

DB-vergadering van: 11 juli 2007



Aan:	Het dagelijks bestuur
Van portefeuillehouder:	Drs. P.W.M. Smit
Onderwerp:	Gratis OV
Datum:	26 juni 2007
Contactpersoon:	J. Laterveer
Doorkiesnummer:	070 750 1 651

1. Inleiding

In de programma's van diverse politieke partijen en in collegeprogramma's van een aantal gemeenten binnen het Stadsgewest is gratis openbaar vervoer (GOV) opgenomen. Als opdrachtgever voor het openbaar vervoer kan Haaglanden desgewenst een faciliterende rol vervullen bij initiatieven om GOV in te voeren.

Vanuit deze faciliterende rol is deze nota geschreven. Er wordt inzicht gegeven in wat GOV is, waar rekening mee moet worden gehouden, welke verschijningsvormen bij GOV kunnen voorkomen en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om GOV in te passen in het tarievenbeleid van Haaglanden.

Belangrijke leidraad van de notitie is dat gratis openbaar vervoer niet bestaat. Als over gratis openbaar vervoer wordt gesproken wordt gedacht aan gratis voor de reiziger. Er is altijd geld nodig voor investeringen en voor onderhoud, vervanging en exploitatie. Dit betekent dat of de reiziger, of een overheid of derden de opbrengstderving en eventuele extra te maken kosten voor hun rekening moeten nemen.

Een ander punt is dat GOV geen doel op zich is maar een middel om een doel te bereiken. Voor het bereiken van deze doelen is het niet altijd nodig om het openbaar vervoer volledig gratis aan te bieden. Ook met gebruikmaking van kortingsregelingen zijn veel van de doelen te realiseren.

In deze nota komen aan de orde: de kosten, mogelijke doelen die met GOV kunnen worden bereikt, wat onder GOV kan worden verstaan, de voor- en nadelen, mogelijke initiatiefnemers en een checklist die kan worden gebruikt door initiatiefnemers om te bezien of het doel de gekozen middelen heiligt. Tenslotte wordt een voorstel gedaan voor algemeen tarievenbeleid bij Haaglanden. Dit is nodig omdat uitspraken over GOV moeten passen in een breder tarievenkader. Omdat in gesprekken over GOV regelmatig het GOV in Vlaanderen, met name Hasselt, aan de orde komt is hierover in de bijlage informatie opgenomen.

De conclusie van deze nota is dat Haaglanden, naast het zelf toepassen van tariefdifferentiatie (tot en met gratis OV), met de initiatiefnemers van GOV meedenkt, know how opbouwt waar de gemeenten gebruik van kunnen maken en een coördinerende rol vervult. Initiatieven worden getoetst aan de uitgangspunten. Initiatiefnemers zullen zelf extra inzet moeten plegen en zowel de opbrengstderving als eventuele extra kosten voor hun rekening moeten nemen.

Haaglanden neemt die rol niet over van de initiatiefnemers.

2. 'Gratis OV' is niet gratis

2.1 Inleiding

'Gratis' openbaar vervoer (GOV) bestaat niet. Als deze term wordt gebruikt wordt gedacht aan gratis voor de reiziger. Er is altijd geld nodig voor investeringen, onderhoud, vervanging en exploitatie. Deze kosten van het openbaar vervoer worden tot nu toe betaald door:

1. de gebruiker zelf: de reiziger (de reizigersopbrengsten zijn 35 à 40% van de kosten)
2. door de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer: het rijk, provincies, gemeenten en de stadsregio's (ca. 60% van de totale kosten)
3. door derden: een bedrijf voor zijn werknemers of een overheid als derdebetaler ten behoeve van specifieke groepen of speciale doelen (bijvoorbeeld ministerie van OCW voor de SOV-kaart).

Initiatiefnemers voor GOV zullen zich er rekenschap van moeten geven dat volledig GOV altijd opbrengstderving voor het openbaar vervoer met zich meebrengt en extra kosten t.b.v. een hogere inzet van materieel en personeel kan veroorzaken. Alleen als door toepassing van een gereduceerd tarief het openbaar vervoer extra wordt gebruikt, waardoor lege stoelen worden bezet, bestaat de kans dat hiermee extra inkomsten worden gegenereerd. Initiatiefnemers zullen de financiële gevolgen voor de vervoerders volledig moeten compenseren. Een goede afweging tussen kosten en het doel dat men wil bereiken is dan ook noodzakelijk. Voor de initiatiefnemers kan toepassing van GOV betekenen dat soms op andere (beleids)terreinen of bij andere organisaties baten kunnen liggen waarmee de derving voor het openbaar vervoer kan worden gecompenseerd.

2.2 Kosten

De kosten van GOV zijn vooraf moeilijk te bepalen. Het gaat niet alleen om derving van inkomsten van reizigers die nu betalen en bij GOV niet meer. Als GOV extra inzet van materieel en personeel noodzakelijk maakt stijgen de kosten snel.

De reizigersopbrengsten zijn nu in Haaglanden ca € 80 mln. per jaar. De kosten zijn globaal € 200 mln. De bijdrage van Haaglanden aan de vervoerders is € 120 mln. Bij volledig gratis openbaar vervoer binnen Haaglanden moet dus minimaal rekening worden gehouden met een opbrengstderving van € 80 miljoen per jaar. Dit bedrag kan snel oplopen als de aangeboden vervoerscapaciteit te gering blijkt te zijn.

Een veel gehoorde wens is om ouderen GOV aan te bieden.

In Tilburg loopt een door deze gemeente betaalde proef met GOV voor 55+ers. Tilburg heeft eind november 2006 aangegeven dat deze proef tot nu toe zeer succesvol is. Het gebruik van het OV door deze doelgroep is verdrievoudigd. Omdat de 55+ers nagenoeg allemaal buiten de spits reizen heeft dit initiatief tot nu toe niet geleid tot extra inzet van materieel en personeel.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft begin mei 2007 besloten om vier experimenten met gratis OV in de daluren voor ouderen te houden. In juni starten experimenten in Noord-Holland, Stadsregio Arnhem-Nijmegen en in Parkstad Limburg. Een experiment in Rotterdam start in juli. Tijdens deze proeven zal een nulmeting plaatsvinden en een onderzoek worden gedaan. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op vragen als: kan worden volstaan met lege stoelen vullen in de daluren? Ook wordt een sterk sociaal-wetenschappelijk accent in het onderzoek gelegd: eenzaamheidsbeleving en sociaal isolement, en de vraag of gratis OV bijdraagt aan meer mobiliteit van eenzame ouderen. De

uitkomsten en een eindevaluatie van de experimenten voor gratis OV voor ouderen in de daluren worden in het voorjaar van 2008 verwacht.

Wat een proef met gratis openbaar vervoer voor ouderen voor Haaglanden zou betekenen aan inkomstenderving is niet goed te berekenen omdat er geen gegevens zijn over het betaalgedrag van specifieke groepen reizigers. Wel is bekend wat het roze strippenkaartgebruik (strippenkaarten met reductietarief voor jeugd van 4 t/m 11 jaar en 65+ers) binnen Haaglanden oplevert: HTM € 4,4 mln. per jaar en Connexxion € 0,8 mln. Het aandeel van de jeugd is marginaal. Aangenomen mag worden dat GOV voor 65+ers binnen Haaglanden per jaar een opbrengstenderving zal betekenen van ca. € 5 mln. Mogelijk kunnen de kosten van extra inzet worden beperkt als GOV aan deze groep alleen wordt gegeven buiten de spijstijden.

3. Mogelijke doelen voor gebruik van GOV

3.1 Inleiding

Voordat een vraag over GOV kan worden beantwoord moet te allen tijde eerst worden bepaald welk doel men wil bereiken met het gratis aanbieden van openbaar vervoer. Daarbij moet worden opgemerkt dat invoering van GOV om een bepaald doel te bereiken naast het primaire doel ook effecten heeft op andere groepen of doelstellingen.

Mogelijke doelen zijn:

3.2 Maatschappelijke doelen

- Politiek van herverdeling inkomens;
- Instrument voor ouderen- en gehandicaptenbeleid;
- Het mobieler maken van minder draagkrachtigen;
- Milieu (verbetering van de luchtkwaliteit door vermindering uitstoot fijnstof, geluid);
- Breder maatschappelijke doelstellingen (participatie, levensvreugde, ziekte; terugdringen, mobiliteit bevorderen, basismobiliteit, spreiding woningen).

3.3 Verkeer – en vervoerdoelen

- Beïnvloeding vervoerwijzekeuze, bestrijding congestie en verbetering bereikbaarheid;
- Het voorkomen van verkeersoverlast en parkeerproblemen.

3.4 OV-doelen

- Kosten reduceren (GOV alleen buiten de spits);
- Marketing in het openbaar vervoer;
- Toekomstige klanten kweken door gewinning;
- Opbrengsten genereren (lege stoelen vullen);
- Handhaven, verbeteren of garanderen van (basis)voorzieningsniveau om meer (betalende) klanten te trekken;
- Versterking sociale functie van het openbaar vervoer.

3.5 Andere doelen

- Kostenbesparing op WMO-vervoer;
- Om iets anders aan te prijzen.

4. Wat is het begrip GOV

4.1 Inleiding

GOV is een gecompliceerder begrip dan op het eerste gezicht wordt gedacht. De grens tussen traditioneel "betalende OV" en "gratis OV" is niet zo scherp als het lijkt. Onder GOV wordt niet alleen helemaal gratis voor de reiziger gerekend, maar ook reizen met kortingen. Daarom moet GOV ruim worden gedefinieerd.

4.2 Gratis OV

Gratis OV voor de gebruikers bestaat in diverse vormen:

- Helemaal gratis (op hele netwerken, zones, lijnen of ritten);
- Gratis OV voor groepen gebruikers. Bijvoorbeeld voor gehandicapten als prikkel voor gebruik OV i.p.v. WMO-vervoer (hierbij wordt door gemeenten WMO-geld gebruikt voor een GOV-regeling voor WMO-geïndiceerden);
- Gratis OV op bepaalde dagen (SOV-kaart, betaald uit lagere studiekostenvergoeding aan studenten);
- Vrij gebruik na betalen vastrecht (traditionele abonnementen).

4.3 Openbaar vervoer met kortingen

Niet in alle omstandigheden hoeft te worden gekozen voor volledig gratis openbaar vervoer. Er zijn ook allerlei kortingsmogelijkheden waarmee via lagere tarieven doelstellingen van overheden of bedrijven kunnen worden bereikt. Voorbeelden hiervan zijn:

- doelgroepenregelingen
 - algemeen (bijvoorbeeld alle studenten, alle ambtenaren);
 - bijzonder persoon (WMO-geïndiceerden, houders van een pas voor minima etc.);
- op specifieke tijdstippen van de dag of in het jaar;
- korting na betalen van een vastrecht;
- in combinatie met overig vervoer;
- in combinatie met vervoer van groepen;
- in combinatie met vervoermotief (Theaterkaart, combikaart met bezoek aan voetbalstadion e.d.).

5. Voor- en nadelen

5.1 Inleiding

De voorstanders van GOV noemen vooral de voordelen ervan, de tegenstanders wijzen vooral op de nadelen die er aan verbonden zijn. Deze voor- en nadelen kunnen worden beïnvloed door de keuze voor een bepaalde vorm van GOV (zie hiervoor hoofdstuk 4).

5.2 Voordelen

- Instrument voor de politiek in het kader van
 - herverdeling inkomens;
 - ouderen- en gehandicaptenbeleid;
- Helpt om minder draagkrachtigen mobieler te maken;
- Beïnvloeding vervoerwijzekeuze (van auto naar OV) met als doel
 - bestrijding congestie, verbetering bereikbaarheid en verhoging verkeersveiligheid;
 - het voorkomen van verkeersoverlast en parkeerproblemen;
 - verbetering milieu (vermindering van geluidsoverlast, verbetering van de luchtkwaliteit, vermindering uitstoot van fijnstof);
- Toekomstige klanten OV kweken door gewinning;
- Stimuleren handel in gemeente(centrum);
- Mogelijkheid om kosten te besparen op andere terreinen (WMO-vervoer, reiskosten werkgevers).

5.3 Nadelen

- De opbrengstenderving;
- Gratis (voor bijvoorbeeld hele leeftijdsgroep) kan oneerlijk zijn;
- Iets wat gratis is heeft geen waarde;
- Er is kans op overconsumptie of ongebreideld gebruik (gebruik dat niet het doel dient dat aanleiding was voor het gratis aanbieden van het vervoer);
- Door deze overconsumptie bestaat de kans dat extra materieel en personeel moet worden ingezet. Dit is vooraf niet in te schatten waardoor het OV voor de opdrachtgever van het 'Gratis OV' duurder kan worden dan was gedacht;
- Gratis OV is slecht voor het milieu want het bevordert de mobiliteit en zorgt er voor dat er minder gefietst en gelopen wordt;
- Het voertuig wordt misschien aantrekkelijk als hangplek, daardoor sociaal onveilig en onaantrekkelijk voor de mensen waarvoor het GOV bedoeld is.

6. Initiatiefnemers GOV

6.1 Inleiding

Haaglanden neemt zelf niet het initiatief tot het invoeren van GOV en neemt ook de consequenties voor hogere kosten en lagere opbrengsten niet voor zijn rekening. Er zijn legio voorbeelden te noemen van initiatiefnemers, die het instrument GOV willen gebruiken voor het bereiken van hun doelen en daarvoor ook de opbrengstderving en hogere kosten willen betalen. In het algemeen zijn deze initiatiefnemers overheden, derden zonder en met commerciële doelstellingen en vervoerders.

6.2 Overheid vanuit beleidsmatige doelstellingen

- GOV in en betaald door steden;
- Inkoop/verstrekking van abonnementen en kaartjes aan doelgroepen door diverse overheden;
- Andere overheidsdiensten of ministeries (bijvoorbeeld de Studentenkaart).

6.3 Derden zonder commerciële doelstellingen

- Maatschappelijke stichtingen (blindengeleide honden opleiding);
- Wijkbussen en buurtbusachtige projecten.

6.4 Derden met een commerciële doelstelling

- Belanghebbende bij bestemming (winkels, horeca, evenementen enz.);
- Aansluitende vervoerders (netwerkeffect, keteneffect);
- Lease maatschappijen

6.5 Vervoerder

- Tijdelijke promotie;
- Gratis vervoer voor eigen personeel;
- 'Abonnementen' en kortingen: gratis OV in ruime zin;
- Railrunner (NS): bijna gratis genereert extra reizigers (begeleiders).

7. Checklist voor initiatiefnemers van Gratis OV

7.1 Inleiding

Omdat GOV geen doel op zich is maar een middel om een bepaald doel te bereiken moet bij elk verzoek om invoering van GOV op de volgende vragen een antwoord worden gegeven. Hierdoor kan inzicht worden verkregen in het nut van een dergelijke tariefmaatregel en de te maken kosten. Met dit inzicht kan door de initiatiefnemer worden bepaald of het doel de middelen heiligt.

7.2 Vragen over doel en doelgroep

- Welk doel moet worden bereikt;
- Om welke doelgroep gaat het en is die herkenbaar.

7.3 Vragen over handhaafbaarheid van de regeling

- Is het in te passen in bestaande afhandelingsregime (b.v. check-in/check-out bij OV-chipkaart);
- Hoe moet de uitgifte en inname van bijzondere kaarten/tariefpropositie;
- Zijn additionele voorwaarden (tijd, plaats, volume) handhaafbaar.

7.4 Realisatie van mogelijkheden

- Zijn er capaciteitsproblemen te verwachten m.b.t. materieel/personeel/infrastructuur;
- Zijn er specifieke maatregelen nodig (met name flankerend beleid zoals doorstromingsmaatregelen, haltevoorzieningen, parkeerbeleid).

7.5 Kosten en opbrengsten

- Wat is de derving van kaartinkomsten;
- Hoe/door wie wordt de derving van kaartinkomsten bekostigd;
- Wat is de te verwachten groei van het OV-gebruik;
- Is er inzicht in de consequenties voor het aanbod;
- Hoe wordt additioneel aanbod bekostigd.

7.6 Effecten positief/negatief op imago

- Op de doelgroep zelf (verplichte winkelnering);
- Op anderen (overige OV-gebruikers en derden).

8. Tarievenbeleid Haaglanden

8.1 Inleiding

In de Wet Personenvervoer 2000 is geregeld dat de decentrale overheden (DO's) tariefvrijheid hebben. Zolang het NVB (het 'strippenkaart'systeem) geldig is kunnen de DO's deze tariefvrijheid maar zeer ten dele gestalten geven. Met de komst van de OV-chipkaart verandert dit. Hiermee krijgen de DO's de ruimte om zelf te bepalen hoe hoog hun OV-tarieven mogen zijn en waaraan ze verder moeten voldoen om hun doelstellingen met OV te verwezenlijken. Nu de roep om GOV groter wordt en er een geheel nieuw tarievenhuis wordt ontwikkeld voor de OV-chipkaart is het noodzakelijk dat het Stadsgewest de uitgangspunten voor het tarievenbeleid, waarvan de meeste al jaren worden gehanteerd, formeel vaststelt.

8.2 Uitgangspunten tarievenbeleid Haaglanden

Ca. 40% van de totale kosten van het openbaar vervoer wordt gedekt door reizigersopbrengsten. De overige 60% betaalt Haaglanden aan de vervoerders, die daarvoor een vooraf afgesproken vervoersaanbod leveren. Bij de keuze voor nieuwe tarieven is het belangrijk om uit te spreken dat via de tarieven minimaal dezelfde opbrengst moet worden gegenereerd omdat er anders te weinig geld beschikbaar is om het voorzieningenniveau in stand te houden. Met andere woorden: de kostendekkingsgraad moet minimaal gelijk blijven.

Uitgaande van deze stelling is het tarievenbeleid van Haaglanden:

- Haaglanden heeft een eigen tarievenbeleid dat wordt afgestemd met het landelijk beleid.
- Bij de keuze voor nieuwe tarieven mag de bijdrage die door Haaglanden wordt betaald aan het OV, door de invoering van nieuwe tarieven (ook GOV) niet toenemen.
- Het tarief is een instrument om de concurrentiepositie van het OV ten opzichte van de auto te bevorderen.
- Het OV-tarief wordt door het Stadsgewest Haaglanden in principe zelf niet gebruikt als instrument voor andere beleidsdoelen zoals inkomensbeleid, sociaal beleid of economisch beleid.
- Er zijn eenvoudige standaardtarieven voor OV, buurtbus en Regiotaxi. Afwijkingen zijn mogelijk voor veelgebruik (abonnementen en groepskaarten) en door bijdragen van derden zoals gemeenten, bedrijven of instellingen.
- Naast het zelf toepassen van tariefdifferentiatie (tot en met gratis OV) door het Stadsgewest Haaglanden kunnen daartoe ook initiatieven worden genomen door vervoerders, gemeenten, bedrijven of instellingen. Hiervoor dienen zij overleg met het Stadsgewest te voeren. Eventuele opbrengstderving, en door tariefdifferentiatie veroorzaakte extra kosten van uitbreiding van de capaciteit, wordt vergoed door de instantie waarvan het initiatief uitgaat (de veroorzaker betaalt).
- Speciale tariefacties, al dan niet gekoppeld aan bijzondere diensten, zijn mogelijk maar mogen niet leiden tot een lappendeken van verschillende tarieven. Hiervoor is afstemming tussen gemeenten noodzakelijk. Haaglanden zal hierin coördineren.

8.3 Beleid Haaglanden met betrekking tot GOV

Het voorgesteld beleid van het Stadsgewest is dat Haaglanden, naast het zelf toepassen van tariefdifferentiatie (tot en met gratis OV), met de initiatiefnemers van GOV meedenkt, know how opbouwt waar de gemeenten gebruik van kunnen maken en een coördinerende rol vervult.

Initiatiefnemers zullen zelf extra inzet moeten plegen en zowel de opbrengstderving als eventuele extra kosten voor hun rekening moeten nemen. Haaglanden neemt de rol van de initiatiefnemers niet over.

Om er voor te zorgen dat er enige uniformiteit is in de aangeboden vormen van gratis openbaar vervoer leggen initiatiefnemers altijd hun voorstellen aan Haaglanden voor, zodat Haaglanden die kan toetsen aan het onder 8.2 geformuleerde tarievenbeleid en kan afstemmen met de gemeenten en vervoerbedrijven en eventueel andere belanghebbenden.

Bijlage

Twee voorbeelden van gratis openbaar vervoer in Vlaanderen

Inleiding

Op 1 juli 1997 werd het openbaar vervoer gratis gemaakt in het Belgische Hasselt. Het initiatief van burgemeester Stevaert baarde veel opzien. Sindsdien hebben andere Vlaamse gemeenten zich door Hasselt laten inspireren. Doelgroepen waren studenten (Leuven), scholieren (Gent), senioren (Kruibeke, Leuven, Zwijndrecht, Oostende, Genk en Sint-Niklaas). Gent zorgde ook voor gratis openbaar vervoer op de eerste zaterdag van de maand.

Vanaf 1 oktober 2000 kunnen alle 65-plussers in heel Vlaanderen gratis mee met vervoerder De Lijn. Ook dit was voor een belangrijk deel te danken aan Stevaert, die inmiddels Vlaams minister van Mobiliteit was geworden. De regeling werd in juni 2001 ook ingevoerd in Wallonië. Gratis busvervoer voor iedereen is er alleen in Hasselt.

Ervaringen in Hasselt

Hasselt, de hoofdstad van Vlaams Limburg, heeft ruim 68.000 inwoners. De stad kende tot voor kort een onveilige ringweg en een dichtgeslibd stadscentrum. Het stadsbestuur besloot langzaam verkeer en openbaar vervoer meer ruimte te geven ten koste van de auto. Daartoe werd de ring om de binnenstad teruggebracht van vier naar twee banen, werd het centrum autoluw gemaakt en kwamen er parkeerplaatsen aan de rand van de stad. Tijdens deze werkzaamheden zette de gemeente een gratis buspendel in. Het succes hiervan leidde tot het besluit het hele stadsvervoer per 1 juli 1997 gratis te maken. De invoering ervan ging vergezeld van een nieuw stadsnet met nieuwe bussen. Het aantal buslijnen groeide tot negen, het aantal bussen tot 27, het aantal haltes verdubbelde tot 270. Tussen 1997 en 2002 groeide het aantal reizigers met 1.200 procent. Dit lijkt veel, maar bedacht moet worden dat voor de invoering van gratis openbaar vervoer slechts 1.000 reizigers per dag in de bus zaten. De stad draagt per jaar ongeveer € 1 miljoen bij, dat is bijna € 15 per inwoner. Dit relatief geringe bedrag houdt verband met de kostendekking van 10 procent voor 1997. De Vlaamse deelregering betaalde dus al 90 procent. Uit een vervoersonderzoek blijkt dat zestien procent van de reizigers de rit vroeger per auto zou hebben gemaakt.

Ervaringen met gratis OV voor senioren

De regeling van gratis bus- en tramvervoer voor 65-plussers kent twee doelen:

- 1 het mobieler maken van de doelgroep en daarmee
- 2 zoveel nieuwe reizigers trekken dat dit leidt tot uitbreiding van de vervoersdiensten, die vervolgens alle reizigers ten goede komen. Het enige dat de 65-plusser nodig heeft is een 65+-kaart. Deze kaart bevat een magneetstrip. Reizigers moeten deze voorafgaand aan elke reis 'ontwaarden'.

In 2000 nam het aantal reizigers van streekvervoerder De Lijn toe tot 240,2 miljoen. Dat is een groei van 7,7 procent ten opzichte van 1999. In het eerste volledige jaar dat de regeling van kracht was, in 2001, groeide het aantal reizigers verder tot circa 265 miljoen. De groei is voor een belangrijk deel te danken aan de seniorenregeling. Maar ook niet-senioren reisden vaker.

Ter compensatie van de inkomstenderving ontvangen de vervoerbedrijven een extra bijdrage van de gewestelijke overheden. Zo verstrekke de Vlaamse regering aan De Lijn voor de jaren 2000 en 2001 een 65+-bijdrage van € 24 miljoen. Voor de periode 2000 tot en met 2004 was de gewestbijdrage ruim € 110 miljoen.