief te kunnen bieden. Het achterwege laten van investeringen gericht op snelheidsverbeteringen in het stads- en streekvervoer zal resulteren in een verdere afname van het stads- en streekvervoer als gevolg van een verslechterende reistijdverhouding en concurrentiepositie ten opzichte van de auto. Het Kabinet wil deze investeringsimpuls plegen in combinatie met een pakket van maatregelen die vooral ook van invloed zijn op de verbetering van de kostendekkingsgraad. Het zonder investeringsimpuls handhaven van de 50% kostendekkingsgraadsdoelstelling zou negatieve effecten hebben op het gebruik en de kwaliteit van het stads- en streekvervoersysteem.

De hieraan ten grondslag liggende redenering luidt, kernachtig samengevat, als volgt. Investeringsimpuls in snelheidsverbeterende maatregelen en kwaliteitsverbetering leiden allereerst tot verhoging van de rijsnelheid en indirect tot kostenreductie door een vermindering van de inzet van materieel en personeel. De verbetering van de rijsnelheid leidt tot verbetering van de reissnelheid op een afzonderlijk traject en, bij toepassing van de ketenbenadering door vervoerbedrijven tot, een verbetering van de reissnelheid op het totale traject. En omdat de relatieve snelheid, zo betoogt de Commissie De Boer in haar advies, met voorsprong het belangrijkste kwaliteitscriterium is, leidt elke procent verbetering van de reissnelheid op relatie- en netwerkniveau tot een reizigersgroei van eveneens (circa) één procent. Bij een selectieve inzet van investeringen (met name ten behoeve van het vervoer op langere afstanden, congestiegevoelige relaties en zwaardere vervoerstromen) betreft het vervoergroei die in relatief grote mate het gevolg is van de overstap van automobilisten naar het openbaar vervoer. Het Kabinet kiest er dan ook voor dat de extra middelen voor infrastructuur vooral de snelheid van het stads- en streekvervoer op kansrijke relaties ten goede komt. Hierbij past de kanttekening dat deze optimale verhouding – één procent snelheidsverbetering leidt tot één procent reizigersgroei – alleen wordt bereikt indien een aantal randvoorwaarden strikt worden gehanteerd.

Deze randvoorwaarden hebben betrekking op:

- a. de al eerder genoemde ketenbenadering. Dat wil zeggen het voor- en natransport, dient minimaal dezelfde kwaliteit te behouden en bij voorkeur ook te worden verbeterd;
- b. de verbetering van de reistijdverhouding ten opzichte van de auto; oftewel investeren in OV-relaties waar het OV in verhouding zich reeds in een goede uitgangspositie bevindt ten opzichte van de auto;
- c. het investeren op kansrijke afstandsklassen (5 km. < x < 30 km en (gecongesteerde) relaties;
- d. de samenhang met de verbeteringen in het lijnennet (vergroting halteafstanden/gestreekte lijnvoering) en het geven van prioriteit aan het openbaar vervoer bij de verkeersafwikkeling.

Bovendien is de «timing» van de inzet van het infrastructuur-instrument daarbij van groot belang, zo betoogt de Commissie De Boer. De Commissie De Boer vindt dat investeren in infrastructuur bij voorkeur dient vooraf te gaan aan maatregelen, zoals tariefsverhogingen en produktionalisatie die, wel tot een positief effect op de kostendekkingsgraad leiden, maar ook tot een verslechterende concurrentiepositie en vraaguitval kunnen leiden. Om die reden wil het Kabinet bereiken dat op de kortst mogelijke termijn, nog in 1996, daadwerkelijk gestart kan worden met de uitvoering van de investeringsimpuls.

Om de investeringen in de infrastructuur voor het stads- en streekvervoer daadwerkelijk gestalte te geven wil het Kabinet in de eerste plaats, in lijn met het advies van de Commissie De Boer, bevorderen dat die grote projecten die volgens het MIT 1995–1999 na 1998 worden afgerond versneld worden uitgevoerd. In brieven (najaar 1994) aan het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en de gemeentebesturen van Amsterdam en Rotterdam is de verontrusting van de leden van de Tweede Kamer en het Kabinet over de onderuitputting op het begrotingsartikel voor infrastructuur stads- en streekvervoer verwoord. Indien blijkt dat projecten reeds zover zijn voorbereid dat financiering door Verkeer en Waterstaat eerder kan plaatsvinden dan in het MIT 1995–1999 is voorzien, dan is de Minister van Verkeer en Waterstaat bereid om zich in te spannen om alsnog in die financiering te voorzien binnen het regime en ruimte van Wet en Besluit op het Infrastructuurfonds.

In de tweede plaats wil het Kabinet een investeringsimpuls voor het stads- en streekvervoer van ongeveer 1 mrd gulden, in de vorm van kleine projecten (< 25 mln) gericht op snelheidsverbetering, in de periode 1996–2000 doen realiseren, bovenop de middelen die reeds in het MIT 1995–1999 voorzien zijn voor het stads- en streekvervoer. Het Kabinet kiest voor een bescheiden eigen bijdrage van 10%. De rijksbijdrage van 900 mln. zal bij voorkeur à fonds perdu worden betaald en anders in de vorm van een vergoeding voor kapitaallasten beschikbaar worden gesteld (voor uitwerking zie hoofdstuk 5). Dit laatste houdt in dat de rijksoverheid via een eenmalige specifieke doeluitkering de decentrale overheden via hun kapitaaldienst in staat stelt tot het verwerven van middelen voor de investeringen in OV-infrastructuur. Het bedrag van de investeringsimpuls is 400 mln lager dan in het advies van de Commissie De Boer wordt bepleit omdat een hoger investeringsvolume vòòr de eeuwwisseling vrijwel onhaalbaar is. Dit gezien de voorbereidingstijd en de inzet van menskracht die vooral ook bij lagere overheden benodigd is.

De investeringsimpuls zal zo worden vormgegeven dat de beschikbare middelen ook daadwerkelijk – en binnen de daartoe gestelde randvoorwaarden – aan snelheidsverhogende maatregelen zullen worden besteed. Om dit uitgangspunt te kunnen bewerkstelligen zullen vooral zogenaamde «kleine» projecten (beneden de 25 mln.), zoals doorstromings- en optimalisatiemaatregelen, busbanen, -stroken en -wegen, verkeerslichten-beïnvloedingsmaatregelen, tidal flow en herindeling van het bestaande wegprofiel tot stand worden gebracht. Het Kabinet geeft de voorkeur aan «kleine» projecten boven «grote» projecten om de volgende redenen:

- kleine maatregelen zijn, mits lijns-/corridorsgewijs aangepakt, het meest effectief;
- in de grote stadsgewesten en (groot)stedelijke gebieden zijn, naast de afgesproken projecten, ook een groot aantal kleine projecten noodzakelijk; in de overige regio's zijn grote projecten nauwelijks aan de orde.

De effectiviteit van dergelijke «kleine» investeringen verschilt per type regio. Omdat deze het grootst is in de grootstedelijke en stedelijke gebieden wil het Kabinet bij de investeringen hieraan prioriteit geven.

Gezien het belang dat het Kabinet hecht aan de congestiebestrijding zal bij de bepaling van het rendement de bijdrage van OV-investeringen aan vermindering van de congestie meegewogen worden. Investeringen in OV-infrastructuur zullen daarom bij voorkeur plaats moeten vinden op de «zware» (veelal gecongesteerde) vervoersrelaties; relaties waar het stads- en streekvervoer zich in een relatief goede uitgangspositie bevindt. Daarbij is de samenhang met de ruimtelijke ordening van belang, met name met het locatiebeleid voor werken en voorzieningen. Toepassing van bereikbaarheidsprofielen en investeringen in het openbaar vervoer

zijn complementaire maatregelen met gunstige effecten voor ondermeer de bereikbaarheid.

Elk van de bovenstaande te zetten stappen, het zij wellicht ten overvloede nog eens gezegd, veronderstelt verantwoordelijkheden en daarbij behorende prioriteitsstelling van regionale besturen.

Voor een structurele versterking van de positie van het openbaar vervoer is naar het oordeel van het Kabinet meer nodig dan een eenmalige investeringsimpuls. Niet alleen zijn extra investeringen in het regionaal openbaar vervoer nodig gelet op de ruimtelijke ontwikkelingen in en rond de grote stadsgewesten maar het Kabinet streeft ernaar om het investeringsvolume voor het stads- en streekvervoer naar een structureel hoger niveau te brengen (zie par. 4.2).

3.3.2 Een beleid gericht op efficiencybevordering en produktionalisatie

Tot de eeuwwisseling – de middellange termijn – zijn de volgende maatregelen ten aanzien van efficiency-bevordering en produktionalisatie voorzien.

Efficiencyverbetering

Een deel van de voor het stads- en streekvervoer te realiseren bezuinigingen kan worden ingevuld door het verbeteren van de efficiency. Het Kabinet is van oordeel dat als gevolg van efficiencyverbeteringen in ieder geval een aanzienlijke verbetering van de kostendekkingsgraad haalbaar geacht moet worden. Met name voor het stadsvervoer acht het Kabinet de mogelijkheden voor efficiencyverbetering nog niet uitgeput. Gelet op de lagere bezettingsgraad en de lagere kostendekkingsgraad van het lokale vervoer ten opzichte van het interlokaal vervoer acht het Kabinet dit verantwoord. Van vervoerondernemingen wordt verwacht dat de mogelijkheden hiervoor ten volle worden benut.

In de bedrijfstak collectief personenvervoer zullen mede als gevolg van de verzakelijking en de introductie van marktwerking de prikkels gericht op efficiency worden versterkt. Hiermee kan worden bereikt dat, ook na de efficiencymaatregelen als gevolg van de bezuinigingen 1996–1999, een grotere efficiency kan worden bereikt.

Produktionalisatie

Het Kabinet ondersteunt de voorstellen van de Commissie De Boer om de meest onrendabele delen van het vervoersaanbod te toetsen aan minimale (bedrijfseconomische en maatschappelijke) rendementseisen. Volgens de Commissie De Boer betreft het de volgende maatregelen:

- het opheffen van lijnen of terugbrengen van frequenties op lijnen met een lage bezettingsgraad (minder dan 15% in de spits en minder dan 10% in het dal;
- het opheffen van lijnen in een bepaald tijdvak indien de kostendekkingsgraad lager is dan 20%, hetgeen veelal correspondeert met een bezettingsgraad van minder dan 10%.

Bij de afweging van de prioriteiten – en gegeven de beperkte middelen – acht het Kabinet de keuze om langs deze weg tot produktionalisatie te komen aanvaardbaar. Het Kabinet is met de Commissie De Boer van oordeel dat de voorgestelde rationaliseringsmaatregelen niet tot ingrijpende consequenties voor de sociale functie van het openbaar vervoer zullen leiden. Indien kernen of wijken die door rationaliseringsmaatregelen getroffen worden door vraagafhankelijke systemen van

collectief vervoer bediend kunnen worden, blijft de sociale functie per saldo behouden (zie de notitie Collectief vraagafhankelijk vervoer).

3.3.3. Een gematigd tariefbeleid en een prijsbeleid auto conform NMP-2

Tariefbeleid stads- en streekvervoer

De Commissie De Boer constateert naar het oordeel van het Kabinet terecht dat wil een duurzaam mobiliteitsniveau tot stand worden gebracht de prijs voor mobiliteit in het algemeen omhoog moet. Dit uitgangspunt vormt een belangrijk vertrekpunt voor de vormgeving van het tariefbeleid voor het stads- en streekvervoer. Het tariefbeleid is een belangrijk element in het openbaar-vervoerbeleid. Enerzijds kan het bijdragen aan een evenwichtiger kosten/opbrengstenverhouding; anderzijds moet vraaguitval als gevolg van tariefsverhogingen tot een minimum beperkt worden. Verder is het tariefbeleid voor de concurrentieverhouding van het openbaar vervoer en de particuliere auto van belang. In het NMP-2 en het Regeerakkoord zijn hiervoor de kaders geschetst.

Na de aanzienlijke nominale tariefsverhogingen in de periode 1992-1994 van resp. 6, 6 en 4% heeft het Kabinet voor 1995 gekozen voor een gematigde tariefsverhoging van gemiddeld 2%. Met deze gematigde tariefsontwikkeling wordt beoogd de stagnatie in de vervoerontwikkeling van het stads- en streekvervoer te doorbreken. Tevens beoogt het Kabinet een gelijkmatige ontwikkeling plaats te laten vinden van de kosten van het openbaar vervoer in vergelijking tot de variabele autokosten, conform NMP-2 en het Regeerakkoord.

Naar de opvatting van het Kabinet zijn de mogelijkheden voor de tariefsverhoging begrensd door de grote effecten die deze hebben op de volumeontwikkeling. De neerwaartse gerichte tendens van de afgelopen jaren in de vervoerontwikkeling van het stads- en streekvervoer pleit voor een gematigd tariefbeleid in het openbaar vervoer. Anderzijds zal de investeringsimpuls een verbetering in snelheid en kwaliteit tot stand brengen, die ook in de prijs tot uitdrukking mag komen.

Alles afwegend, kiest het Kabinet, met inachtneming van het NMP-2 en het Regeerakkoord, voor een bescheiden reële tariefsverhoging voor het stads- en streekvervoer in deze kabinetsperiode.

De Commissie De Boer adviseert met nadruk te komen tot een regionaal gedifferentieerd tariefbeleid maar constateert tegelijkertijd dat de mogelijkheden hiervoor binnen het nationale kaartstelsel beperkt zijn. De Commissie De Boer adviseert, zoals de Commissie Brokx dat ook doet in zijn recente advies, dat de ontwikkeling van geavanceerde kaarttechnologie te versnellen. Voor voorstellen om de inertie op dit punt te doorbreken zij verwezen naar het kabinetsstandpunt Brokx II.

Prijsbeleid auto

Aansluitend bij het advies van de Commissie en de keuze voor een ontwikkeling waarin de eigen (aantrekkings)kracht van de OV-sector centraal wordt gesteld kiest het Kabinet ervoor het ondersteunende, flankerende prijsbeleid, vorm te geven in de vorm van accijnsverhogingen voor benzine en diesel. Deze accijnsverhogingen voor benzine en diesel zullen conform het NMP-2 in deze kabinetsperiode worden doorgevoerd, afhankelijk van de ontwikkelingen in de buurlanden. De hieraan verbonden opbrengsten zullen, conform het Regeerakkoord, bij voorrang worden aangewend voor de verlaging van de motorrijtuigenbelasting. Daarnaast zullen eveneens, conform het Regeerakkoord, de accijnzen voor inflatie worden gecorrigeerd.

3.3.4. Flankerend beleid op decentraal niveau een belangrijke voorwaarde

Het flankerend beleid op regionaal niveau bedoelt een belangrijke bijdrage te leveren aan de mobiliteitsgeleiding. Naast deze bijdrage aan het integrale verkeer- en vervoerbeleid kunnen deze maatregelen ook een bijdrage leveren aan de versterking van de positie van het openbaar vervoer en de verbetering van de kostendekkingsgraad. De Commissie De Boer richt zich op die onderdelen van het flankerend beleid die met name effecten hebben op de dubbeldoelstelling voor het stads- en streekvervoer.

Een belangrijk onderdeel van het ondersteunende flankerend beleid wordt gevormd door het regionaal en gemeentelijk parkeerbeleid, het locatiebeleid en het vervoermanagement.

Gebaseerd op beleidsvoornemens uit regionale en gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen stelt de Commissie De Boer de volgende maatregelen op het terrein van parkeerbeleid voor:

- verhoging van de parkeerkosten met 50% in de grootstedelijke regio, 20% in de stedelijke regio;
- voor de landelijke gebieden worden geen maatregelen veronderstelt.

Hoewel niet behorend tot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, wil het Kabinet in het kader van de afspraken ten aanzien van de decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid bevorderen dat aan bovenstaande voornemens daadwerkelijk invulling wordt gegeven. Overweging hierbij is dat met name regionaal flankerende beleidsmaatregelen effectief zijn in het beteugelen van de automobiliteit en het stimuleren van het OV-gebruik. Zonder deze maatregelen, gecombineerd in te zetten met maatregelen gericht op verkeersprioritering, zullen investeringen van de zijde van de rijksoverheid aan effectiviteit inboeten, waardoor het bereiken van de dubbeldoelstelling kritisch wordt.

3.3.5 Verwachte resultaten van kabinetsbeleid op middellange termijn

Het resultaat van het pakket aan middellange termijn-maatregelen (inclusief de eenmalige investeringsimpuls) kan worden uitgedrukt in enerzijds een verbetering van de kostendekkingsgraad en anderzijds een toename van het OV-gebruik.

De gemiddelde kostendekkingsgraad zal eind 1999 naar verwachting circa 42% bedragen. Dat is een verbetering van 6 procentpunt ten opzichte van 1995 (36%).

Tabel 1

Maatregelen	Advies De Boer in 1998	Stand 1995	Resultaat eind 1999
Kostdekking 1992	31.0	31.0	31.0
Kapitaallasten	5.0	2.0	2.0
Efficiency	2.0	2.0	3.3
Prijsbeleid	1.0	-	1.0
Parkeerkosten	1.0	-	1.0
Versnelling OV	2.0	-	1.0
Produktionalisering	2.0	0.5	2.0
OV-tariefstijging	3.0	0.5	1.2
Kostendekking	47.0	36.0	42.5

Bron: McKinsey/regionale modellen

Toelichting tabel

In haar advies veronderstelt de Commissie De Boer een kostendekkingsgraad van ongeveer 47% in 1998. De verschillen ontstaan als gevolg van verschillen in berekening met betrekking tot de kapitaallasten. De Commissie heeft ten aanzien van de kapitaallasten voor aanleg infrastructuur

de kapitaallasten van de voorbeeldregio's opgehoogd tot het landelijk niveau, terwijl niet sprake is van representativiteit op dit punt. Dit verklaart een verschil van 3%. Verder neemt de kostendekkingsgraad in de kabinetsvoorstellen minder toe door het geringer investeringsbedrag en door de lagere reële tariefsverhoging vanaf 1996.

Het OV-gebruik zal in de jaren 1995 tot en met 1999 naar verwachting toenemen met circa 8%, mede als gevolg van bovenstaand pakket aan beleidsmaatregelen, waarvan 5% als gevolg van infrastructurele verbeteringen, 1,5% als gevolg van de ontwikkeling van de parkeerkosten en 1,5% als gevolg van de verhoging van de kosten van de automobieliteit.

In vergelijking met het door de Commissie De Boer aanbevolen en gehanteerde «pull-scenario» is er sprake van een vertraagd bereiken van het ambitieniveau. Deze temporisering is vooral noodzakelijk om alle betrokkenen de gelegenheid te bieden te anticiperen op de in te zetten beleidsintensiveringen. Met name de (tijdige) uitvoering van de investeringsimpuls is daarbij een bepalende factor. In de tussenliggende periode kiest het Kabinet op onderdelen als het tariefbeleid voor een behoedzame koers.

Bij het formuleren van doelstellingen past de kanttekening dat het bereiken van een gemiddelde kostendekkingsgraad van circa 42% eind 1999 en de (verwachte) toename in het OV-gebruik met (circa) 8% niet verabsoluteerd mogen worden. De beoogde verbetering van de kostendekkingsgraad en toename van het OV-gebruik zijn vooral het resultaat van de reeds ingezette, en in de jaren tot en met 2000 te intensiveren, beleidskoers. Het Kabinet acht het daarom van het grootste belang dat de uitvoering en implementatie van het voorgestelde beleidspakket, in samenspraak met regionale besturen en bedrijfstak, met voortvarendheid ter hand wordt genomen.

3.3.6. Het Kabinet hecht aan een samenhangend pakket

Het resultaat van de met voortvarendheid in te zetten beleidskoers is een voortgaande positieve spiraal die tot ver na de eeuwwisseling doorgezet moet kunnen worden. Voor de reiziger zullen de ontwikkelingen resulteren in een toegenomen snelheid en kwaliteit van aangeboden diensten. Het Kabinet onderstreept het belang van een samenhang en de integrale uitvoering van het maatregelenpakket. Zo zullen extra investeringen met het oog op de benodigde snelheidsverbeteringen zeker wanneer die in samenhang met netwerkoptimalisatie worden uitgevoerd, eveneens gericht op snelheidsverbetering, leiden tot een toename in het OV-gebruik.

3.4. De hoofdlijnen van de financiële beleidsdoelstellingen

Het belang van een hogere kostendekkingsgraad

Een van de twee kernvragen die ten grondslag lag aan het advies van de Commissie De Boer betrof de mogelijkheden voor, alsmede de randvoorwaarden en consequenties van het verhogen van de kostendekkingsgraad, zo mogelijk tot tenminste 50% op afzienbare termijn.

Het streven naar een relatieve verbetering van de kostendekkingsgraad en een absolute verlaging van de rijksbijdrage aan de exploitatie van het openbaar vervoer is in de eerste plaats ingegeven door de, in het kader van de Tussenbalans en de Kaderbrief 1993, (cumulatief) opgelegde taakstellingen, resulterend in stringente budgettaire randvoorwaarden. Het Kabinet streeft naar een stelselmatige vermindering van de subsidie-intensiteit van de exploitatie van het openbaar vervoer. Dit streven past in de beleidslijn van het Kabinet om, binnen het geheel van overheidsuit-

gaven, het accent te verleggen van de consumptief gerichte uitgaven, waaronder exploitatiesubsidies, naar meer productief gerichte uitgaven in de vorm van investeringen.

Het streven naar een kostendekkingsgraad van tenminste 50% rondom de eeuwwisseling is echter ook vanuit een andere invalshoek van belang. De kostendekkingsgraad kan beschouwd worden als een belangrijke indicator van de mate waarin vervoerbedrijven zich dienen te richten op de markt c.q. de reiziger. Om een meer vraag- of klantgerichtheid van de vervoerondernemingen te stimuleren is het streven naar een (relatieve) verbetering van de kostendekkingsgraad waarbij (het aandeel van) de reizigersopbrengsten (het aandeel van) de rijksbijdrage overtreft alleszins verdedigbaar.

De gehanteerde definitie van het begrip kostendekkingsgraad

De Commissie De Boer hanteert bij de berekeningen de bedrijfseconomische kostendekkingsgraad. Ze baseert zich daarbij op de feitelijke of geprojecteerde kosten en inkomsten voor lijndiensten openbaar vervoer van individuele vervoerbedrijven of van de bedrijfstak als geheel. Het Kabinet beoordeelt de kostendekking vooral vanuit het perspectief van de subsidiegever, met als gevolg dat de inkomsten en kosten van collectieve contracten zoals de OV-jaarkaart voor studenten, die de Commissie De Boer er bij betreft, buiten beschouwing blijven. Gevolg hiervan is dat de Commissie De Boer van een enigzins hogere kostendekkingsgraad (34% in 1992) uitgaat dan het Kabinet (31% in 1992).

Het begrip kostendekkingsgraad behoeft op een aantal andere punten nog nadere precisering. In de relatie overheid-gemeenten/streekvervoerbedrijven is momenteel, behoudens de investeringen in aanleg van infrastructuur sprake van een subsidiestroom vanuit verschillende bronnen:

- a. de generieke subsidies voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer;
- b. specifieke tijdelijke subsidies voor bepaalde doeleinden zoals sociale veiligheidsbeleid;
- c. subsidies voor de instandhoudingskosten van de infrastructuur en
- d. de kapitaallasten voortvloeiende uit de investeringen in aanleg van infrastructuur.

Het Kabinet is van opvatting dat het streven, gericht op een verbetering van de kostendekkingsgraad, betrekking heeft op het verminderen van de subsidieintensiteit van de exploitatie van het stads- en streekvervoer. Om die reden worden, in lijn met de door de Commissie De Boer gehanteerde begripsomschrijving de specifieke tijdelijke subsidies voor bepaalde doeleinden en de kapitaallasten voortvloeiende uit investeringen in infrastructuur niet onder de omschrijving van het begrip kostendekkingsgraad begrepen.¹

Uitgangspunten voor een meerjarig financieel perspectief

Het Kabinet beschouwt in de eerste plaats een kostendekkingsgraad van tenminste 50% niet als een statisch eindbeeld dat op een vooraf vast te stellen moment gerealiseerd dient te zijn, maar als het resultaat van een reeds ingezette en een te intensiveren beleidskoers. Naar verwachting zal deze beleidskoers binnen een aantal jaren na de eeuwwisseling tot een kostendekkingsgraad van tenminste 50% moeten leiden. Deze meer dynamische hantering van de kostendekkingsgraadstreefwaarden impliceert tevens dat het Kabinet ervan uitgaat dat op termijn een hogere gemiddelde kostendekkingsgraad dan tenminste 50% haalbaar en – vanuit de overweging dat een hoge kostendekkingsgraad, met een groter

¹ Het effect van het buiten de definitie houden van de kapitaallasten is ongeveer 2 a 3% verbetering van de kostendekkingsgraad. De Commissie komt uit op 5%. Het verschil wordt verklaard doordat de effecten van de voorbeeldregio's niet tot landelijke schaal kunnen worden geëxtrapoleerd omdat de voorbeeldregio's op dit punt niet representatief zijn.

aandeel van de reizigersopbrengsten, een belangrijke indicator voor de noodzaak tot meer reizigersoriëntatie is – beleidsmatig wenselijk is.

In de tweede plaats past hier de kanttekening dat het hier een gemiddelde kostendekkingsgraad op het niveau van de rijksbegroting betreft, die regionaal toegepast en ingevuld dient te worden. De Commissie De Boer komt tot de conclusie dat er op middellange termijn geen aanleiding is om in de exploitatievergoeding van het Rijk aan de regio's verschillende streefwaarden te hanteren. Indien de kapitaallasten voor aanleg van infrastructuur buiten beschouwing worden gelaten, liggen de huidige kostendekkingsgraden in de verschillende type regio's in dezelfde orde van grootte; bovendien leidt het pakket van voorgestelde maatregelen ook niet tot een divergerende ontwikkeling. Gestreefd zal worden naar een invulling van de kostendekkingsgraadoelstelling op landelijk niveau met een regionaal gedifferentieerde uitwerking. Dit kan derhalve inhouden dat bepaalde delen van het stads- en streekvervoer een hogere kostendekkingsgraad dan circa 50% rond de eeuwwisseling te bereiken en andere een lagere. In het kader van de decentralisatie van de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer door middel van een systeem van regiobekostiging zal bezien worden welke uitkomsten dit oplevert.

In de derde plaats kiest het Kabinet ervoor om, gelet op de inspanningen die nog nodig zijn voor het realiseren van een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad, om de voorgenomen bezuinigingstaakstelling te handhaven, en er naar te streven dat de kostendekkingsgraad ook na 1999 verder wordt verhoogd. De verbetering van de kostendekkingsgraad vindt binnen de periode 1996–1999 zijn begrenzing in de voorgenomen bezuinigingstaakstellingen.

In de vierde plaats betekent dit dat het Kabinet de prioriteit zal blijven geven aan investeringen in de OV-infrastructuur boven de vergoedingen aan de exploitatie van openbaar vervoer. Met de voorgestelde additionele investeringen 1996–2000 wil het Kabinet hieraan een extra impuls geven. In concreto betekent dit dat het Kabinet er zowel op korte als op lange termijn ervoor kiest de voor groei beschikbare middelen voor de exploitatie van de stads- en streekvervoer, naast de reeds afgesproken taakstellingen voor de periode 1996–1999, in te zetten voor investeringen in de OV-infrastructuur. Per periode zal het Kabinet bezien of de beschikbare ruimte kan worden ingezet voor financiering van investeringen dan wel het financieren van vervoergroei. Waar de vervoergroei deze ruimte te boven gaat zal dit moeten leiden tot lagere subsidietarieven per prestatie-eenheid. Op deze wijze kan de ingezette positieve spiraal worden voortgezet terwijl tegelijkertijd een hogere kostendekkingsgraad kan worden bereikt.

Financiële doelstellingen 1995–1999

De totale (geraamde) exploitatiebijdrage voor het lokaal en interlokaal openbaar vervoer bedraagt in 1995 een kleine twee miljard gulden. In het Regeerakkoord is vastgelegd dat vanaf 1995 structureel f 50 mln voor beleidsintensivering voor het lokaal en interlokaal openbaar vervoer beschikbaar is. In de brief van 28 oktober 1994 (TK, 1994/1995, 23 958, nr. 1) is aangegeven dat voor het lokale vervoer de aanvankelijk voorgenomen bezuiniging van 50 mln is teruggebracht tot 25 mln. en dat in 1995 voor het interlokale vervoer de voorziene bezuiniging van 25 mln geheel is komen te vervallen. De matiging van 50 mln. van de taakstelling 1995 moet worden gezien als een temporisering van de eerder overeengekomen bezuinigingen in het stads- en streekvervoer. Voor de jaren 1996, 1997 en 1998 blijft de oorspronkelijke bezuiniging gehandhaafd van 75 mln. structureel per jaar. In 1999 resteert dan een taakstelling van 50 mln,

zodat een cumulatieve taakstelling van 300 mln. wordt bereikt. Het Kabinet acht dit verantwoord, gelet op het geheel van maatregelen zoals in paragraaf 3.4 uiteengezet zijn. Hier wordt ook aangegeven op welke wijze de taakstellingen zullen worden gerealiseerd.

Voor de streekvervoerbedrijven bedroeg de kostendekkingsgraad in 1995 42%, voor de zogenaamde BOS- en BOV-steden respectievelijk 28 en 38%. De «overall»-kostendekkingsgraad komt daarmee voor 1995 op ongeveer 36%. De overeengekomen taakstellingen, in samenhang met het pakket van maatregelen zullen op dit punt een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad bewerkstelligen.

Financiële doelstellingen voor 2000 en volgende jaren

In de jaren na 1999 zal de ruimte in de begrotingsbedragen na aftrek van de rijksbijdrage voor exploitatie worden gebruikt voor het terugbetalen van de leenfaciliteit, het financieren van de groei in het openbaar vervoer, de financiële ondersteuning voor additionele investeringen en overige financiële risico's die kunnen voortvloeien uit de implementatie van de kabinetsstandpunten Brokx en De Boer. Per periode zal het kabinet bezien of de beschikbare ruimte kan worden ingezet voor vervoergroei dan wel de financiering van investeringen. De verdere verbetering van de kostendekkingsgraad bij gelijktijdige reizigersgroei kan worden bereikt met de financiële ondersteuning van de rijksoverheid door het overhevelen van gelden van exploitatie naar infrastructuur.

4. HET KABINETSBELEID VOOR MIDDELLANGE TERMIJN: 2000–2003

4.1. Inleiding

Het Kabinet acht het van belang, mede met het oog op de veelomvattende ontwikkelingen die het resultaat zullen zijn van implementatie van de adviezen van de commissies Brokx en De Boer, een perspectief te bieden dat verder gaat dan de periode tot de eeuwwisseling, en daarbij indicatief zicht te bieden op de hoofdlijnen van de beleidskoers op langere termijn. Deze middellange termijn beleidskoers beoogt een intensivering van de ingezette beleidslijn, die in de planperiode 1996–2000 wordt nagestreefd, in nauwe samenhang met de implementatie van de voorstellen van de Commissie Brokx. Bij integrale en een samenhangende uitvoering van het voorgestelde lange termijn-perspectief kan om en nabij het jaar 2004 een kostendekkingsgraad van 50% bereikt worden, bij een gelijktijdige toename van het OV-gebruik van circa 15% (t.o.v 1995) in datzelfde jaar. E.e.a. is uiteraard sterk afhankelijk van de mate waarin betrokkenen gestalte weten te geven aan de voorgestelde beleidskoers en de snelheid waarmee de adviezen van de Commissie Brokx ten aanzien van marktwerking kunnen worden geoperationaliseerd.

Kernelementen uit dit lange termijn perspectief zijn:

- een structurele verschuiving van exploitatiemiddelen naar infrastructuurmiddelen; een meerjarig budgettair kader voor de uitgaven voor exploitatie en investeringen in infrastructuur waar decentrale overheden en vervoerondernemingen zich kunnen oriënteren;
- implementatie van de adviezen van de commissie Brokx ten aanzien van marktwerking en aanbesteding;
- netwerkoptimalisatie volgens de inzichten zoals die uit recente studies naar voren zijn gekomen;
- additionele flankerende beleidsmaatregelen; en

– een beperkte en beheerste tariefstijging per jaar, en gekoppeld aan mogelijkheden voor tariefdifferentiatie.

4.2. Investeren in OV-infrastructuur een structurele noodzaak

Voor een versterking van het openbaar vervoer is meer nodig dan de investeringsimpuls, waarin het Kabinet tot de eeuwwisseling voorziet. De bijdrage van het OV aan de bereikbaarheidsdoelstellingen van het SVV vergt een structurele verhoging van het investeringsniveau. Conditioneel voor een blijvend hoger niveau van investeringen in OV-infrastructuur is een afnemende subsidie-intensiteit. Indien rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerondernemingen er in slagen als resultaat van de ingezette beleidskoers de kostendekkingsgraad te verbeteren, wil het Kabinet de aldus vrijvallende exploitatiemiddelen ook inzetten voor investeringen in regionale OV-infrastructuur. Deze investeringen dienen vervolgens, in synergie met ondersteunende maatregelen op het terrein van marktwerking en netwerkoptimalisatie, verdergaande verbeteringen van de kostendekkingsgraad en een vrijval van exploitatiemiddelen mogelijk maken. Langs deze weg wordt een zichzelf versterkende ontwikkeling in gang gezet die uiteindelijk moet resulteren in de gewenste positieve spiraalwerking.

4.3. Netwerkoptimalisatie en implementatie van het kabinetsstandpunt «Brokx»

Om een optimaal gebruik van snelheidsverhogende infrastructuur te bewerkstelligen, is het van belang dat de vervoerbedrijven, daardoor gestimuleerd door decentrale overheden, initiatieven nemen die erop gericht zijn het lijnennet aan te passen aan de veranderende wensen van de (keuze)reiziger. Verschillende studies naar netwerkoptimalisatie wijzen uit dat in het stedelijk en stadsgewestelijk vervoer grote (rij- en reistijd)-winsten te behalen zijn door het strekken van lijnen, het vergroten van halte-afstanden, verkeersprioritering etc. Het effect hiervan is positief zowel voor de kostenontwikkeling als de vervoergroei. Naar het oordeel van het Kabinet zal met name het instrument van marktwerking via openbare aanbesteding van concessies moeten leiden tot een meer klantgerichte benadering van het openbaar vervoer en een meer «vraaggerichte» opbouw van het voorzieningenniveau.

Het Kabinet is voornemens de beleidsmatig gewenste heroriëntatie te stimuleren door, zoals in het kabinetsstandpunt Brokx II wordt uiteengezet, een ontwikkeling in gang te zetten waarbij de aanbevelingen van de commissie Brokx ten aanzien van marktwerking, mededinging en verzelfstandiging van vervoerbedrijven (verder) worden geoperationaliseerd.

4.4. Prijs- en tariefbeleid op middellange termijn

De beleidswijzigingen gericht op het bewerkstelligen van een substantiële snelheidsverhoging op netwerkniveau, te bereiken door een structureel hoger investeringsniveau gecombineerd met netwerkoptimalisatie van de kant van de vervoerbedrijven, zullen ook langere termijn ondersteund moeten blijven worden door nationaal en regionaal flankerend beleid. Op deze wijze ontstaat een beleidskoers van elkaar versterkende maatregelen die het openbaar vervoer in een voortdurend verbeterende positie ten opzichte van de auto brengt.

De ondersteunende maatregelen zullen bestaan uit, voor het regionaal beleid nog nader in te vullen, flankerende beleidsmaatregelen, onder te verdelen in prijs- en regionaal flankerend beleid. Prijsmaatregelen zullen

daarbij afhankelijk worden gesteld van (prijs)ontwikkelingen in de buurlanden.

Additionele tariefsverhogingen voor het openbaar vervoer kunnen worden beargumenteerd vanuit de gerealiseerde kwaliteitsverbeteringen (met name in termen van snelheidsverbetering) in het stads- en streekvervoer. Maar ook voor de middellange termijn vinden deze hun begrenzing in de effecten op de volumeontwikkeling. Afhankelijk van het snel beschikbaar zijn van nieuwe kaarttechnologische toepassingen, zijn meer mogelijkheden voor een regionaal gedifferentieerd tariefbeleid haalbaar (zie het kabinetsstandpunt Brokx II).

Door de lagere overheden zal ook de koers inzake intensivering van het parkeerbeleid, vervoersmanagement, locatiebeleid gericht op het terugdringen van de automobiliteit en ter stimulering van het openbaar vervoer-gebruik, moeten worden voortgezet.

5. FINANCIERING EN IMPLEMENTATIE

5.1. Inleiding

Zoals in paragraaf 3.3.1 is uiteengezet acht het Kabinet het van belang dat in de periode 1996–2000 een extra investeringsimpuls in het stads- en streekvervoer tot stand komt. Een extra investeringsimpuls gericht op snelheids- en kwaliteitsbevordering in het stads- en streekvervoer, die vooral via kleine projecten voor OV-infrastructuur (< 25 mln) gerealiseerd wordt. Het Kabinet acht het daarbij van het grootste belang dat de extra investeringsimpuls ook daadwerkelijk, op korte termijn wordt gerealiseerd, omdat alleen onder die conditie beide aspecten van de dubbel-doelstelling kunnen worden bereikt.

5.2. Financiering van de extra investeringsimpuls 1996–2000

Het Kabinet wil de extra investeringsimpuls financieren uit de exploitatiesubsidieartikelen voor het stads- en streekvervoer. A fonds perdu financiering van de investeringen heeft daarbij de voorkeur, maar waar daarvoor onvoldoende ruimte is, wil het Kabinet dit doen via een vergoeding voor kapitaallasten.

Deze vergoeding voor kapitaallasten, dat wil zeggen dat de rijksoverheid via een eenmalige specifieke uitkering de decentrale overheden via hun kapitaaldienst in staat stelt tot het verwerven van middelen voor investeringen, maakt het voor de aanvragers mogelijk snel en gericht te investeren in «kleine» OV-infrastructuur. De extra investeringsimpuls zal zo worden vormgegeven dat die projecten die maximaal bijdragen aan de beoogde doelen – te weten reizigersgroei door snelheidsverbetering én vermindering van de exploitatiesubsidies – tot stand gebracht kunnen worden. Tenslotte zal de vergoeding voor kapitaallasten zo worden uitgewerkt dat op het moment dat er voldoende budgettaire ruimte beschikbaar is, via versnelde aflossing de leenfaciliteit een à fonds perdu-karakter krijgt.

De rijksoverheid stimuleert een omvang van de extra investeringsimpuls van 1 mrd, waarvan 900 mln. van de zijde van het rijk wordt bekostigd. De vergoeding voor kapitaallasten loopt van 1996 tot en met 2000, parallel met de beleidsmaatregelen voor de middellange termijn. Een impuls in de orde van grootte van 1 mrd. is minimaal nodig om de gewenste positieve spiraalwerking op gang te brengen. Om de extra investeringen ook daadwerkelijk het karakter van een impuls te geven, is

het van belang dat de te plegen investeringen binnen een compacte periode worden gerealiseerd. Om die reden kiest het Kabinet voor een – in de tijd bezien – begrensde impuls.

5.3. Inhoudelijke sturing van de investeringsimpuls

Het is van groot belang dat de extra investeringen worden gericht op snelheidsverbetering in het stads- en streekvervoer. De beoogde snelheidsverbetering is immers de eerste schakel in een keten die uiteindelijk moet leiden tot reizigersgroei en tot een verbetering van de kostendekkingsgraad.

Bij de vormgeving van inhoudelijke sturing van de extra investeringsimpuls strijden een aantal overwegingen om voorrang. Enerzijds de wens om de middelen van de extra investeringsimpuls daarvoor te doen benutten waarvoor deze is bedoeld. Anderzijds past in het decentralisatiebeleid van het Kabinet geen gedetailleerde bemoeienis op projectniveau (van projecten < 25 mln). Bovendien dient voorkomen te worden dat gedetailleerde bemoeienis door de rijksoverheid leidt tot grote beheerslast bij de rijksoverheid en vertraging van de investeringsimpuls.

Tegen deze achtergrond geeft het Kabinet er de voorkeur aan de inhoudelijke sturing te beperken tot het niveau van een programma. Dat wil zeggen dat eenmalig voor de gehele periode van de investeringsimpuls (1996–2000) een programma voor projecten gericht op snelheids- en kwaliteitsverbetering wordt ingediend en een uitkering wordt toegekend en geen goedkeuringsprocedures op projectniveau aan de orde zijn.

Ter uitwerking van de inhoudelijke sturing zullen de volgende criteria – in de vorm van een doelmatigheidstoets vooraf – in een ministeriële regeling extra investeringsimpuls stads- en streekvervoer worden opgenomen:

- a. voor de bijdrage komen alleen projecten kleiner dan 25 mln (zgn. «kleine» infrastructuur) in aanmerking. De extra investeringsimpuls mag niet worden aangewend om de financiering of de kapitaallasten van het 5% aandeel van grote investeringsprojecten te financieren;
- b. alleen projecten gericht op het vergroten van de snelheid van OV-verbindingen kunnen onderdeel uitmaken van een programma dat wordt gefaciliteerd; van de aanvrager wordt verwacht dat deze de kwalitatieve gevolgen voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer duidelijk maakt;
- c. teneinde te bewerkstelligen dat de middelen met voorrang in de stadsgewestelijke gebieden, en dan met name gericht op de congestiegevoelige gebieden en corridors, geïnvesteerd worden, wordt op voorhand een procentuele verdeling vastgesteld per aanvrager.

Doordat op voorhand wordt aangegeven wat de maximale aanvang van de extra investeringsimpuls per aanvrager wordt bereikt dat goedkeuring van de ingediende programma's per bestuurlijke eenheid kan plaatsvinden zonder dat daarbij landelijke vergelijking noodzakelijk is. Hiermee wordt een differentiatie in snelheid van planvorming en -uitvoering per regio mogelijk. Bovendien beoogt het Kabinet met het stellen van een bovengrens de zekerheid te bieden die benodigd is bij een gerichte planning en programmering.

Het voorgestelde programma en de daarin opgenomen projecten behoeven niet reeds onderdeel uit te maken van een RVVP of PVVP. Het voorgestelde programma (en de afzonderlijke projecten binnen dat

programma) dienen wel een bijdrage te leveren aan realisering van de doelstellingen van een RVVP/PVVP.

5.4. Eigen bijdrage van de aanvrager

Het kabinet geeft om een aantal redenen de voorkeur aan een extra investeringsimpuls waarbij sprake is van een eigen bijdrage van de aanvrager.

1. een leenfaciliteit waarin sprake is van een eigen bijdrage sluit aan bij bestaande financieringssystematieken waarin eveneens sprake is van een eigen bijdrage van de aanvrager;
2. een eigen bijdrage stimuleert tot toepassing van doelmatigheidseisen van de aanvrager; tevens mag verwacht worden dat een eigen bijdrage bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van de zijde van de aanvrager;
3. in verband met hetgeen onder (2) is gesteld, kan de toetsing globaal plaatsvinden. Dit vermindert de beheerslast bij de Rijk en draagt bij aan de gewenste versnelling van procedures.

Anderzijds dient de hoogte van de eigen bijdrage niet een te hoge hindernis te vormen voor het snel daadwerkelijk uitvoeren van de extra investeringen. Daarom kiest het Kabinet ten aanzien van de hoogte voor een bescheiden eigen bijdrage van 10%.

5.5. Aanvrager, verdeling van de aanspraken en bekostiging van de extra investeringsimpuls

Aanvrager

Een aanvraag in de vorm van een programma kan in de eerste plaats worden ingediend door een Kaderwetgebied (ROL). Voor de aanvragen van de provincies en de BOS- en BOV-gemeenten zal worden aangesloten bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincies en gemeenten zoals die in het IPO/VNG-akkoord is overeengekomen. De samenhang in het programma van provincies en BOS/BOV-gemeenten en het beperken van de beheerslast van de rijksoverheid zullen daarbij bijzondere aandacht vragen.

Verdeling van aanspraken

Het is van belang dat de extra investeringsimpuls stimuleert tot snelheids- en kwaliteitsverbetering vooral ook op bestaande verbindingen. Het niveau van het vervoer wordt adequaat weergegeven door de omvang van de exploitatie per regio. Het hanteren van de huidige subsidie (kostengrondslag) als sleutel voor de bepaling van het investeringsvolume per bestuurlijke eenheid heeft bovendien als voordeel dat een directe koppeling gelegd wordt tussen de exploitatie van het stads- en streekvervoer en OV-infrastructuur; een koppeling die beleidsmatig zeer wenselijk is.

Op basis van een goedgekeurd programma wordt de budgetomvang voor het programma toegekend aan de aanvrager. De vergoeding voor kapitaallasten wordt na projectrealisatie toegekend op basis van een normatieve annuïteit. Betaling van de vergoeding voor kapitaallasten vindt plaats nadat het project is afgerond. Vaststelling van de «hoofdsom» vindt plaats op basis van een declaratie met een begeleidende accountantsverklaring. Het project dient binnen de periode die loopt tot en met 31 december 2000 te zijn gestart. Met deze bepalingen beoogt het Kabinet niet-aanwending van gereserveerde middelen te voorkomen c.q. te minimaliseren.

Na 2 jaar (dat wil zeggen in de eerste helft van 1998) zal worden bezien of de toegekende verdeling van de vergoeding voor kapitaallasten per bestuurlijke eenheid dient te worden herbezien. Dit element in de beheersopzet strekt er allereerst toe bestuurlijke eenheden tot een tijdige aanwending van de beschikbare middelen te prikkelen. Tevens biedt het de mogelijkheid tussentijds meer middelen te bestemmen voor bestuurlijke eenheden met een surplus aan (geprogrammeerde) projecten, ten koste van bestuurlijke eenheden met een – ten opzichte van de ingediende programmering – achterblijvende aanwending van middelen. Hiermee wordt beoogd de noodzakelijke dynamiek in de infrastructuurplanning en -programmering te garanderen.

Bekostiging van de extra investeringsimpuls

De annuïteit wordt via een afzonderlijke bekostiging aan de aanvrager beschikbaar gesteld en maakt derhalve geen deel uit van de generieke exploitatiebekostiging.

Financiering van de vergoeding voor kapitaallasten vindt zoals gezegd plaats vanuit de exploitatie-artikelen voor stads- en streekvervoer van de rijksbegroting. Door de gekozen wijze van financiering beoogt het Kabinet opnieuw de relatie tussen exploitatie(middelen) en infrastructuur(middelen) te leggen.

5.6. Bestuursovereenkomsten

De Commissie De Boer heeft in haar advies gepleit voor bestuursovereenkomsten waarin de wederzijdse rechten en plichten van de partijen zouden worden vastgelegd. Om een aantal redenen volgt het Kabinet het advies van de Commissie in deze niet.

In de eerste plaats beoogt het Kabinet in dit kabinetsstandpunt een meerjarig beeld vast te leggen voor de middelen voor infrastructuur en de middelen voor exploitatie van het stads- en streekvervoer. Tegelijkertijd worden in deze een aantal beleidslijnen voor de periode na 2000 uitgezet.

In de tweede plaats voorziet het recent gesloten hoofdlijnenakkoord met het IPO en het VNG over de decentralisatie buiten de Kaderwetgebieden in een helder perspectief inzake de verantwoordelijkheidsverdeling voor ondermeer het lokaal en interlokaal vervoer.

Tevens zijn in dit akkoord afspraken gemaakt over de wettelijke verankering van de planstructuur.

In de derde plaats voorziet de invulling van de inhoudelijke sturing van de extra investeringsimpuls er in dat de extra investeringsimpuls daarvoor wordt benut waarvoor deze is bedoeld. Wel heeft het Kabinet voor ogen dat toekenning van de extra investeringsimpuls van de zijde van de rijksoverheid een commitment van de zijde van de betrokken provinciale/ regionale en lokale overheden betekent met betrekking tot zowel de beoogde vervoergroei als de doelstelling een kostendekkingsgraad van tenminste 50% te realiseren. Deze dient ook tot uitdrukking te komen in het te voeren regionaal flankerend beleid.

Tegen deze achtergrond is het Kabinet van oordeel dat afzonderlijke bestuursovereenkomsten hier weinig aan toe kunnen voegen.

6. SLOTBESCHOUWING

In de kern staat het Kabinet een beleidslijn voor ogen waarin creativiteit en de eigen kracht van de sector, ondersteunt door een hoger investeringsniveau het uitgangspunt vormen.

Tegelijkertijd heeft het Kabinet gemeend een stap verder te moeten doen door niet alleen een perspectief tot de eeuwwisseling te bieden, maar een beleidskoers uit te zetten dat als kader voor een regionaal openbaar vervoerbeleid tot ver na de eeuwwisseling kan fungeren. Met deze beleidskoers wordt het kader geboden voor de veelomvattende ontwikkelingen die in het regionaal openbaar vervoer in gang worden gezet. In het kabinetsstandpunt is nadrukkelijk een verbinding gelegd tussen het advies van de Commissie De Boer en het kabinetsstandpunt bij de adviezen van de Commissie Brokx, met name ten aanzien van marktwerking en aanbesteding en de notitie collectief vraagafhankelijk vervoer.

Bij de afwegingen die voorafgingen aan de vaststelling en nadere vormgeving van de beleidskoers, is door het Kabinet overwogen tot welke resultaten en effecten andere beleidspakketten zouden leiden. Een bestending van het huidige beleid zou leiden, zo werd reeds door de Commissie overtuigend aangetoond, tot een negatieve spiraal die het bereiken van de aan het SVV-gerelateerde beleidsdoelstellingen voor het stads- en streekvervoer verderweg zou brengen.

Intensivering van het beleid ten aanzien van het regionale openbaar vervoer is daarom geboden. De beleidskoers die in het kabinetsstandpunt bij de Commissie De Boer wordt voorgesteld is echter niet alleen een intensivering van het beleid zoals dat sinds het SVV-II reeds is ontwikkeld en ingezet. Op onderdelen is sprake van fundamentele beleidswijzigingen, met name waar het gaat om de verschuiving van exploitatiebudgetten naar infrastructuurinvesteringen.

Het Kabinet realiseert zich dat de voorgestelde beleidsinspanningen betrokkenen voor een grote opgave stelt. Bovendien zal de beleidsomslag dienen te worden gerealiseerd binnen een beleidsmatige en bestuurlijke context die – als resultaat van de in gang gezette processen van decentralisatie, deregulering en verzelfstandiging – in hoge mate gecompliceerd is.

Allereerst is realisering van de «dubbeldoelstelling» die het Kabinet zichzelf stelt niet mogelijk zonder ingrijpende stelselwijzigingen. Stelselwijzigingen die mede ingegeven zijn door de markt die vervoerbedrijven dwingt tot een andere marktbenadering. Daarnaast zullen een aantal belangrijke (rijks)overheidstaken worden overgedragen aan lagere overheden. Dit alles zal resulteren in nieuwe bestuurlijke en bedrijfsmatige verhoudingen waarin de verschillende rollen van de belangrijkste actoren en de relaties tussen deze actoren opnieuw ingevuld moeten worden.

Het Kabinet wil in dit verband benadrukken dat de beleidsomslag in het regionale openbaar vervoer op een consequente en zorgvuldige wijze zal moeten worden gerealiseerd. Dit vergt niet alleen grote betrokkenheid bij alle betrokkenen, maar tevens een belangrijke mate van consensus over de in te zetten beleidskoers. Zonder draagvlak zal de gewenste positieve spiraalwerking niet in gang worden gezet. Uit het oogpunt van draagvlak kiest het kabinet voor een koers waarin realisering van de beide doelstellingen als een continu en geleidelijk proces wordt opgevat.

De belangen van de reizigers zullen bij alle veranderingen nauwlettend in het oog gehouden dienen te worden. Per slot van rekening is het de

reiziger op wie alle beleidsinspanningen zijn gericht; het is diezelfde reiziger die uiteindelijk de keuze vòòr daadwerkelijk gebruik van het regionale openbaar vervoer zal moeten maken. Het Kabinet is ervan overtuigd dat met dit kabinetsstandpunt de basis is gelegd voor een regionaal openbaar vervoer dat de reiziger ten goede zal komen en vertrouwt erop dat betrokkenen en belanghebbenden op een creatieve en constructieve wijze tot nadere invulling en uitwerking van de uiteengezette beleidskoers zullen komen.

SAMENVATTING VAN HET ADVIES VAN HET OVERLEGORGAAN PERSONENVERVOER

I. Inleiding

Ingevolge het verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat om het concept-kabinetsstandpunt inzake de adviezen van de Commissies Brokx Openbaar Vervoer en De Boer in het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV) aan de orde te stellen en daarover te rapporteren heeft het OPV dit onderwerp in zijn vergaderingen van respectievelijk 23 maart en 20 april 1995 besproken.

II. Algemeen

Het OPV is in het algemeen van mening dat met de concept-kabinetsstandpunten een goede lijn is ingezet, al zal nog veel afhangen van de praktische uitwerking daarvan. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de vervoersbond FNV, mede namens de AbvaKabo, evenals in eerdere besprekingen over dit onderwerp zijn beschouwingen heeft geplaatst binnen de politieke realiteit, die hij erkent. Hieruit mag echter nog geen instemming van de FNV met de concept-kabinetsstandpunten worden afgeleid.

De implementatie van de kabinetsstandpunten zal naar de indruk van het OPV meer vergen dan technische uitvoering van een reeks maatregelen en behelst in feite een voortschrijdend beleidsprogramma waarvan nu nog slechts de hoofdrichting wordt bepaald. Met dat beeld voor ogen pleit het OPV voor een stapsgewijs vervolgtraject waarin strategische ijkmomenten worden vastgesteld voor tussentijdse koersbepaling. Gelet op de grote maatschappelijke betekenis van deze beleidsontwikkelingen acht het OPV nauw overleg over de verdere ontwikkelingen dringend gewenst met de direct bij de sector betrokken bedrijfstakorganisaties, werknemers-, reizigers- en consumentenorganisaties, alsmede met het IPO en VNG. Aangezien deze organisaties alle in het OPV zijn vertegenwoordigd, gaat het OPV ervan uit dat bij het noodzakelijk verder te voeren overleg voor het Overlegorgaan in de volgende fasen een belangrijke rol zal zijn weggelegd.

Het OPV stelt voorop dat de kabinetsvoornemens dermate ingrijpend en veelomvattend zijn dat het nu nog geen (volledig) afgerond oordeel over het geheel kan geven. Dit temeer daar het implementatieproces van de voorgenomen maatregelen, met name wat betreft de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer nog nadere uitwerkingen vraagt, waarvan de uitkomsten onzeker zijn. Dit rapport richt zich dan ook voornamelijk op de hoofdlijnen van het beleid¹.

In het concept-kabinetsstandpunt staat nog een drietal zaken open:

- de wijze waarop de investeringsimpuls financieel wordt gedekt; met name de verhouding tussen financiering à fonds perdu en financiering via leenfaciliteit;
- de invulling van het tariefbeleid voor komende jaren;
- de hoogte van de zogenoemde «eigen bijdrage» in investeringen.

Hierover is het OPV van oordeel dat het voorstel om de leenfaciliteit slechts aan provincies en BON-gebieden toe te kennen nader dient te worden overwogen. Het voorstel voor een zeer gematigde tariefontwikkeling kan het OPV onderschrijven. Het OPV is met betrekking tot de «eigen bijdrage» van mening dat deze een snelle realisering van het investeringsprogramma zal kunnen belemmeren. Zie hierover uitgebreider in respectievelijk de paragrafen 4a, 5d en 5b.

¹ Volledigheidshalve zij eveneens verwezen naar de rapportages nr. OPV-22/94 van februari 1994 betreffende het kabinetsstandpunt inzake het vorige advies van de Commissie Brokx, m.b.t. de ontvlechting en verzakelijking van het openbaar vervoer en nr. OPV-70/94 van september 1994 inzake het advies van de Commissie De Boer.

Ofschoon het OPV zich op dit moment voornamelijk tot hoofdlijnen beperkt, is het niettemin van oordeel dat het nu al wel prioriteiten dient aan te geven. Voor het OPV betekent dit dat op korte termijn al een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van het door het kabinet voorgestelde groeiscenario. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer kan pas geschieden wanneer duidelijk is hoe de bestuurlijke en financiële structuur wordt opgezet en een helder beeld van de aanbestedingssystematiek is verkregen.

III. De doelstellingen van het concept-kabinetsstandpunt

Het Overlegorgaan stelt vast dat het kabinet enerzijds via selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer en anderzijds via verbetering van de kostendekkingsgraad nog steeds vasthoudt aan de uiteindelijke doelstelling, te weten de bijdrage van het openbaar vervoer aan de bereikbaarheids- en leefbaarheidsdoelstelling op peil te houden en waar mogelijk, m.n. ten behoeve van congestiebestrijding, te vergroten. De hiertoe voorgenomen beleidslijnen zijn:

- a. intensivering van het infrastructuurbeleid
- b. decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid
- c. ontvlechting en verzakelijking van het openbaar vervoer, met introductie van marktwerking door aanbesteding van concessies
- d. verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer
- e. flankerend beleid op nationaal en regionaal niveau
- f. collectief vraagafhankelijk vervoer

De adviezen van de Commissie Broxk betreffen met name de beleidslijnen b en c. Het advies van de Commissie De Boer ziet voornamelijk op de beleidslijnen a, d en e. De brief inzake Collectief vraagafhankelijk vervoer was tijdens de besprekingen in het OPV nog niet beschikbaar. Zodra deze brief beschikbaar is zal het OPV zich hierover beraden.

Realistisch scenario, maar ook zorg

Zoals het OPV in zijn eerste reactie op het advies van de Commissie De Boer¹ liet weten acht het de keuze voor een gedifferentieerd groeiscenario realistisch. Ook wordt de noodzaak van de verbetering van de kostendekkingsgraad onderschreven. Evenwel heeft het OPV bezorgdheid over de instandhouding van de vervoervoorzieningen buiten de grootstedelijke en stedelijke gebieden.

IJkmomenten voor overleg

Het concept-kabinetsstandpunt behelst in wezen de aanzet voor een grootschalig reorganisatieproces van het openbaar vervoer, waarvan de uitkomst sterk afhankelijk is van tussentijdse bestuurlijke en economische ontwikkelingen. Veel zaken zijn dan ook nog opengelaten. Het OPV heeft hier begrip voor, maar acht het dringend gewenst dat, voorafgaand aan belangrijke vervolgstappen in dit proces, ijkmomenten worden ingebouwd voor nader overleg alvorens over te gaan tot verdere ontwikkelingen.

Complexiteit van het proces, regie noodzakelijk

In de complexiteit van de reorganisatie ligt tevens een grote kwetsbaarheid. Vele partijen zijn betrokken en het welslagen van dit proces is afhankelijk van de uiterste inspanning van iedere betrokkene. In dit verband onderstreept het Overlegorgaan dat veel zal afhangen van de daadwerkelijke uitvoering van krachtige flankerende maatregelen met name terzake van parkeer- en lokatiebeleid, zowel landelijk als regionaal. Het Overlegorgaan is van oordeel dat de rijksoverheid in dit proces een doorslaggevende rol speelt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dient dan ook ten volle verantwoordelijkheid te dragen voor de regie bij de vormgeving van dit proces.

¹ Rapport nr. OPV-70/94.

Een eindbeeld voor alle betrokkenen

Het OPV acht het van groot belang dat alle partijen worden gemotiveerd met een voor elk van de partijen aantrekkelijk eindbeeld. Het OPV stelt vast dat het eindbeeld voor met name de werknemers en reizigers nog niet is uitgewerkt. Het OPV wijst erop dat ook deze partijen een helder perspectief moeten krijgen in het veranderingsproces.

Randvoorwaarden

Voorts acht het Overlegorgaan van groot belang dat, juist omdat nu nog veel zaken open zijn gelaten, vooraf duidelijke randvoorwaarden worden gesteld, waarbinnen het reorganisatieproces zich dient te voltrekken. Zowel voor de werkgevers en werknemers als voor de reiziger in deze sector dient vooraf duidelijk te zijn binnen welke marges de ontwikkeling van een meer marktgerichte sector tot stand wordt gebracht.

Het OPV kan instemmen met het door het kabinet voorgestelde veranderingstraject maar wenst ook dat bij de verdere uitwerking meer duidelijkheid wordt gegeven over zaken als de blijvende betaalbaarheid van het openbaar vervoer, de bereikbaarheid op het platteland, de invloed en rechtsbescherming van de reiziger en de werkgelegenheid in de sector.

IV. De Hoofdlijnen van het beleid

A. Intensivering van het infrastructuurbeleid

Het OPV is van mening dat de belangen van de reiziger voorop dienen te staan en dat moet worden begonnen met de uitvoering van het voorgestelde groeiscenario.

Investeringsimpuls voor kleine projecten

Het OPV omarmt dan ook, met inachtneming van de hiervoor genoemde wens om duidelijkheid in de randvoorwaarden van het veranderingsproces, het voorstel tot een investeringsimpuls van f 1 miljard voor kleine projecten, alsmede het voornemen tot versnelling van de lopende infraprojecten.

Het OPV ondersteunt in beginsel de voorgestane snelheid bij de realisatie van investeringsprogramma's. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat eerst op een aantal punten duidelijkheid moet bestaan, met name over de voorgestelde leenfaciliteit die bedoeld is ter financiering van de investeringsimpuls. Hierop wordt hieronder en in paragraaf 5.b nader ingegaan.

Leenfaciliteit

Het OPV plaatst in elk geval een kanttekening bij het voorstel de leenfaciliteit slechts aan de provincies en BON-gebieden te verstrekken. Het OPV wijst erop dat in het akkoord tussen IPO, VNG, V&W en BIZA is afgesproken dat het stedelijk openbaar vervoer, ook buiten de BON-gebieden voor verantwoordelijkheid van de steden blijft. Een rechtstreekse uitkering aan de BOV- en BOS-steden zou dan ook niet mogen worden uitgesloten. Ook omwille van een snelle realisatie van de investeringsprogramma's in de BOV- en BOS-steden zouden geen extra drempels ingebouwd moeten worden. Met dit voor ogen dringt het OPV er sterk op aan hiervoor een betere oplossing te vinden.

B. Decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid

Het OPV onderschrijft het nut en de noodzaak van decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid. Tegen de achtergrond van de recente inwerkingtreding van de Kaderwet en het onlangs bereikte akkoord tussen

IPO/VNG/BIZA en V&W beperkt het OPV zich in dit verband tot de constatering dat op dit gebied een flinke stap gezet is op de weg naar decentralisatie van het verkeer- en vervoerbeleid.

Het OPV spreekt de wens uit dat provincies en gemeenten, als gelijkwaardige bestuurlijke partners, zullen streven naar een goede samenwerking en afstemming. Daarbij dient extra aandacht te worden besteed aan de totstandkoming van een samenhangend net in gebieden waarin verschillende overheden verantwoordelijk zijn voor het lokale en regionale vervoer. Ook moeten er waarborgen komen voor de kwaliteit van het interregionale openbaar vervoer. In beide gevallen moet worden voorkomen dat de kwaliteit van het openbaar-vervoernet in het gedrang komt als gevolg van coördinatieproblemen tussen overheden of vervoerbedrijven.

C. Ontvlechting en verzakelijking van het openbaar vervoer

Het OPV heeft in zijn eerste reactie op de adviezen van de Commissie Brokx¹ al opgemerkt dat een nadere uitwerking van de implementatie noodzakelijk is voor een goede beoordeling van de adviezen van de Commissie Brokx. Evenwel kan het OPV zich, met inachtneming van het terzake door de FNV gemaakte voorbehoud, verenigen met de hoofdlijnen van het eerdere kabinetsstandpunt.

Het OPV wil hier voor alle duidelijkheid benadrukken in beginsel voorstander te zijn van concurrentie *om* de weg. Uit dien hoofde spreekt het OPV zich dan ook uit voor marktwerking via aanbesteding van netwerkconcessies, waarbij de samenhang van het gehele net overigens niet uit het oog mag worden verloren.

Reizigers

Het Overlegorgaan waarschuwt er overigens voor dat de competitie tussen bedrijven niet zozeer om de gunst van de reiziger zal gaan als wel om het verkrijgen van een concessie. Zoals reeds gezegd vreest het Overlegorgaan dat in de voorgestane systematiek niet moet worden uitgesloten dat de belangen van de reiziger naar de achtergrond verdwijnen. Het Overlegorgaan ziet dan ook graag zekere waarborgen voor de inbreng van de reiziger.

Werknemers

Het Overlegorgaan stelt vast dat het kabinetsstandpunt weinig zegt over de belangen van de werknemers. Het is van oordeel dat niet mag worden voorbij gegaan aan de onzekerheid over de werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk. Anderzijds heeft het OPV ook oor voor de stelling van het kabinet dat de positie van de bedrijven op dit moment zo kwetsbaar is dat het veiligstellen van de overlevingskansen van de sector primair staat en dat zekerheden over de werkgelegenheid nog niet kunnen worden gegeven. Het OPV heeft aangeboden om als platform voor deze discussie te dienen. Partijen hebben dit aanbod aangenomen.

D. Verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer

Noodzaak van flankerende maatregelen

Met betrekking tot de verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer staat de Commissie De Boer een pull-scenario voor met enkele push-maatregelen. Het OPV stelt vast dat het kabinet dit groten-deels overneemt.

Het OPV acht dit in beginsel een goede keuze. Voor een goed deel zal hierbij naar oplossingen binnen de sector van het openbaar vervoer zelf

¹ Rapport nr. OPV-22/94 van februari 1994.

moeten worden gezocht. Het OPV wil niettemin aangeven dat het verhogen van de kostendekkingsgraad voor de bedrijven een zware inspanning blijft. Mede hierom staat voor het OPV dan ook de noodzaak van onverkorte uitvoering van flankerende maatregelen, met name in de sfeer van parkeer- en lokatiebeleid vast.

Verschillen met het advies De Boer

Het OPV wijst tenslotte op een niet onbelangrijk verschil tussen het advies van de Commissie De Boer en het concept-kabinetsstandpunt. De Commissie ging uit van een maatregelenpakket dat al in 1994 geëffectueerd zou moeten worden, en bovendien van een investeringsniveau van 2 miljard gulden uitging, om in het jaar 2000 het gewenste kostendekkingsniveau te bereiken. Hiernaast zijn nog andere verschillen te noemen. Dit complex van verschillen baart diverse deelnemers in het OPV zorg.

E. Flankerend beleid op nationaal en regionaal niveau

Nationaal

In de visie van het kabinet zal voor de komende jaren een gematigd tariefbeleid moeten worden aangehouden.

Het OPV onderschrijft deze visie volledig omdat voorlopig de kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer nog niet is gerealiseerd. Deze beperkte tariefstijging betekent wel dat niet mag worden verwacht dat de gewenste kostendekkingsgraad van 50% al in het jaar 2000 zal zijn gerealiseerd.

Het OPV is voorts van mening dat nog meer op rijksniveau op alle mogelijke punten sterk flankerend beleid dient te worden overwogen.

Regionaal

Met betrekking tot het regionaal flankerend beleid is het OPV van mening dat onverkort moet worden vastgehouden aan stringent parkeerbeleid, lokatiebeleid en de bevordering van vervoermanagement.

V. De nadere invulling van de hooflijnen van beleid

A. Investeringen in snelheid en kwaliteit

Ook comfortverbetering

Het OPV onderschrijft in beginsel de keuze van het kabinet voor selectieve investeringen in snelheidsverhogende en kwaliteitsverbeterende maatregelen voor het openbaar vervoer waar de ruimtelijke ontwikkeling nieuwe voorzieningen nodig maakt, waar de bestaande vervoervraag dit rechtvaardigt, alsmede waar de congestievorming dit gewenst maakt. Evenwel stelt het OPV vast dat het kabinet voornamelijk snelheidscriteria hanteert. Het OPV is van oordeel dat naast snelheidsverhogende maatregelen ook comfortverbeteringen van belang zijn.

Investeringen buiten Randstedelijk gebied

Daarnaast is het Overlegorgaan van oordeel dat dit beleid er niet toe mag leiden dat de investeringen uitsluitend op het Randstedelijk gebied zullen zijn gericht. Weliswaar onderschrijft het OPV de visie dat het meeste effect van investeringen op de dichte vervoerstromen te behalen is. Niettemin is het OPV eveneens van mening dat vervoerverlies buiten het Randstedelijk gebied vermeden moet worden, om te voorkomen dat na verloop van tijd aldaar eenzelfde inhaalslag moet worden gemaakt.

Het OPV wijst er tenslotte op dat de effectiviteit van investeringen in infrastructuur niet voor ieder gebied gelijk is. Dit dient per regio of stad te worden beoordeeld.

B. Investeringsimpuls van 1 miljard gulden in grootstedelijk en stedelijk gebied

Zoals gezegd omarmt het OPV het voornemen tot een investeringsimpuls van 1 miljard gulden in kleine projecten (< 25 miljoen gulden) en het versnellen van lopende projecten.

Leenfaciliteit

Het OPV heeft begrepen dat de financiering van de investeringsimpuls gebaseerd is op voorfinanciering vanuit de kapitaaldiensten van de provincies en BON-gebieden, waarbij het rijk vanaf 1999 de aflossing en rente d.m.v. een annuïteit voor rekening neemt. Doel hiervan is te komen tot een snel realiseerbaar investeringsprogramma dat al in 1996 kan worden geëffectueerd.

In deze leenfaciliteit spreekt zeker ook de gedachte van programma-sturing, in tegenstelling tot sturing op projectniveau, het Overlegorgaan bijzonder aan. Anderzijds wenst het OPV meer duidelijkheid over de leenfaciliteit, met name over de zogenoemde «eigen bijdrage» aan investeringen en het vooruitzicht van toekomstige bezuinigingsoperaties.

«Eigen bijdrage»

Een «eigen bijdrage» aan investeringen in het kader van de leenfaciliteit wijst het OPV af. De noodzaak om met een «eigen bijdrage» de medeverantwoordelijkheid van de regionale en lokale overheid te effectueren is namelijk niet aanwezig. Het is immers duidelijk dat slechts beperkte middelen voor investeringen beschikbaar zijn. Verkeerde investeringsbeslissingen liggen dan ook niet voor de hand. Men betaalt dan letterlijk en figuurlijk zelf de rekening. Bovendien voorkomt de programmafianciering dat individuele projecten qua kosten uit de hand zullen lopen. Dan zou namelijk de realisatie van het gehele programma in gevaar komen. Tenslotte wijst het OPV erop dat de kosten van planvoorbereiding hoog zijn. De kosten van planvoorbereiding, gevoegd bij een «eigen bijdrage», kunnen een drempel vormen voor het indienen van projecten, waardoor de beoogde snelle realisatie van het investeringsprogramma verloren gaat.

Nieuwe efficiencytaakstellingen

Mede met het oog op de aflossing van de leenfaciliteit is het OPV van oordeel dat nieuwe efficiencytaakstellingen, bovenop het thans voorgestelde beleid ter verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer, niet haalbaar zijn.

C. Marktwerking volgens concessiesystematiek

Het OPV gaat ervan uit dat de nadere detaillering van de beoogde marktwerking nog ter sprake komt bij de behandeling van de implementatienota in het komend najaar. Niettemin wil het OPV het volgende op voorhand aan de orde stellen.

Nadere studie met betrekking tot concessiesystematiek

Het Overlegorgaan is van mening dat introductie van marktwerking niet automatisch tot reductie van automobiliteit zal leiden. Gezien de sterke relatie met de uitvoering van een integraal en regionaal verkeers- en vervoerbeleid, zullen nadere studie c.q. experimenten verricht moeten worden naar de mate waarin bestuurlijke en planmatige uitgangspunten

van het aan te bieden openbaar vervoer in de concessie moeten worden opgenomen. Het OPV onderschrijft het concept-kabinetsstandpunt hierover.

Belang van continuïteit in de sector

Het Overlegorgaan onderschrijft de visie van de Commissie Brokx dat de toetredingsdrempel tot de markt niet onnodig hoog mag zijn, maar wijst tevens op het belang van continuïteit in de sector. Binnen de aanbestedingsprocedures zal zowel moeten worden gewaakt voor misbruik van monopolieposities als voor onvoldoende kwaliteit van de offerende partijen. Continuïteit is ook van belang in verband met de werkgelegenheid van werknemers in het openbaar vervoer.

D. Tariefvrijheid

Het OPV heeft van de vertegenwoordiger van de Minister vernomen dat, in elk geval voor deze kabinetsperiode, een reële tariefstijging van 0,5% tot 1% jaarlijks wordt voorgenomen. Los van de vraag of het realistisch is om nu al een vast percentage voor de komende jaren te noemen onderschrijft het OPV in elk geval het uitgangspunt van een zeer gematigde tariefontwikkeling voor de komende periode.

Tariefvrijheid

Het Overlegorgaan heeft aan de hand van de uiteenzettingen van de vertegenwoordiger van de Minister vastgesteld dat de toekomstige tariefvrijheid grotendeels wordt bepaald door de onderhandelingen tussen regio en vervoerder. In het Overlegorgaan gaan veel stemmen op dat grenzen aan de tariefhoogte (landelijke bandbreedtes) dienen te worden gesteld. Men vreest namelijk dat de sturing op de bekostiging, in samenhang met de relatieve monopoliepositie van de concessiehouder, tot ongewenste tariefstijging kan leiden.

Kaartintegratie

Met betrekking tot tariefdifferentiatie merkt het Overlegorgaan op dat de gebruiksvriendelijkheid van het kaartstelsel eveneens een kwaliteitsaspect is dat voor de reiziger zwaar meetelt. Het Overlegorgaan onderschrijft dan ook de gedachte dat een landelijk kaartstelsel mogelijk blijft.

E. Scheiding van beleids-, ontwikkelings- en realisatiefuncties

Het OPV onderschrijft dat de ontwikkelings- en realisatiefunctie, gelet op het streven naar ontvlechting van de relaties tussen gemeenten en vervoerbedrijven, bij de bedrijven thuishoort. Daarnaast wijst het Overlegorgaan Personenvervoer op het belang dat voldoende deskundigheid bij de provincies en overige aanbesteders wordt gewaarborgd.

F. Efficiencyverbetering en produktionalisatie

Produktionalisatie is voor het OPV mogelijk op voorwaarde dat het voorzieningenniveau op het platteland op een andere manier gewaarborgd is.

Het OPV acht het van belang de efficiency te verbeteren met reizigersgroei. Door deze volumevergroting bestaat ook minder gevaar voor het verdwijnen van werkgelegenheid.

De vertegenwoordigers van de vakbonden in het Overlegorgaan wijzen erop dat, als gevolg van de produktionalisatie, de full-time werkgelegenheid zal afnemen evenals de bedrijfstijd van de produktiemiddelen.

Door het toenemen van deeltijdarbeid zullen de bestaansmogelijkheden van het personeel erop achteruit gaan.

VI. Conclusies

M.b.t. de doelstellingen van het beleid.

1. Het OPV acht de keuze voor een gedifferentieerd groeiscenario realistisch. Ook wordt de noodzaak van de verbetering van de kostendekkingsgraad onderschreven. Evenwel heeft het OPV bezorgdheid over de instandhouding van de vervoervoorzieningen buiten de grootstedelijke en stedelijke gebieden.

2. Het OPV acht het van groot belang dat alle partijen worden gemotiveerd met een voor elk van de partijen aantrekkelijk eindbeeld. Het OPV stelt vast dat het eindbeeld voor met name de werknemers en reizigers nog niet is uitgewerkt. Het OPV wijst erop dat ook deze partijen een helder perspectief moeten krijgen in het veranderingsproces.

3. Het OPV is van mening dat, juist omdat in dit stadium nog veel zaken moeten worden opengelaten, vooraf duidelijke randvoorwaarden dienen te worden gesteld, waarbinnen de ontwikkelingen in de sector van het openbaar vervoer zich mogen voltrekken. Zowel voor de werkgevers en werknemers als voor de reiziger in deze sector dient vooraf duidelijk te zijn binnen welke marges de ontwikkeling van een meer marktgerichte sector tot stand wordt gebracht.

M.b.t. de hoofdlijnen van het beleid.

4. Het OPV is in het algemeen van mening dat met het concept-kabinetsstandpunt een goede lijn is ingezet, al zal nog veel afhangen van de praktische uitwerking daarvan. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de Vervoersbond FNV, mede namens de AbvaKabo, evenals in eerdere besprekingen over dit onderwerp zijn beschouwingen heeft geplaatst binnen de politieke realiteit, die hij erkent. Hieruit mag echter nog geen instemming van de FNV met het concept-kabinetsstandpunt worden afgeleid.

5. In de complexiteit van de reorganisatie ligt tevens een grote kwetsbaarheid. Vele partijen zijn betrokken en het welslagen van dit proces is afhankelijk van de uiterste inspanning van iedere betrokkene. In dit verband onderstreept het Overlegorgaan dat veel zal afhangen van de daadwerkelijke uitvoering van krachtige flankerende maatregelen met name terzake van parkeer- en lokatiebeleid, zowel landelijk als regionaal. Het Overlegorgaan is van oordeel dat de rijksoverheid in dit proces een doorslaggevende rol speelt. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dient dan ook ten volle verantwoordelijkheid te dragen voor de regie bij de vormgeving van dit beleid.

6. Het OPV kan instemmen met het door het kabinet voorgestelde veranderingstraject maar wenst ook dat bij de verdere uitwerking meer duidelijkheid wordt gegeven over zaken als de blijvende betaalbaarheid van het openbaar vervoer, de bereikbaarheid op het platteland, de invloed en rechtsbescherming van de reiziger- en de werkgelegenheid in de sector.

7. Het OPV pleit voor een stapsgewijs vervolgtraject waarin strategische ijkmomenten worden vastgesteld voor tussentijdse koersbepaling. Gelet op de grote maatschappelijke betekenis van deze beleidsontwikkelingen acht het OPV nauw overleg over de verdere ontwikkelingen dringend

gewenst met de direct bij de sector betrokken bedrijfstakorganisaties, werknemers-, reizigers- en consumentenorganisaties, alsmede met het IPO en VNG. Aangezien deze organisaties alle in het OPV zijn vertegenwoordigd, gaat het OPV ervan uit dat bij het noodzakelijk verder te voeren overleg voor het Overlegorgaan in de volgende fasen een belangrijke rol zal zijn weggelegd.

8. Het OPV kan zich erin vinden dat op korte termijn al een begin wordt gemaakt met de uitvoering van het door het kabinet voorgestelde groeiscenario. De introductie van marktwerking in het openbaar vervoer kan, naar het oordeel van het OPV, geschieden wanneer duidelijk is hoe de bestuurlijke en financiële structuur eruit komt te zien en een helder beeld van de aanbestedingssystematiek is verkregen.

9. Het OPV omarmt, met inachtneming van de wens om duidelijkheid in de randvoorwaarden van het veranderingsproces, het voorstel tot een investeringsimpuls van f 1 miljard voor kleine projecten, alsmede tot versnelling van de lopende infraprojecten.

10. Het OPV is van mening dat een rechtstreekse verstrekking van de leenfaciliteit aan de BOV- en BOS-steden niet mag worden uitgesloten.

11. Het OPV spreekt de wens uit dat provincies en gemeenten, als gelijkwaardige bestuurlijke partners, zullen streven naar een goede samenwerking en afstemming. Daarbij dient extra aandacht te worden besteed aan de totstandkoming van een samenhangend net in gebieden waarin verschillende overheden verantwoordelijk zijn voor het lokale en regionale vervoer. Ook moeten er waarborgen komen voor de kwaliteit van het interregionale openbaar vervoer. In beide gevallen moet worden voorkomen dat de kwaliteit van het openbaar-vervoernet in het gedrang komt als gevolg van coördinatieproblemen tussen overheden of vervoerbedrijven.

12. Het OPV ziet graag zekere waarborgen voor de invloed en de rechtspositie van de reiziger.

13. Het OPV is van oordeel dat niet mag worden voorbij gegaan aan de onzekerheid over de werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk. Anderzijds heeft het OPV ook oor voor het standpunt van de Minister dat op dit moment de instandhouding van de sector als geheel primair staat. Het OPV heeft partijen aangeboden, en dit is ook geaccepteerd, om als platform voor deze discussie te dienen.

14. Het OPV is voorts van mening dat nog meer op rijksniveau op alle mogelijke punten sterk flankerend beleid dient te worden overwogen.

15. Het OPV benadrukt de noodzaak van onverkorte uitvoering van flankerende maatregelen, met name in de sfeer van parkeer- en lokatiebeleid.

16. Het OPV wenst, tegen de achtergrond van de aflossing van de leenfaciliteit, duidelijkheid over de vraag hoe op termijn te verwachten vervoergroei zal worden gefinancierd.

17. Het OPV onderschrijft het uitgangspunt van een zeer gematigde tariefontwikkeling voor de komende periode. Deze beperkte tariefstijgingen betekent wel dat niet van de vervoerbedrijven mag worden verwacht dat de gewenste kostendekkingsgraad van 50% reeds in het jaar 2000 zal zijn gerealiseerd.

M.b.t. de nadere invulling van het beleid

18. Het OPV stelt vast dat het kabinet een tamelijk eenzijdige nadruk legt op snelheidsverhogende maatregelen. Het OPV is van oordeel dat naast snelheidsverhogende maatregelen ook comfortverbeteringen van belang zijn.

19. Het OPV onderschrijft de visie van het kabinet dat het meeste effect van investeringen is te behalen op de dichte vervoerstromen in de Randstad. Het OPV is echter eveneens van mening dat vervoerverlies buiten het Randstedelijk gebied vermeden moet worden, om te voorkomen dat na verloop van tijd aldaar eenzelfde inhaalslag moet worden gemaakt.

20. Het OPV wijst de «eigen bijdrage» aan investeringen in het kader van de leenfaciliteit af, ondermeer omdat deze, gevoegd bij de hoge kosten van planvoorbereiding, een belemmering zal kunnen zijn bij de snelle realisatie van het investeringsprogramma.

21. Mede met het oog op de aflossing van de leenfaciliteit is het OPV van oordeel dat nieuwe efficiencytaakstellingen, bovenop het thans voorgestelde beleid ter verbetering van de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer, niet haalbaar zijn.

22. Het OPV is van mening dat de aanbesteding van openbaar vervoer geen discontinuïteit in de sector teweeg mag brengen. Binnen de aanbestedingsprocedures zal zowel moeten worden gewaakt voor misbruik van monopolieposities als voor onvoldoende kwaliteit van de offerende partijen. Continuïteit is ook van belang in verband met de werkgelegenheid van werknemers in het openbaar vervoer.

23. In het OPV gaan veel stemmen op dat grenzen aan de tariefhoogte (landelijke bandbreedtes) dienen te worden gesteld. Men vreest namelijk dat de sturing op de bekostiging, in samenhang met de relatieve monopoliepositie van de concessiehouder, tot ongewenste tariefstijging kan leiden.

24. Produktionalisatie is voor het OPV mogelijk op voorwaarde dat het voorzieningenniveau op het platteland op een andere manier gewaarborgd is.

25. Het OPV acht het van belang de efficiency te verbeteren met reizigersgroei. Door deze volumevergroting bestaat ook minder gevaar voor het verdwijnen van werkgelegenheid.

BIJLAGE 2

LIJST VAN AFKORTINGEN

BOS	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer Subsiërende Gemeenten
BOV	Beleidsorgaan Openbaar Vervoer
DGV	Directoraat-Generaal voor het Vervoer
EU	Europese Unie
GVB	Gemeentelijk Vervoerbedrijf
IPO	Interprovinciaal Overleg
LOVV	Landelijk Overlegorgaan Verkeer en Vervoer
NS	Nederlandse Spoorwegen
OPV	Overlegorgaan Personenvervoer
OV	Openbaar Vervoer
ROL	Regionaal Openbaar Lichaam
RVVP	Regionaal Verkeer- en Vervoerplan
SVV	Structuurschema Verkeer en Vervoer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSN	Verenigd Streekvervoer Nederland
WEM	Wet Economische Mededinging
WROOV	Werkgroep Reizigers Omvang en Omvang Verkopen