

Gratis Openbaar Vervoer in Leidschendam-Voorburg

1. Inleiding

In het collegeprogramma is over Gratis Openbaar Vervoer (GOV) de volgende passage opgenomen:

“Het college doet een voorstel voor haalbaarheidsonderzoek naar de mogelijkheden en gevolgen van gratis openbaar vervoer in Haaglanden. Het gaat dan om specifieke doelgroepen en in daluren. Waar het gaat om de minder draagkrachtige inwoners wordt gekeken of gratis openbaar vervoer kan worden ondergebracht in de Ooievaarspas.”

De gemeente Leidschendam-Voorburg streeft met GOV een maatschappelijke doelstelling na. De doelstelling van GOV in Leidschendam-Voorburg luidt als volgt:

Het voorzien in een mogelijkheid om specifieke groepen reizigers in de daluren gratis of tegen een gereduceerd tarief met het openbaar vervoer te laten reizen en daarmee de mobiliteit van deze reizigers te vergroten.

De discussie over het gratis aanbieden van openbaar vervoer betreft al het openbaar vervoer waarop de regionale opdrachtgever (Stadsgewest Haaglanden) invloed kan uitoefenen, te weten de bus, de tram en RandstadRail. De treinen van de NS worden niet onder GOV gerekend.

De kenmerken van openbaar vervoer zijn: rijden volgens een dienstregeling en toegankelijk voor iedereen; een *vraagafhankelijk* systeem als de Regiotaxi, dat in principe bedoeld is voor bepaalde doelgroepen (ouderen en gehandicapten), wordt daarom in deze nota buiten beschouwing gelaten. Gratis openbaar vervoer kan wel een bijdrage leveren aan het terugbrengen van het aandeel *openbaar vervoerreizigers* in de Regiotaxi; het gaat hier om reizigers waar de Regiotaxi aanvankelijk niet voor bedoeld is (geen ouderen en/of geen WMO-indicering).

Op 17 juni 2008 heeft het college ingestemd met de vervolgstappen uit het onderzoek naar de mogelijkheden voor Gratis Openbaar Vervoer (GOV) in Leidschendam-Voorburg, te weten:

1. Bepalen omvang en wensen doelgroep;
2. Opstellen kostenraming en financieringsmogelijkheid;
3. Achterhalen kennis en ervaring overige projecten GOV;
4. Opstellen implementatieplan.

In deze notitie zijn vervolgstappen 1 tot en met 3 uitgewerkt. Het implementatieplan (stap 4) zal worden opgesteld als definitief wordt besloten over de (financiële) consequenties en toepassingsmogelijkheden van gratis openbaar vervoer in Leidschendam-Voorburg.

De opbouw van deze notitie is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de omvang en de wensen van de doelgroep. Hoofdstuk 3 behandelt de kosten en de financieringsmogelijkheden van het gratis openbaar vervoer. In hoofdstuk 4 wordt de kennis en de ervaring van overige projecten met betrekking tot gratis openbaar vervoer besproken. Deze notitie sluit af met de conclusies in hoofdstuk 5.

2. Omvang en wensen doelgroep

Onder de doelgroep worden in eerste instantie minder-draagkrachtigen gerekend. Dit zijn personen die moeten rondkomen van het sociale minimum of minder. Het sociale minimum is afgeleid van het minimumloon en is meestal ongeveer even hoog als een uitkering volgens de Wet Werk en Bijstand (WWB). Daarnaast vallen ouderen (65-plussers) en gehandicapten (met een indicatie voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning) die zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken onder de doelgroep.

Over de exacte vervoerswensen van de doelgroep is weinig bekend. Pragmatisch kan worden ingeschat dat vooral personen die moeten rondkomen van het sociale minimum of minder, baat hebben bij een tariefsverlaging of het geheel gratis beschikbaar stellen van vervoer. De omvang van de potentiële doelgroep is in onderstaande tabel weergegeven (bronnen: CBS, Publieksbalie gemeente Leidschendam-Voorburg, peildatum 1-1-2008):

<i>Doelgroep</i>	<i>aantal personen</i>	<i>aandeel bevolking</i>
65-plussers*	14.267	19,6%
kostwinners met uitkering WWB**	1.440	2,0%
Gezinsleden van kostwinners met uitkering WWB***	1.584	2,2%
WMO-geïndiceerden (<65 jaar)	1.033	1,4%
TOTAAL	18.324	25,2%

* Onder de 65-plussers vallen 3.257 WMO-geïndiceerden

** Naast de uitkering WWB worden ook nog een aantal andere uitkeringen verstrekt, waaronder UWV en een aanvulling op de AOW. Indien deze uitkeringsgerechtigden ook gebruik moeten kunnen maken van GOV zal de doelgroep nog iets stijgen; vermoedelijk met enkele honderden

*** Indien ook gezinsleden van uitkeringsgerechtigden gebruik kunnen maken van GOV, zal de doelgroep aanzienlijk stijgen (uitgaande van een gemiddelde gezinsgrootte van 2,1 zal het om een ruime verdubbeling gaan)

De totale potentiële doelgroep is een kwart van de bevolking van Leidschendam-Voorburg. Let wel: het is niet gezegd dat al deze personen ook daadwerkelijk met het openbaar vervoer reizen of dat zij dit zullen doen als het tarief wordt verlaagd (of het vervoer gratis wordt aangeboden).

Omdat het college eveneens wil onderzoeken of het gratis openbaar vervoer kan worden ondergebracht in de Ooievaarspas, is het aantal pashouders achterhaald: dit zijn er 4.399 (per 4 augustus 2008) ofwel circa 6% van de bevolking van Leidschendam-Voorburg. Deze groep valt deels binnen de bovengenoemde genoemde doelgroep; personen met een WWB-uitkering ontvangen allemaal een pas. In hoeverre er Ooievaarspashouders zijn die buiten bovengenoemde doelgroep vallen, kan niet worden achterhaald.

De volgende personen komen in aanmerking voor de Ooievaardspas:

- Inwoners van Den Haag, Rijswijk of Leidschendam-Voorburg met een netto gezinsinkomen van maximaal 130% van het minimumloon (de Ooievaardspas is niet alleen voor mensen met een uitkering, maar ook voor mensen met een baan);
- Studenten die in Den Haag wonen of daar studeren.

3. Kosten en financieringsmogelijkheden

Kosten

Op basis van de potentiële doelgroep, zijn de kosten van het gratis openbaar vervoer ingeschat. De kosten zijn afgeleid van de kostenramingen en de daadwerkelijk gemaakte kosten uit het project “gratis openbaar vervoer op zaterdagen” in de gemeente Delft (2007). Hier rijden namelijk dezelfde vervoerders als in Leidschendam-Voorburg (HTM en Connexxion); bovendien is de omvang van het vervoer (het aantal dienstregelingen) in beide gemeenten nagenoeg gelijk. Een belangrijk aandachtspunt is dat het streekbusvervoer per september 2009 wordt overgenomen door Veolia; in hoeverre dit eventuele consequenties heeft voor het prijspeil van het (gratis aanbieden van het) vervoer is nog niet duidelijk. Dit kan pas worden achterhaald als onderhandelingen met de nieuwe vervoerder worden gehouden.

In het berekenen van de varianten is onderscheid gemaakt in:

- de subdoelgroepen;
- spits + daluren of alleen daluren;
- werkdagen, werkdagen + zaterdagen of alle dagen.

In totaal levert dit 36 varianten op. Deze varianten zijn in een matrix in bijlage 1 opgenomen.

Omdat de subdoelgroep 65-plussers relatief groot is, bepaalt deze groep voornamelijk de kosten. De goedkoopste variant (variant A1) is het aanbieden van gratis openbaar vervoer op werkdagen in de daluren voor uitsluitend personen met een uitkering (WWB); op jaarbasis worden de kosten ingeschat op ruim € 60.000,--. De duurste variant (variant F6) is het aanbieden van gratis openbaar vervoer voor alle groepen op alle dagen in zowel de spits als de daluren; deze kosten worden op jaarbasis op ruim 1,2 miljoen euro ingeschat.

Financieringsmogelijkheden

Stadsgewest Haaglanden heeft aangegeven initiatieven voor gratis openbaar vervoer te ondersteunen maar wil niet bijdragen aan de financiering.

Vanuit het Rijk zijn er eventueel wel financieringsmogelijkheden: in de Rijksbegroting is 50 miljoen euro beschikbaar is voor experimenten met gratis openbaar vervoer voor onder meer forensen. Verkeer en Waterstaat stapt hiermee af van de “doelgroepenbenadering” (waaronder experimenten met 65-plussers); wellicht komt een andere invalshoek, zoals het koppelen van gratis openbaar vervoer aan inkomen en werk, wel in aanmerking voor subsidie. Op welke wijze het totale bedrag wordt verdeeld is nog niet duidelijk.

4. Kennis en ervaring overige projecten GOV

De afgelopen twee, drie jaar is er al veel geëxperimenteerd met vormen van gratis openbaar vervoer. De laatste tijd vooral met proeven gericht op forensen en ouderen; proeven die het Rijk meefinancierde. De resultaten van de meeste proeven zijn inmiddels bekend. Enkele opmerkelijke resultaten zijn:

- de proeven die lopen hebben alle een bepaalde inperking: gratis openbaar vervoer voor een bepaalde doelgroep, in een bepaalde periode, op bepaalde dagen, op bepaalde trajecten, tijdens groot onderhoud van hoofdwegen, voor marketingdoelen of in combinatie met iets anders. Opvallend is dat na afloop van een proef een deel van de nieuwe reizigers gebruik blijft maken van het OV (exact aandeel is nog niet achterhaald). In feite heeft men het OV dus “ontdekt”;
- Uit enquêtes in het kader van “Fileproof” (tien gebundelde projecten van Verkeer en Waterstaat gericht op het bestrijden van files) blijkt dat reizigers de kwaliteitsaspecten van het OV (ritfrequentie, reistijd, zitplaatskans en stiptheid) belangrijker vinden dan het tarief. Ondanks deze constatering zijn reizigers wel vatbaar voor het tarief en stijgt het reizigersaantal vaak wel (zie ook voorgaand punt);
- De groei van het aantal reizigers is over het algemeen fors. Op sommige buslijnen in Delft en Dordrecht verdubbelde het aantal reizigers. Een klein deel is echter afkomstig uit de auto (enkele procenten); het milieueffect is dus gering. Ook laten reizigers vaak de fiets staan: 13% in Eindhoven, 17% op het traject Leiden – Den Haag 25% in Enschede. Dit is niet het doel van gratis openbaar vervoer;
- Uit proeven voor gratis openbaar vervoer voor 65-plussers (Noord-Holland Noord, Nijmegen, Parkstad Limburg en Rotterdam) kwamen globaal de volgende resultaten:
 - het OV-gebruik nam toe, vooral bij minder mobiele en niet-autogebruikers;
 - het aantal reizigers nam toe: in Noord-Holland Noord met 14%; in Nijmegen en Parkstad Limburg met 22%; in Rotterdam met 7%;
 - bestaande reizigers gingen meer reizen; het frequente vervoer (meer dan één keer per week met de bus) is verdubbeld in Noord-Holland Noord, Parkstad Limburg en Nijmegen, in Rotterdam nam het frequente vervoer toe met 50%;
 - er werd minder gefietst en iets minder gebruik gemaakt van de auto; in Nijmegen en Parkstad Limburg is ruim 20% van de fietsers minder gaan fietsen vanwege de gratis bus. Het frequente autogebruik is in Nijmegen en Rotterdam afgenomen met een kwart tot een derde. In Noord-Holland Noord en Parkstad Limburg bleef het autogebruik gelijk;
 - alleen in Rotterdam was sprake van afname van het gebruik van het WMO-vervoer;
 - er waren over het algemeen geen capaciteitsproblemen; zowel de spits- als in de daluren.

5. Conclusies en varianten

Conclusies

De totale potentiële doelgroep is een kwart van de bevolking van Leidschendam-Voorburg. Het grootste deel van de potentiële doelgroep bestaat uit 65-plussers.

De kosten van het gratis aanbieden van openbaar vervoer zijn afhankelijk van de omvang van de doelgroep. De jaarlijkse kosten variëren van ruim € 60.000 (voor personen met een WWB-uitkering in de daluren op werkdagen) tot ruim 1,2 miljoen euro (voor de totale doelgroep in spits en dal op alle dagen).

Vanuit het Rijk zijn er financieringsmogelijkheden voor gratis OV. Hoewel wordt afgestapt van de “doelgroepenbenadering” (waaronder experimenten met 65-plussers), komt een andere invalshoek, zoals het koppelen van gratis openbaar vervoer aan inkomen en werk, mogelijk wel in aanmerking voor subsidie.

Er zijn vrij veel landelijke ervaringen met gratis openbaar vervoer experimenten bekend. Over het algemeen stijgt het aantal reizigers fors bij de invoering van gratis openbaar vervoer, ook al geven reizigers veelal aan dat ze de kwaliteit van het openbaar vervoer belangrijker vinden dan het tarief. Het autogebruik neemt veelal licht af en vooral vrij veel personen laten de fiets staan. Over het algemeen heeft de invoering van gratis openbaar vervoer geen effect op het gebruik van het WMO-vervoer (Regiotaxi).

Varianten

Omdat de primaire doelgroep in eerste instantie bestaat uit minder-draagkrachtigen, kan het inkomen als toetsingskader worden genomen. Onder meer de 65-plussers met voldoende inkomen kunnen in dit geval geen gebruik maken van gratis openbaar vervoer. Uit de landelijke ervaringen blijkt daarnaast dat WMO-geïndiceerden nauwelijks extra gebruik maken van het openbaar vervoer als dit gratis wordt aangeboden. Bovendien ontvangt deze groep al een vervoersbudget. Deze groep wordt daarom ook buiten beschouwing gelaten.

Voor gratis openbaar vervoer zijn de volgende varianten mogelijk:

1. GOV voor uitkeringsgerechtigde kostwinners: om deze doelgroep de kans te bieden om actief in de maatschappij mee te draaien (of te reïntegreren), wordt voorgesteld om het gratis openbaar vervoer aan te bieden op werkdagen, zowel in de spits als in de daluren. De jaarlijkse kosten van deze variant (A4) worden ingeschat op ruim € 75.000;
2. Variant 1 uitgebreid met gezinsleden van uitkeringsgerechtigden. De jaarlijkse kosten van deze variant (B4) worden ingeschat op circa € 160.000;
3. GOV voor Ooievaarspashouders op werkdagen in spits en daluren). Studenten hier indien mogelijk uifilteren omdat zij gebruik kunnen maken van de OV-studentenkaart. De jaarlijkse kosten van deze variant (D4) worden ingeschat op circa € 230.000.

Voor een volledig overzicht verwijst ik u naar bijlage 1.

Evaluatie

Tussentijds en na afloop van de actie wordt geëvalueerd of het gratis openbaar vervoer het gewenste effect heeft bereikt: de mobiliteit van de doelgroep is vergroot en de mogelijkheden om actiever in de samenleving mee te draaien, zijn verbeterd. De evaluatie moet ook inzicht bieden in de vervoerwijzekeuze van de doelgroep: is men meer gaan reizen of heeft men

bijvoorbeeld de fiets of de auto verruild voor het openbaar vervoer? Bij het opstellen van het implementatieplan wordt extra aandacht besteed aan vragen die aan de doelgroep zullen worden gesteld (bijvoorbeeld in de vorm van een enquête).

Een kwantitatieve doelstelling is in de evaluatie niet te hanteren omdat uit de landelijke evaluaties onvoldoende eenduidige effecten (waaroder wijzigingen van reizigersaantallen) bekend zijn.

Voor de betrouwbaarheid van de evaluatie is het belangrijk dat de totale doelgroep meewerkt aan het onderzoek. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door aan het gebruik van het gratis openbaar vervoer de voorwaarde te stellen dat men tussentijds en na afloop een evaluatieformulier invult. De evaluatiemethode wordt nader in het implementatieplan uitgewerkt; hierbij zal tevens een inschatting worden gemaakt van het benodigd aantal ambtelijke uren.

Indien (tussentijds of na afloop) uit de evaluatie blijkt dat de maatregel een succes is, kan overwogen worden om de doelgroep uit te breiden naar bijvoorbeeld alle Ooievaarspashouders.

Planning en implementatie

De planning en implementatie van de vervolgstappen (na de besluitvorming over deze nota) is in onderstaand schema weergegeven:

Vervolgstappen kwartaal ->	2010			2011				2012				2013
	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1
Besluitvorming												
Vaststellen budget (voorjaarsnota)												
Opstellen implementatieplan												
Aanmelding project voor Rijkssubsidie *												
Afspraken Haaglanden en vervoerders												
Interne organisatie (incl communicatie)												
Uitvoering actie GOV												
Evaluatiemomenten												

Tot slot

Met de voorliggende analyse van de mogelijkheden voor gratis openbaar vervoer is het in het collegeprogramma 2006-2010 opgenomen voorstel voor een haalbaarheidsonderzoek voltooid. Deze analyse kan door de collegevormende fracties desgewenst worden betrokken bij het opstellen van een collegeprogramma voor de Raadsperiode 2010-2014.

BIJLAGE A

Overzicht varianten Gratis Openbaar Vervoer in Leidschendam-Voorburg