

Gratis openbaar vervoer als beleidsinstrument

Drs. Gerben Zwart

gzw@nea.nl



NEA Transportonderzoek en -opleiding

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,

24 en 25 november 2005, Antwerpen

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding.....	1
2. Algemene beschrijving van gratis openbaar vervoer.....	2
3. De verschillende aspecten van het beleidsinstrument	3
4. De keerzijde van het beleidsinstrument	5
5. Conclusies en aanbevelingen	6
Referenties.....	7

Samenvatting

Gratis openbaar vervoer als beleidsinstrument

In dit artikel wordt een korte beschouwing gegeven van het beleidsinstrument gratis openbaar vervoer. Het kan als instrument voor diverse beleidsdoelen worden ingezet, zeker binnen de nieuwe bekostigingsstructuur van het Nederlandse openbaar vervoer. Het is echter wel een beleidsinstrument dat enige keerzijden heeft die zeker in oenschouw genomen dienen te worden. In de toekomst zullen zeker nog vele gratis openbaar vervoer concepten worden ontwikkeld en de binnenkort in te voeren OV chipcard zou wel een goed meetinstrument kunnen zijn om de geformuleerde beleidsdoelen te toetsen.

Summary

Free public transport as policy instrument

In this article a brief overview of free public transport as a policy instrument will be given. This instrument can be used for various policy goals, especially in the light of the new finance structure used in Dutch public transport. Nevertheless, it is an instrument which has some potential downsides which are to be looked at carefully. In the future many new free public transport initiatives will surely be developed and the soon to be introduced OV chipcard could very well prove to be a valuable measuring tool to gauge the formulated policy goals.

1. Inleiding

Gegeven de steeds verdergaande decentralisatie van de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het openbaar vervoer in Nederland, is er ook steeds meer ruimte voor diversiteit in het beleid ten aanzien van dit openbaar vervoer. Een van de beleidsinstrumenten die de laatste jaren steeds sterker onder de aandacht is gekomen, is het zogenaamde gratis openbaar vervoer.

Het concept van gratis openbaar vervoer is feitelijk dat de reiziger van een openbaar vervoermiddel gebruik kan maken zonder dat er een directe financiële link ligt met dit gebruik. Er is natuurlijk 'so such thing as a free ride', maar de essentie is dat de rekening hier niet direct bij de gebruiker neergelegd wordt.

Het wegnemen van deze directe link kan enerzijds puur een afrekeningtechnische achtergrond hebben, hier zal in hoofdstuk 2 kort op ingegaan worden. Anderzijds kan de maatregel ook als beleidsinstrument worden gebruikt om ermee bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. In dit artikel wil ik mij voornamelijk richten op dit aspect. Het beleidsinstrument, de achterliggende beleidstheorieën en het na te streven beleid kunnen allen vanuit verschillende kanten bekeken worden. In hoofdstuk 3 zal dit verder uitgewerkt worden. Dat dit bij de verschillende benaderingen veelal tot tegenstrijdige zienswijzen zal leiden, wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan. In hoofdstuk 5 zullen ten slotte enkele conclusies en aanbevelingen te vinden zijn.

2. Algemene beschrijving van gratis openbaar vervoer

De term ‘Gratis openbaar vervoer’ is een verzamelnaam voor een veelheid aan concepten en wordt, zeker door politici en bestuurders, graag gebruikt vanwege zijn positieve uitstraling. Het is feitelijk niet meer dan een verzameling van alternatieve concepten voor de financiering van het openbaar vervoer. De huidige algemeen geldende vorm van financiering, het nationaal vervoer bewijs (NVB), is voor de reiziger niet gratis, circa 40% van de kosten voor het vervoer worden door de reiziger direct betaald. De rest wordt door de decentrale overheid gesubsidieerd. Als er een andere manier gebruikt wordt om de reizigersbijdrage te financieren is er voor de reiziger sprake van gratis openbaar vervoer.

Op het moment dat deze bijdrage door de reiziger betaald wordt uit een daarvoor bestemde reiskostenvergoeding, kan het invoeren van een gratis openbaar vervoer concept bijdragen aan het vereenvoudigen van deze vergoedingsstructuur. De Studenten Openbaar Vervoer (SOV) kaart is hier een goed voorbeeld van. Deze is indertijd primair ingevoerd als een bezuinigingsmaatregel binnen de studiefinanciering. Enerzijds door de uitvoering het vergoedingensysteem te vereenvoudigen en anderzijds door de reiscomponent uit studiefinanciering te halen.

Zeker als deze vergoeding op declaratie basis wordt verschaft, kan een gratis openbaar vervoer concept ook een sterke besparing op de uitvoering geven. Een relatief eenvoudige oplossing is het, door bijvoorbeeld de werkgever, beschikbaar stellen van een binnen het NVB aanwezige jaarkaart. Op deze wijze kan de rijksbijdrage problematiek (de bepaling van de hoogte van de andere 60% van de kosten), met behulp van het, in het NVB aanwezige, opbrengstsuppletie mechanisme worden opgelost.

Andere vormen van gratis openbaar vervoer moesten in het verleden zelf een oplossing in zich hebben voor deze rijksbijdrage problematiek. Voor de SOV-kaart is dit via een aparte dervingcomponent binnen de rijksbijdrage opgelost. Met de huidige bevrozing van de rijksbijdrage is een gedeelte van deze problematiek ondervangen en is ook zeker de deur open gezet voor andere financieringsconcepten, zoals gratis openbaar vervoer.

3. De verschillende aspecten van het beleidsinstrument

Naast de in het vorige hoofdstuk genoemde afrekeningtechnische achtergronden kan gratis openbaar vervoer ook als beleidsinstrument gebruikt worden. Een beleidsinstrument probeert in te grijpen in de achterliggende sociale structuren om zo met gedragsbeïnvloeding een bepaald beleidsdoel te bereiken. Het mag duidelijk zijn dat menselijk gedrag dermate complex is dat een beleidsinstrument of maatregel meer dan alleen het bedoelde gedrag beïnvloed en zijn invloed dan ook op meerdere beleidsdoelen doet gelden en dat niet altijd overal op een positieve manier.

De eerder genoemde SOV-kaart werd bij zijn invoering, naast de genoemde bezuinigingsdoelen, dan ook geacht nog een aantal andere beleidsdoelen te dienen. Zo werd er een zekere beïnvloeding van de modal split verwacht, zowel direct in het reisgedrag van de studenten, als wel indirect door hun toekomstige reisgedrag te beïnvloeden door ze nu al te leren omgaan met het openbaar vervoer. Andere beleidsdoelen waren onder andere dat studenten langer thuiswonend, met de bijbehorende lagere studiebeurs, zouden zijn en dat voor scholen in het MBO en HBO makkelijker zou zijn om de voorgenomen centralisaties en fusies door te voeren, daar de studenten hier nu niet direct financieel getroffen werden, als gevolg van langere reisafstanden.

Bij andere gratis openbaar vervoer concepten wordt beïnvloeding van de modal split en de daarmee samenhangende file- en parkeerproblematiek, vaak als beleidsdoelen gesteld. Dit type beleidsdoelen werd dan ook gesteld bij het recente gratis openbaar vervoer experiment van de provincie Zuid Holland. Deze doelen waren het stimuleren van het gebruik van het transferium en het terugdringen van de files. Daarnaast was het de bedoeling de bezettingsgraad van de betreffende buslijnen te verhogen.

Het bereiken van een betere benutting van de bestaande infrastructuur kan een doel op zich zijn. Dit kan echter ook breder gezien worden, bij verhoogd gebruik zijn er meer mogelijkheden voor een effectieve verbetering van de kwaliteit, als het verhogen van frequenties of uitbreiden van de lijnvoering. Hetgeen op zich een betere borging geeft voor het structureel op een hoger plan tillen van het openbaar vervoer, dan alleen het

wegnemen van de prijscomponent. Dit is in het Belgische Hasselt dan ook met succes gedaan.

Bij de invoering van het gratis openbaar vervoer in Hasselt heeft er nog een belangrijk ander aspect meegespeeld bij de invoering. Dit was het sociale aspect. Mobiliteit moet beschikbaar zijn voor iedereen, ook voor die groepen die bij niet-gratis openbaar vervoer van mobiliteit zullen afzien, zoals ouderen en minder draagkrachtigen. Deze groepen kunnen op deze wijze uit hun sociaal isolement gehaald worden.

Om deze zelfde reden is er in België ook een regeling van kracht die senioren de mogelijkheid geeft om gratis of tegen sterk gereduceerd tarief gebruik te maken van het openbaar vervoer.

4. De keerzijde van het beleidsinstrument

Hoe goed bedoeld de toepassing van een beleidsinstrument vaak ook is, onbedoelde neveneffecten zullen er altijd zijn. Invoering van een gratis openbaar vervoer concept heeft als belangrijkste effect dat het, doordat er iets gratis beschikbaar komt, een aanzuigende werking heeft op het gebruik ervan. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds betoogd is hoeft dit per definitie negatief te zijn. Het is echter wel vaak zo dat dit vooral mobiliteit uitlokt van andere groepen of met andere motieven dan waar de beleidsmakers het voor bedoeld hadden. Van zeer korte ritten van één of enkele haltes tot aan het opzetten van een studentenkoeriersdienst. Veel onderzoek heeft vooralsnog aangetoond dat vervoerwijze substitutie tussen openbaar vervoer en auto in Nederland vrijwel nihil is, daarentegen zijn er wel zeer sterke invloeden van gratis openbaar vervoer op voetgangers, fiets- en bromfietsvervoer. De voordelen die het openbaar vervoer biedt ten opzichte van deze vervoerwijzen zijn, als de prijs wegvalt, veel sterker dan bij de auto.

Als er op enigerlei wijze een modal shift van de auto naar het openbaar vervoer bewerkstelligd moet worden, zal dit naast het invoeren van gratis openbaar vervoer, samen moeten gaan met andere maatregelen als een duidelijk parkeerbeleid.

Een modal shift van het langzaam verkeer of zelfs geheel nieuwe mobiliteit dient zeker in ogenschouw genomen te worden. Het beleid kan hierdoor een zeer groot financieel risico in zich dragen. Een goede borging van de financiële middelen, anders dan alleen via de huidige openbaar vervoersbesteding verdient dan ook zeker de aanbeveling. Bij vele buitenlandse succesverhalen was dit ook vrijwel altijd het geval.

Bij invoering om puur sociale redenen dient ook voorkomen te worden dat het niet zo wordt dat het gratis openbaar vervoer een modaliteit van de onderklasse wordt, met alle randverschijnselen van dien.

5. Conclusies en aanbevelingen

Voordat gratis openbaar vervoer concepten ingevoerd worden dient zonder meer goed over alle consequenties, bedoeld en onbedoeld, te worden nagedacht. Het is zaak de doelstellingen goed te formuleren. Het bestuderen van de onderzoeksresultaten van eerdere cases is dan ook zeker aan te bevelen. Er is wat dat betreft genoeg materiaal voorhanden. Zeker onbedoelde effecten dienen goed in de besluitvorming te worden meegenomen. Het is voor tegenstanders geen enkel probleem om van achter elke boom een beer vandaan te toveren. Het is vooral de kunst hier goed mee om te gaan. Naast enige politiek bestuurlijke durf is het vooral zaak de financiële consequenties goed te overzien en vooral om hier goede afspraken over te maken tussen de verschillende betrokken partijen.

Onder invloed van de verdergaande decentralisatie van de bekostiging van het openbaar vervoer zullen er in de nabije toekomst zeker nog vele initiatieven voor gratis of sterk in prijs gereduceerd openbaar vervoer worden ontwikkeld. De invoering van de OV-chipcard moet in dat kader dan ook eerder als een hulpmiddel dan als een obstakel gezien worden. Het kan een zeer waardevol meetinstrument worden om de geformuleerde doelstellingen van het beleid te toetsen.

Referenties

- Hogeschool voor Verkeerskunde Diepenbeek (1998), Busonderzoek Hasselt
- NEA Transportonderzoek en –opleiding B.V. (1989-2005),
Diverse onderzoeken naar SOV-kaart
- Ossevoort R. (2005), Gratis OV: een geschikte bestemming?
Bachelor thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam
- TNO Inro (2004), Second opinion gratis OV Leiden – Den Haag (*rapport 2004-38*)
- Verkeerskunde (1999), Gratis bus Hasselt slaat vleugels uit, (50, 6, 19)
- Verkeerskunde (2000), Vlaamse senioren gratis in bus en tram, (51, 3, 11)
- Verkeerskunde (2001), Bus en tram gratis voor Belgische senioren, (52, 9, 8-9)
- Verkeerskunde (2002), Openbaar vervoer Hasselt voorlopig nog gratis, (53, 5, 11)