



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Tariefinstrumenten: beter als ensemble?

Hoe tarieven en andere instrumenten de
keuze voor het openbaar vervoer beïnvloeden

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM

Mathijs de Haas, Maurits Terwindt en Jan-Jelle Witte





Samenvatting

Verlagen van de ov-tarieven is geen effectieve maatregel om mensen ertoe te bewegen de auto te laten staan en het ov te nemen. Tariefverlagingen leiden vooral tot nieuwe verplaatsingen en slechts in beperkte mate tot een overstap van auto naar ov. Daarnaast leiden tariefverlagingen tot minder fietsen en lopen.

Inzet van een vlakke tariefdaling, waarbij tarieven voor iedereen en op alle tijdstippen verlaagd worden, heeft meer ov-gebruik tot gevolg. Ongeveer 78% van de toename in het ov-gebruik is echter afkomstig van extra mobiliteit. Bij inzet van een tariefinstrument gedifferentieerd naar tijd, of specifiek voor doelgroepen, loopt dit aandeel op tot 87%. In het meest gunstige geval (bij een vlakke daling) is 12% van de groei in ov-mobiliteit afkomstig van reizen van autobestuurders en 6% van autopassagiers. Daarbij geldt dat het effect op autogebruik relatief gezien kleiner is dan op het ov-gebruik, omdat de omvang van automobilititeit in Nederland ongeveer vijf keer zo groot is als het ov. Wanneer het ov-gebruik met 25% zou toenemen door een verlaging van de tarieven, daalt het autogebruik daardoor met slechts 1%.

Los van het in te zetten instrument, is lang niet voor alle autoritten een verschuiving naar het ov mogelijk. Er zijn verschillende situaties waarin het ov geen alternatief is voor de auto. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om sommige autoritten in niet-stedelijk gebied, of ritten 's nachts. Daartegenover staan situaties waar een verschuiving wel kansrijk lijkt, zoals autoritten binnen (hoog-)stedelijke gebieden of relatief lange ritten (>50 km) tussen (hoog-)stedelijke gebieden.

Op basis van literatuur blijkt een combinatie van maatregelen effectiever om een verschuiving van auto- naar ov-gebruik te bewerkstelligen dan enkel de inzet van tariefinstrumenten. Bijvoorbeeld door het gebruik van de auto minder aantrekkelijk te maken met parkeerbeleid of een km-heffing en het ov juist aantrekkelijker te maken door het verlagen van tarieven of door het verhogen van het aanbod en de kwaliteit.



Inhoud



1 Haalbare verschuivingen auto naar ov



2 Van auto naar ov door tariefverlaging?



3 Andere instrumenten dan tariefverlagingen



4 Wie is aan zet?



5 Wat we niet onderzochten

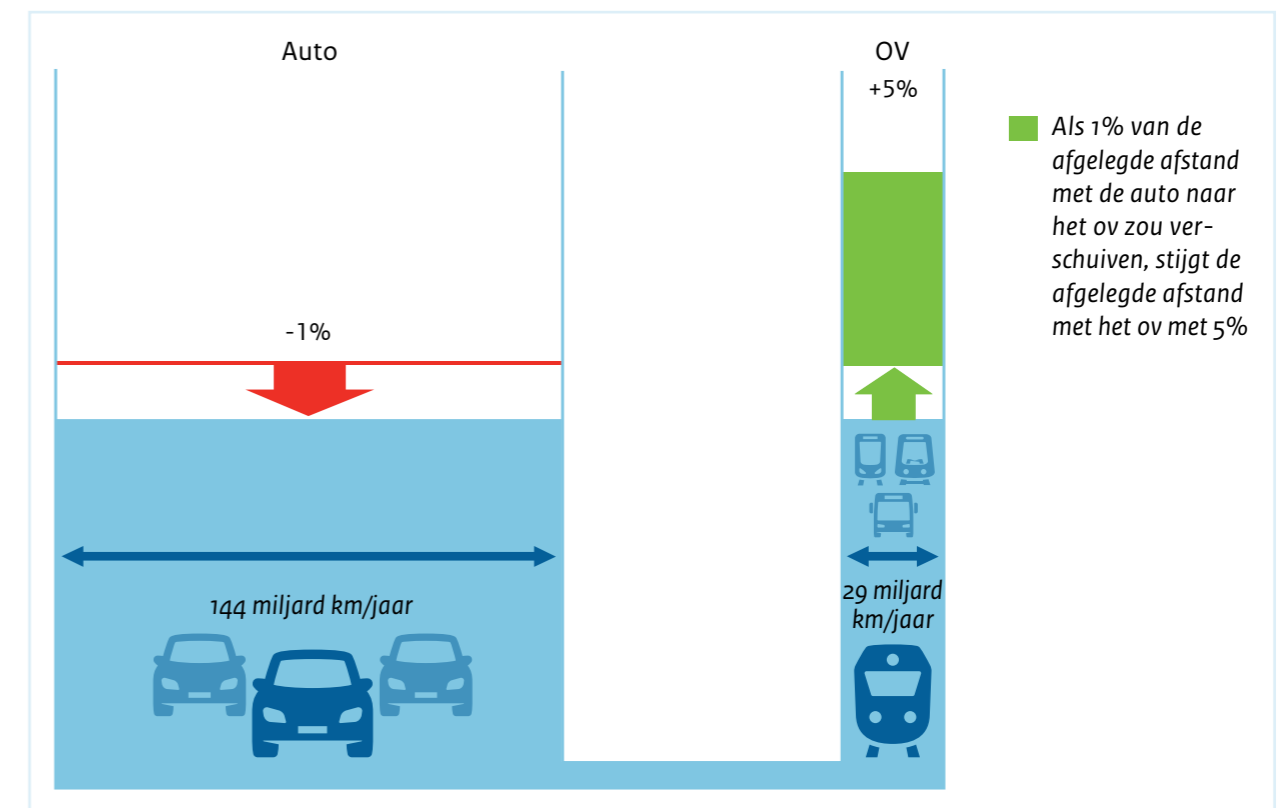


6 Verantwoording



1 Haalbare verschuivingen auto naar ov

Goedkoper ov leidt tot meer ov-gebruik, maar is slechts beperkt in staat om het autogebruik te doen afnemen. Dit komt door de beperkte relatieve omvang van het ov in vergelijking met het autogebruik, doordat openbaar vervoer voor een aanzienlijk deel van de autogebruikers momenteel geen optie is en doordat goedkoper ov vooral nieuwe mobiliteit tot gevolg heeft.

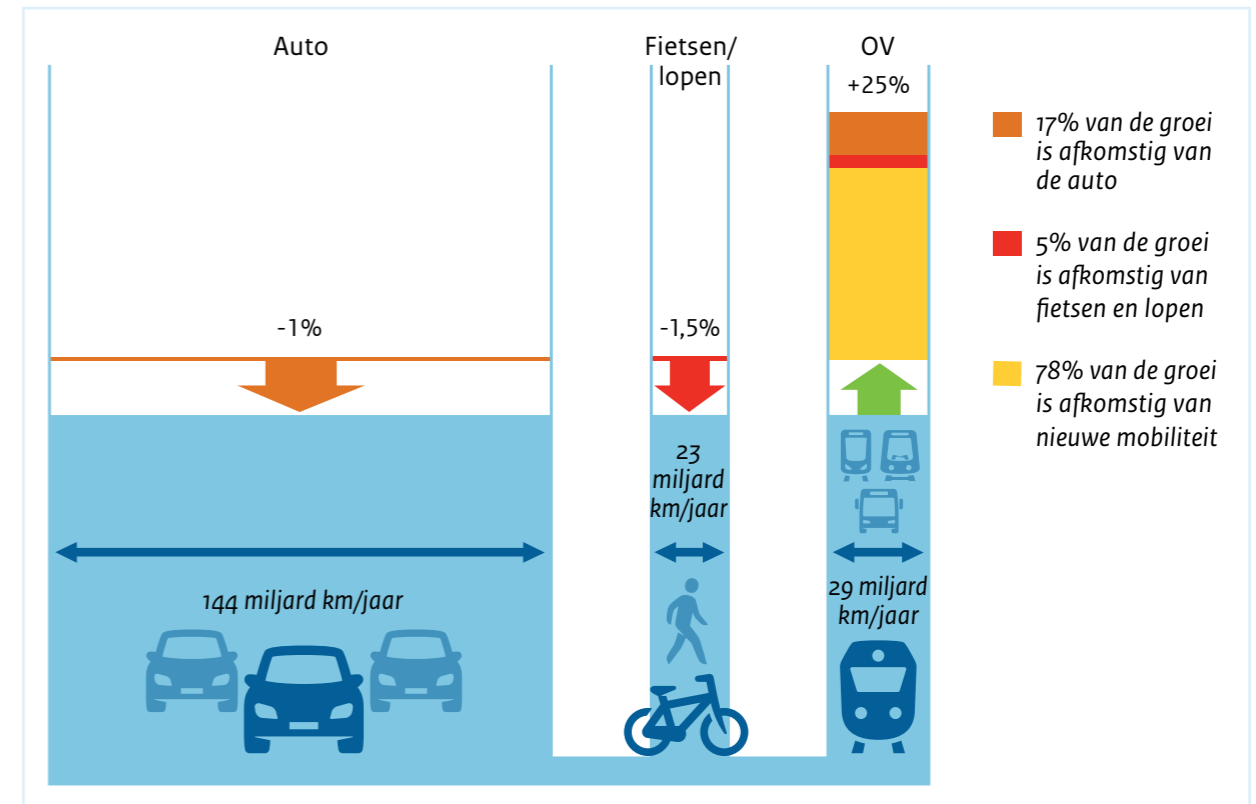


Figuur 1 Verhouding afgelegde afstand auto en ov in Nederland (Bron: ODin 2019)

TARIEFINSTRUMENTEN: BETER ALS ENSEMBLE?

25% meer ov-gebruik door tariefdaling leidt tot 1% minder autogebruik

Nederlanders legden in 2019 vijf keer zoveel afstand af met de auto als met het openbaar vervoer. Dit betekent dat als we bijvoorbeeld automobilisten kunnen verleiden om 1% van de autokilometers met het ov te maken door tariefverlagingen, het ov in theorie dan 5% meer gebruik zou moeten faciliteren (zie Figuur 1). Als die reizigers deels in de spits reizen, dan zou al snel uitbreiding van de capaciteit in het ov nodig zijn. Extra capaciteit moet ook gevonden worden, omdat zoals gezegd lagere ov-tarieven niet alleen leiden tot een verschuiving van auto naar ov, maar, ook tot veel nieuwe ov-mobiliteit. Daarnaast stappen mensen ook over van lopen of fietsen naar het ov. Hierdoor zou een tariefmaatregel die 1% van het autogebruik doet verschuiven naar het ov niet tot 5% meer ov-gebruik leiden, maar naar schatting tot zo'n 25% meer ov-gebruik (zie Figuur 2). De mate waarin het ov kan bijdragen aan minder autogebruik is dus beperkt. We gaan in hoofdstuk 2 verder in op deze verschuivingen tussen vervoerwijzen door tariefmaatregelen.



Figuur 2 Effect tariefmaatregel die zorgt voor 25% groei in afgelegde afstand met het ov (Bron: ODIN 2019)

Het ov is niet voor iedere automobilist een alternatief

Het openbaar vervoer is alleen op specifieke plaatsen en voor specifieke reizigerssegmenten een haalbaar alternatief voor de auto. Ongeveer een derde van de Nederlanders heeft frequent stad- of streekvervoer en een station in nabijheid van de woonomgeving. Als ook de reisbestemming bereikbaar is met het ov, dan wordt het mogelijk om het ov in plaats van de auto te gebruiken. Bij de meerderheid van deze verplaatsingen is de reistijd met het ov echter substantieel langer dan die met de auto (doorgaans meer dan twee keer zo lang).



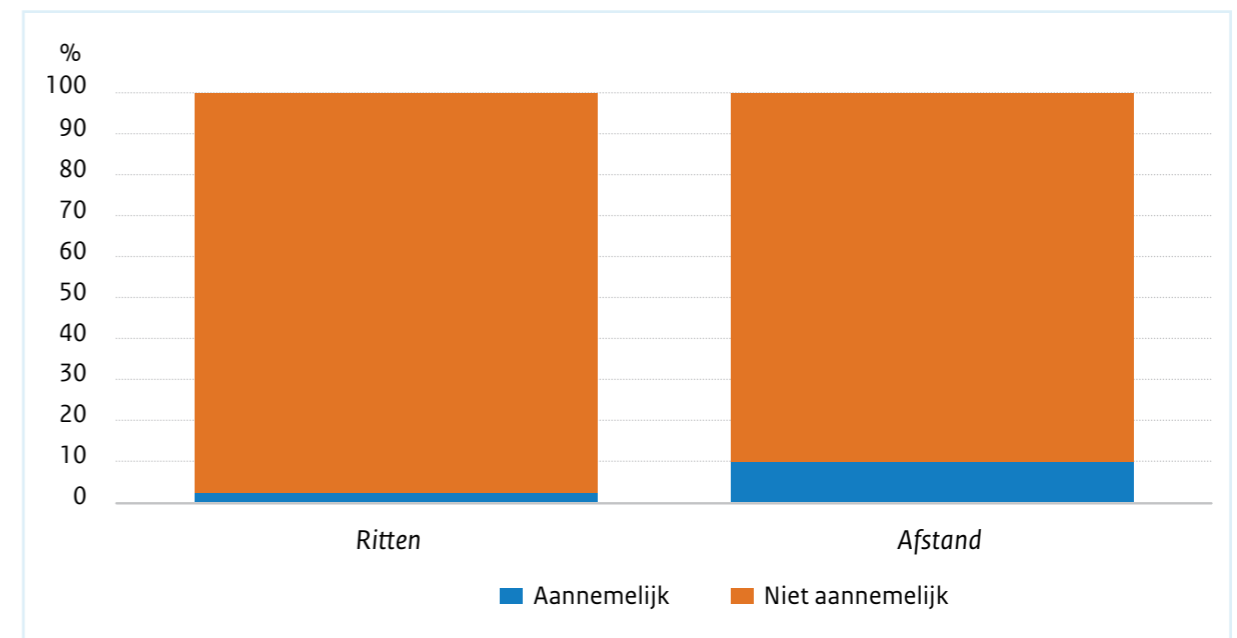
Bij 12% van alle autoverplaatsingen zou de reis met het ov minder dan twee keer zo lang duren. Bij slechts 2% van alle autoverplaatsingen zouden reizigers minder dan 1,5 keer langer onderweg zijn. Hoe langer de verplaatsing, des te groter de kans dat het ov een relatief acceptabele reistijd kent. Voor ongeveer de helft van de autoritten van minimaal 50 km lang is er een ov-alternatief beschikbaar waarbij de reiziger maximaal 2 keer zo lang onderweg zou zijn. Voor 8% van die autoritten zou de reistijd met het ov minder dan 1,5 keer zo lang zijn. Reizen mensen 's avonds laat of 's nachts, dan kan de relatieve reistijd met het ov langer uitvallen dan overdag. Of is er überhaupt geen reismogelijkheid. Verder zijn relatief drukke ov-verbindingen (met name tijdens de spits), en verbindingen met één of meer overstappen minder aantrekkelijk in vergelijking met een rit per auto.

Naast reistijd zijn ook de reiskosten van belang. Kijken we naar de totale kosten voor de reiziger, dan is het ov vaak voordeliger dan de auto, ook zonder tariefdalings. Maar auto-gebruikers negeren vaak de vaste kosten van autobezit, zodat in hun beeldvorming het ov weinig in prijs verschilt met de auto en in sommige gevallen zelfs duurder lijkt. Wanneer auto-gebruikers samen reizen en de kosten onderling verdelen, dan is de auto vaak goedkoper dan het ov. Bij bijna een kwart van de autoritten rijdt er een passagier mee. Bij ongeveer 10% van de autoritten gaat het om twee of meer passagiers. Voor werknemers met een zakelijke leaseauto zal het ov niet zo snel voordelig zijn.

Het ov is geen alternatief voor mensen die moeite hebben met lopen/slecht ter been zijn. In Nederland kunnen 5,7% van de vrouwen en 3,3% van de mannen van 12 jaar en ouder niet of nauwelijks 400 m aaneengesloten lopen. Dit is ongeveer de afstand die meestal voor een ov-reis aan de thuiszijde of aan de bestemmingszijde te voet afgelegd moet worden. Verder zijn er ook mensen met een sterke voorkeur voor de auto. Zij zijn minder geneigd om over te stappen naar het ov. Hierbij kan sprake zijn van “onbekend maakt onbemind”: mensen kijken doorgaans relatief negatief aan tegen het gebruik van het ov als ze daar weinig ervaring mee hebben.

2% van de autoritten, 10% van de reisafstand kansrijk voor verschuiving naar het ov

We schatten dat het ongeveer voor 2% van de autoritten aannemelijk is dat reizigers het ov zien als haalbaar alternatief. Omdat het om relatief lange ritten gaat, betreft dit 10% van de afgelegde afstand per auto (zie Figuur 3). Hierbij houden we rekening met zoveel mogelijk van de genoemde factoren (autorit binnen of tussen (hoog)stedelijk gemeenten, een afstand van minimaal 50 km, een rit buiten de spits, maar niet 's nachts, geen lease-auto beschikbaar en maximaal 1 passagier aan boord). Er zullen uiteraard ook autoritten zijn waar het ov een denkbaar alternatief is, terwijl die rit niet voldoet aan de genoemde factoren (bijvoorbeeld kortere autoritten binnen steden).



Figuur 3 Aandeel van de jaarlijkse ritten en afgelegde afstand met de auto als bestuurder waarbij een overstap naar het ov wel of niet aannemelijk is op basis van hiervoor genoemde afbakening (Bron: ODiN 2018/2019)





2 Van auto naar ov door tariefverlaging?

Het verlagen van ov-tarieven is niet de meest effectieve maatregel om mensen uit de auto te krijgen. Op basis van literatuur en een inschatting van effecten door het KiM blijkt het verlagen van ov-tarieven slechts tot een beperkte verschuiving van auto naar ov te leiden, terwijl tegelijkertijd ook verplaatsingen te fiets en te voet worden vervangen door ov-reizen. Het grootste effect van een verlaging van ov-tarieven is een toename in ov-mobiliteit door extra reizen.

Aanleiding onderzoek

In 2022 is het stimuleren van het openbaar vervoer (ov) door tariefdalingen een veel-besproken onderwerp, zowel in binnen- als buitenland. De staatssecretaris van IenW heeft aan de Tweede Kamer toegezegd, in reactie op [de motie van de leden Boulakjar en De Hoop](#), te analyseren welke (tarief)instrumenten ingezet kunnen worden om een overgang van de auto naar het ov te bewerkstelligen. Het KiM heeft deze analyse naar prijsprikkels in het ov uitgevoerd om vast te stellen of dergelijke instrumenten in Nederland effectief kunnen zijn om het ov te stimuleren. In ons onderzoek staat daarbij een verschuiving van de auto naar het ov centraal en niet alleen het genereren van nieuwe mobiliteit met het ov, of een toename ten koste van fietsen of lopen.

Met name nieuwe mobiliteit na tariefverlaging

Bij inzet van een vlakke tariefdaling, waarbij tarieven voor iedereen en op alle tijdstippen verlaagd worden, is ongeveer 78% van de toename in ov-gebruik afkomstig van extra mobiliteit (zie Tabel 1). Bij de gedifferentieerde tariefinstrumenten naar tijd, of voor specifieke doelgroepen die wij hebben doorgerekend loopt dit aandeel op tot 87%.

TARIEFINSTRUMENTEN: BETER ALS ENSEMBLE?



Tabel 1 Effecten op ov-gebruik van verschillende tariefinstrumenten (inschatting op basis van ODIN 2018/2019 en LMS-elasticiteiten)

Type tarief-instrument	Voor wie geldig	Wanneer geldig	Tarief-daling	Groei ov door nieuwe reizen	Verandering vervoerwijze (relatieve verandering in afgelegde afstand in %)							Effect op CO ₂ -uitstoot
					Trein	Bus	Tram/metro	Auto (bestuurder)	Auto (passagier)	Fiets	Lopen	
Vlak	Iedereen	Altijd	Nultarief BTW	78%	4%	2,5%	3%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,01 Mton
	Iedereen	Altijd	-40%	78%	21%	12%	13%	-0,6%	-0,8%	-1,2%	-1,0%	-0,05 Mton
Spits en dal	Iedereen	Dal	-40%	79%	14%	8%	9%	-0,4%	-0,7%	-0,7%	-0,7%	-0,02 Mton
	Iedereen	Spits/dal	-20% spits, -40% dal	78%	18%	10%	11%	-0,5%	-0,8%	-1,0%	-0,9%	-0,03 Mton
Doel-groepen	≤ 25 jaar	Altijd	-40%	85%	7%	6%	4%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,2%	+0,02 Mton
	≥ 65 jaar	Altijd	-40%	81%	3%	1%	2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,003 Mton
	Laag inkomen	Altijd	-40%	87%	1%	1%	2%	-0,0%	-0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,003 Mton

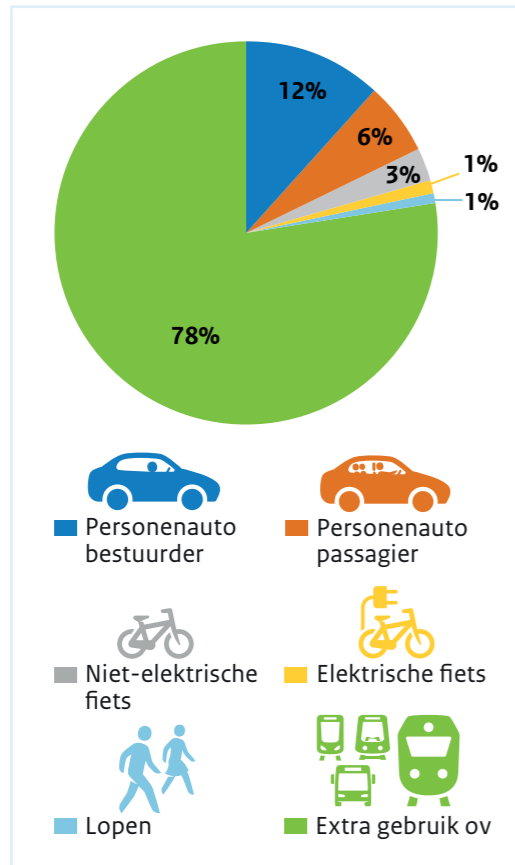
Relatief gezien treedt de grootste verschuiving van auto naar ov op bij een vlakke tarief-daling. Hoewel dan dus ongeveer 78% van de groei in ov-gebruik afkomstig is van nieuwe mobiliteit, is ruim 17% afkomstig van autoreizigers. Voor effecten op files en duurzaamheid is met name een verschuiving van autobestuurders naar ov relevant, daarbij gaat het om ongeveer 12% (zie Figuur 4). Van belang is om te beseffen dat deze resultaten onzekerheid kennen. Het gaat hier om een schatting op basis van elasticiteiten¹ uit het Landelijk Model Systeem (LMS). Deze benadering kent een aantal beperkingen, die in het achtergrondrapport besproken worden. Ondanks deze beperkingen gaan we er echter vanuit dat deze resultaten een goede indicatie geven van de te verwachten effecten, omdat ook uit de literatuur en uit ervaringen in binnen- en buitenland soortgelijke effecten blijken.

Het is bij deze resultaten belangrijk om te beseffen dat een sterke groei in ov-gebruik ook kan leiden tot negatieve effecten. Wanneer het huidige ov-systeem de groei in vraag niet kan accommoderen, is het aannemelijk dat de extra drukte ertoe leidt dat een deel van de ov-reizigers op zoek gaat naar een alternatief. Een deel van hen kiest mogelijk de auto als alternatief, bijvoorbeeld omdat zij bij de toegenomen drukte geen zitplaats meer hebben (of kunnen krijgen) en niet meer in het ov kunnen werken. Omdat capaciteitsproblemen zich vermoedelijk het eerst zullen voordoen in de spitsen, kan het zinvol zijn om instrumenten in te zetten die leiden tot een betere spreiding van reizigers over de dag. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan differentiatie van tarieven naar tijd en ruimte, waardoor het mijden van drukke trajecten tijdens de spits aangemoedigd wordt.

¹ Een elasticiteit drukt de gevoeligheid uit van een grootheid (bijvoorbeeld ov-gebruik) voor verandering van een andere grootheid (bijvoorbeeld de hoogte van ov-tarieven).

Effect op CO₂-uitstoot beperkt

Door de beperkte substitutie van autogebruik (als bestuurder) is het effect op de CO₂-uitstoot ook zeer beperkt. Hoewel de trein, tram en metro in Nederland op groene stroom rijden, leidt een stijging in het gebruik van de bus momenteel tot een toename van de CO₂-uitstoot. Naar schatting varieert het effect op CO₂-uitstoot van de verschillende tarief-instrumenten uit Tabel 1 van een daling van 0,05 Mton per jaar bij een vlakke tariefdaling van 40% tot een toename van 0,02 Mton bij een tariefdaling van 40% voor reizigers t/m 25 jaar. Ter illustratie, in 2019 bedroeg de totale CO₂-uitstoot van personenauto's ongeveer 17,9 Mton.



Figuur 4 Herkomst stijging ov-gebruik bij een vlakke tariefdaling van ov-tarieven

Ervaringen uit binnen- en buitenland wijzen in dezelfde richting

Ook op basis van ervaringen uit het verleden met het toepassen van goedkoper of gratis ov in binnen- en buitenland concluderen we dat deze instrumenten met name leiden tot een stijging van ov-gebruik door nieuwe mobiliteit. Een recent voorbeeld hiervan vinden we in Duitsland, waar reizigers in de maanden juni tot en met augustus 2022 de mogelijkheid hadden om voor €9,- per maand onbeperkt met het ov te reizen (met uitzondering van langeafstandstreinen). Het ov-gebruik groeide fors in die maanden, maar het effect op autogebruik lijkt beperkt (zie kader).

Op basis van de literatuur lijkt het erop dat een combinatie van maatregelen effectiever is om een verschuiving van de auto naar het ov te bewerkstelligen, waarbij aan de ene kant de auto minder aantrekkelijk wordt gemaakt en het ov aantrekkelijker. Hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

Illustratieve case: ov voor 9 euro per maand in Duitsland

Ter compensatie van de gestegen energiekosten als gevolg van de Oekraïne-oorlog, introduceerde de Duitse overheid per 1 juni 2022 een regeling waarin iedereen (niet alleen inwoners van Duitsland) voor het symbolische bedrag van 9 euro per maand (voor 3 maanden), onbeperkt van het ov gebruik kunnen maken (met uitzondering van intercitytreinen en lange-afstandsbussen). De regeling was erg populair: tussen juni en september werden er 52 miljoen tickets verkocht. De regeling kostte de Duitse overheid ongeveer 2,5 miljard euro.

De Duitse proef met bijna gratis ov leidde in de eerste maand tot 42% meer reizen per trein dan in juni 2019. Er was tevens sprake van een kleine afname in autoverkeer, vooral bij reizen boven de 100 km.

De momenteel beschikbare evaluaties van de regeling zijn het echter niet eens over het exacte effect op autogebruik. De Duitse vereniging van ov-bedrijven VDV concludeert dat ongeveer 10% van de kaarthouders 1 autorit per dag minder maakt. Onderzoek van de universiteit van Berlijn stelt echter dat substitutie van de auto in de orde grootte van 3% ligt. Lokaal onderzoek onder reizigers in München wees uit dat 35% van de reizigers meer met de bus waren gaan reizen, maar dat slechts 3% hun eigen auto minder waren gaan gebruiken. Hoewel de evaluaties niet geheel op elkaar aansluiten is duidelijk dat de maatregel in Duitsland tot veel nieuwe mobiliteit heeft geleid.

Sinds de regeling is gestopt per 1 september is het ov-gebruik weer fors gedaald. Van een daling in autogebruik lijkt ook geen sprake meer. Het lijkt er dus op dat de regeling niet heeft geleid tot een structurele overstap van de auto naar het ov. Een definitieve evaluatie van de regeling moet daar echter duidelijkheid over geven.

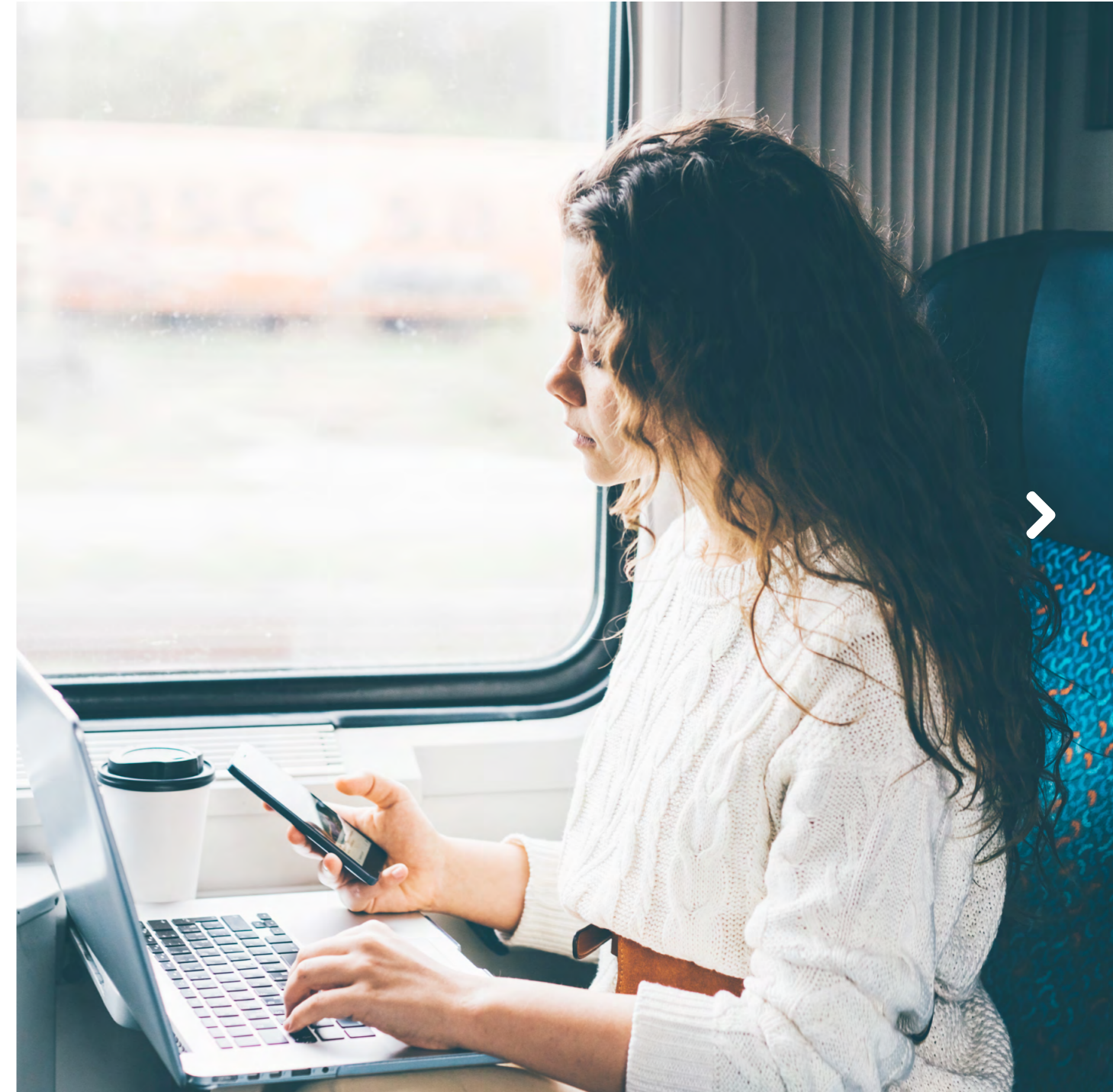


3 Andere instrumenten dan tariefverlagingen

Tariefinstrumenten beïnvloeden de directe (door de reiziger betaalde) kosten van een reis. De daadwerkelijke keuze voor een vervoerwijze komt echter tot stand door een verscheidenheid aan factoren. Omdat andere factoren dan kosten ook een rol spelen, hoeven tariefinstrumenten niet het meest effectief te zijn als het gaat om een verschuiving van auto- naar ov-gebruik. Verschillende instrumenten kunnen worden ingezet om het ov aantrekkelijker te maken (pull-maatregelen), of om het gebruik van de auto minder aantrekkelijk te maken (push-maatregelen).

Kosten en reistijd, maar ook comfort bepalen keuze

De keuze voor een vervoerwijze komt tot stand door een verscheidenheid aan factoren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om persoonskenmerken (inkomen, werksituatie enzovoort), bezit van vervoermiddelen, kosten (van ov en van alternatieve vervoerwijzen) en de ruimtelijke omgeving. Ook subjectieve factoren spelen een rol, zoals een specifieke voorkeur voor een bepaalde vervoerwijze (bijvoorbeeld voor de vervoerwijze waar de reiziger het meest bekend mee is), of de waarde die de reiziger hecht aan een bepaald reiskenmerk. Niet iedereen vindt reistijd bijvoorbeeld even belangrijk, omdat mensen kunnen werken tijdens een reis, mits zij een zitplaats hebben. Niet iedere vervoerwijze heeft dezelfde reiskenmerken: bij het ov is bijvoorbeeld over het algemeen voor- en natransport nodig, terwijl bij de auto soms betaald moet worden voor parkeren, of een parkeerplek moet worden gevonden. We kunnen deze factoren grofweg indelen in out-of-pocket (directe) kosten, reistijd ov, comfort ov, voor- en na transport ov en de out-of-pocket kosten, reistijd en het comfort van alternatieven.



Tabel 2 geeft een overzicht van een aantal pull- en push-instrumenten en het reiskenmerk waarop zij invloed hebben. Hierbij geldt dat een groot deel van onze dagelijkse mobiliteit getypeerd kan worden als gewoontegedrag. Daardoor maken mensen voor een groot deel van de reizen wat betreft de vervoerwijze geen bewuste afweging, maar kiezen zij de vervoerwijze die ze altijd gebruiken. Daarnaast worden bepaalde beslissingen met betrekking tot het reisgedrag niet van de een op de andere dag genomen, zoals over autobezit. Het veranderen van reisgedrag kan daarom lastig zijn, zeker op korte termijn.

Push- en pull-maatregelen om de keuze te beïnvloeden

Op een deel van de factoren die meespelen bij de keuze voor een vervoerwijze kan beleidsmatig invloed worden uitgeoefend, waarmee de keuze voor de vervoerwijze beïnvloed kan worden. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen factoren waar op korte termijn invloed kan worden uitgeoefend (zoals parkeertarieven of tarieven in het ov) en factoren waar het om een langere termijn gaat (zoals de inrichting van de ruimtelijke omgeving).

Van belang is om te beseffen dat het minder aantrekkelijk maken van autogebruik niet direct hoeft te leiden tot een overstap van auto naar ov. Autogebruikers kunnen immers ook minder gaan reizen, besluiten om samen te reizen of voor een andere vervoerwijze te kiezen, zoals de fiets of lopen.



Tabel 2 Overzicht instrumenten en effect op welke reiskenmerken

	Out-of-pocket kosten ov	Reistijd ov	Comfort ov	Voor-natransport ov	Out-of-pocket kosten alternatieven	Reistijd alternatieven	Comfort alternatieven
Gratis ov	✓		✓				
Goedkoper ov	✓		✓				
Incentive programma's ov	✓		✓				
Verhogen kwaliteit ov		✓	✓	✓			
Fiscaal stimuleren ov-gebruik	✓				✓		
Kilometerheffing personenauto's					✓		
Congestie- en spitsheffing					✓		
Stedelijke cordonheffing					✓		
Parkeerbeleid					✓	✓	✓
Brandstofaccijns					✓		
Belastingen auto (mrb, bpm)					✓		
Woonwerkvergoeding auto versoberen/afschaffen					✓		

Effecten andere instrumenten

Op basis van literatuur onderzochten we wat de effecten zijn van andere instrumenten dan tariefinstrumenten die in het verleden of momenteel worden toegepast in binnen- en buitenland.

Pull-maatregelen zoals het opzetten van incentive programma's (waarbij reizigers worden beloond om bepaald gedrag te vertonen) en het verhogen van de kwaliteit van het ov kunnen mogelijk het ov-gebruik verhogen, maar specifieke effecten op ov- en auto-gebruik zijn nog onvoldoende onderzocht.

Een landelijke vlakke kilometerheffing voor het gebruik van de auto (betalen naar gebruik (BnG)) kan leiden tot een afname van het auto-gebruik en een beperkte toename van het ov-gebruik. Wanneer BnG enkel op bepaalde tijdstippen geldt, zoals bij een spits- of congestieheffing, wordt geen effect op ov-gebruik verwacht. Verhoging van de brandstofaccijns leidt tot afname van het auto- en een beperkte toename van het ov-gebruik, evenals het afschaffen van de woon-werkvergoeding voor de auto.

Voor andere pushmaatregelen is het zonder nader onderzoek niet mogelijk om vast te stellen welke effecten deze zullen hebben op het auto- en ov-gebruik. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een stedelijke cordonheffing, parkeerbeleid en verhoging van de motorrijtuigenbelasting (MRB).

Combinatie maatregelen effectiever dan individuele maatregelen

Op basis van literatuur blijkt dat een combinatie aan maatregelen effectiever is dan individuele maatregelen om een verschuiving van de auto- naar het ov-gebruik te bewerkstelligen, zoals is gedaan in Tallinn (zie kader). Door de auto minder aantrekkelijk (bijvoorbeeld met parkeerbeleid, verhoging van belastingen of een km-heffing) en het ov aantrekkelijker (eventueel niet enkel door het verlagen van tarieven, maar ook door het verhogen van het aanbod en de kwaliteit) te maken is er naar verwachting een groter effect op auto-gebruik te zien dan wanneer enkel tariefverlagingen in het ov worden doorgevoerd.



Illustratieve case: Tallinn, Estland

Sinds 1 januari 2013 heeft Tallinn gratis ov ingevoerd om meer duurzame mobiliteit te stimuleren en om de mobiliteit van werkzoekenden of minima te verbeteren. Voor de invoering had 60% van de reizigers al vrijstelling (ouderen en kinderen), of gereduceerde tarieven (studenten en minima). Naast gratis ov is ook de ruimte op de weg voor auto's beperkt en zijn de parkeertarieven verhoogd. Het betreft hier dus een combinatie van push- en pull-maatregelen.

Uit onderzoek blijkt dat 1 jaar na invoering het gebruik van het ov met 14% is toegenomen, en dat de mobiliteit van inwoners met lage inkomens is toegenomen. Het aantal reizen te voet nam met 40% af, terwijl de gemiddelde afstand per loopverplaatsing gelijk bleef. Dit duidt erop dat meer mensen hun voetreizen vervangen door ov. Tegelijkertijd daalde het aantal autoverplaatsingen met 5%. Overigens leidde het beleid in Tallinn er ook toe dat automobilisten van bestemming veranderden, waardoor er netto sprake was van een toename van de afgelegde afstand met de auto met 31%. Onverwachte neveneffecten zoals deze, tonen aan dat het beïnvloeden van reisgedrag door middel van (gecombineerde) push- en pull-maatregelen effectief kan zijn, maar wel zeer complex is.



4 Wie is aan zet?

In dit onderzoek hebben we een groot aantal instrumenten besproken om substitutie van auto naar ov te bewerkstelligen. Als gekozen wordt om deze instrumenten daadwerkelijk door te voeren, dan is de vraag wie daarvoor aan zet is. Dit verschilt per instrument en hangt met name samen met de vraag of het instrument met de tarieven van het ov te maken heeft, met landelijke wet- en regelgeving of met lokaal beleid. De manier waarop het ov georganiseerd is, en wie waarvoor bevoegd is, verschilt bovendien sterk van land tot land. Buitenlandse maatregelen gericht op een verschuiving van reizigers naar het ov, zijn dus lang niet altijd zomaar overzetbaar naar Nederland.

In het Nederlandse ov hebben decentrale overheden enige tariefvrijheid, die zij op hun beurt soms delegeren naar vervoerbedrijven. Over een aantal tarieven maken decentrale overheden echter afspraken binnen het Landelijk Tarievenkader (LTK), zoals het basistarief en landelijke abonnementen voor stad- en streekvervoer. Lokale treinen en bus, tram en metro worden momenteel al deels gesubsidieerd door de (lokale) overheden. Bij de bus ligt

de subsidiegraad met gemiddeld 45% per reizigerskm het hoogst. Bekostiging van gratis of goedkoper ov zou in veel gevallen waarschijnlijk van overheden moeten komen. Als vervoerders de inkomstenderving zelf zouden moeten dragen, dan kan dit nadelige gevolgen hebben voor de kwaliteit of dekking van het ov-netwerk.



TARIEFINSTRUMENTEN: BETER ALS ENSEMBLE?



Voor andere pull-maatregelen kan het verschillen wie er aan zet is. Verhogen van de kwaliteit van ov kan met verschillende maatregelen. Zo kan het aanbod vergroot worden, maar kunnen ook de voorzieningen op stations en in het voertuig verbeterd worden. Concessieverleners zouden een verhoging van het aanbod kunnen regelen in een (nieuwe) concessie of door in enige mate een open toegang in te voeren. Vergroten van voorzieningen op stations en in het voertuig moet waarschijnlijk geïnitieerd worden door de infrabeheerder en vervoerder. Bij uitbreiding van de infrastructuur is de beheerder van die infrastructuur aan zet. Het fiscaal stimuleren van ov-gebruik is typisch een taak voor de rijksoverheid. Terwijl een vervoerder vaak zelf een incentive programma initieert, zoals het geval was bij de MyOV-app van Arriva.

Bij push-maatregelen liggen de verantwoordelijkheden voor invoering bij verschillende overheden. Parkeerbeleid, in termen van bijvoorbeeld tarieven of schaarste, ligt bij lokale overheden. Voor andere maatregelen is de rijksoverheid aan zet, bijvoorbeeld bij het verlagen van de woonwerkvergoeding voor de auto, de invoering van BnG of het verhogen van de brandstofaccijnzen en andere belastingen. In het geval van invoering van een stedelijke cordon-heffing zal sprake zijn samenwerking tussen de rijksoverheid en lokale overheden.

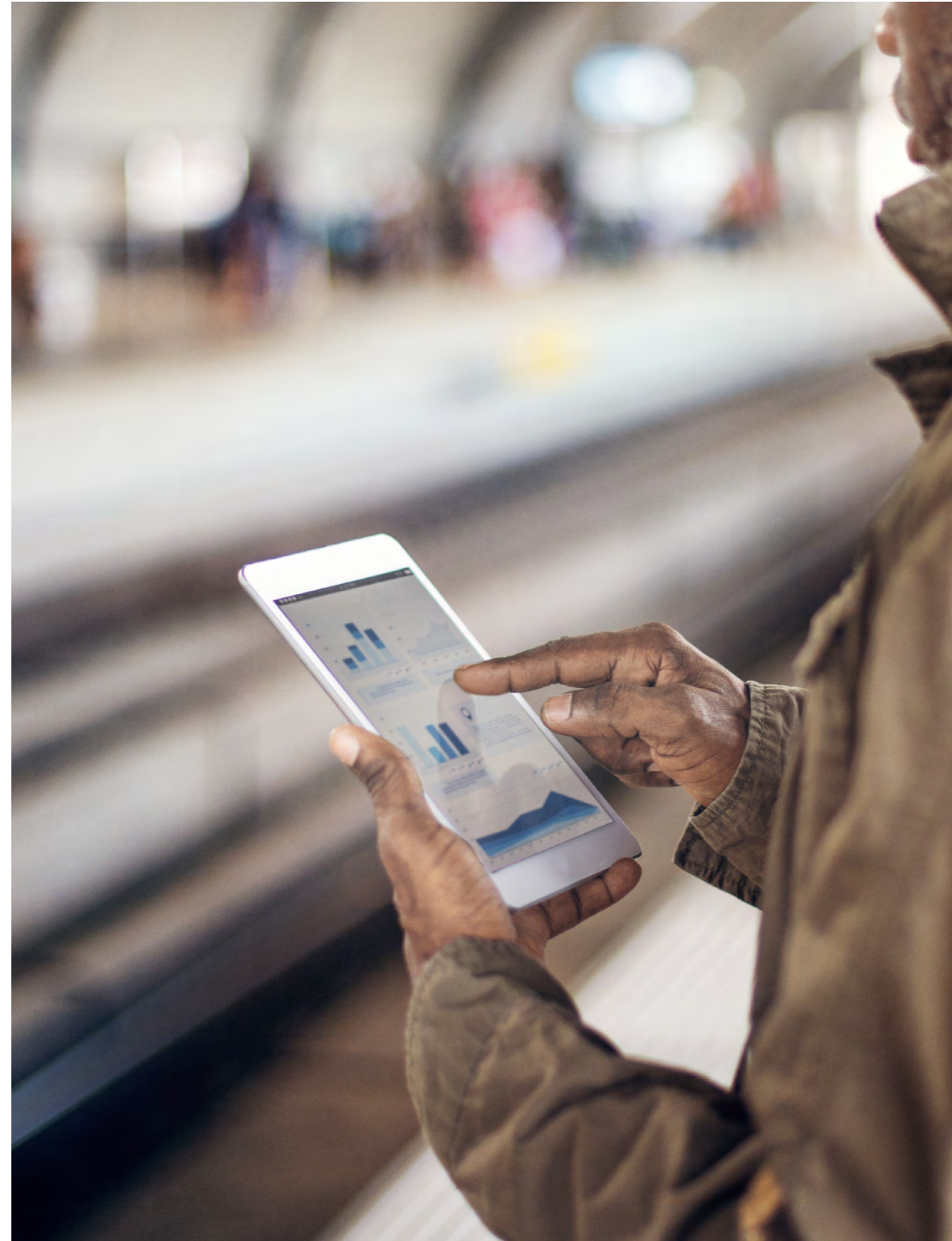


5 Wat we niet onderzochten

Dit onderzoek geeft op basis van literatuur en een schatting op basis van bestaande data een indicatie van de te verwachten effecten van tariefinstrumenten om een overgang van auto- naar ov-gebruik te bewerkstelligen. Het is duidelijk dat enkel de inzet van tariefinstrumenten niet het meest effectief is om dit doel te bereiken, maar vooral leidt tot nieuwe mobiliteit.

Hoewel we in deze studie een inschatting geven van de te verwachten effecten van tariefdalings in het ov, doen we dit enkel op een geaggregeerd, landelijk niveau. We weten daardoor niet precies hoe die groei in ov-gebruik verdeeld is over tijd en plaats. Het is daardoor onmogelijk om te bepalen in hoeverre dat extra ov-gebruik past binnen het huidige systeem. Wanneer hierin meer inzicht gewenst is, moeten we effecten op een lager aggregatieniveau onderzoeken.

Enkel de inzet van tariefinstrumenten leidt slechts beperkt tot een overgang van auto- naar ov-gebruik. Indien hier behoefte aan is, kunnen in een vervolgonderzoek de effecten van een breder pakket aan



maatregelen onderzocht worden. Het verminderen van auto-gebruik door middel van push-maatregelen, zoals parkeerbeleid of een kilometerheffing, lijkt immers effectiever. Maar in hoeverre dergelijke maatregelen leiden tot een verschuiving naar ov is op basis van literatuur niet te zeggen.

Ook is het van belang om zicht te krijgen op de kosten van verschillende instrumenten. Ons onderzoek laat zien dat het gebruik van het ov weliswaar (fors) stijgt bij inzet van tariefinstrumenten, maar de totale inkomsten zullen afnemen. Dit komt doordat de relatieve groei in ov-gebruik kleiner is dan de relatieve daling in tarieven. Daarbij komt dat de kosten aan materieel en personeel mogelijk toenemen om de groei te accommoderen.

Wanneer door verlaging van ov-tarieven nieuwe mobiliteit ontstaat, draagt dit niet bij aan vermindering van het auto-gebruik. Deze nieuwe mobiliteit kan echter wel maatschappelijke waarde hebben, bijvoorbeeld doordat bepaalde groepen beter kunnen deelnemen aan de maatschappij. Vervolgonderzoek is nodig om te bepalen hoe de baten van die nieuwe mobiliteit zich verhouden tot de kosten.



6 Verantwoording

Werkwijze

In dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van beschikbare literatuur om zicht te krijgen op verschillende instrumenten (en de effecten daarvan) die kunnen worden ingezet om een verschuiving van de auto naar het ov te bewerkstelligen. Op basis van data van het nationale verplaatsingsonderzoek (ODiN) hebben wij een inschatting gedaan van de omvang van autoverplaatsingen waarbij een overstap naar ov meer of minder aannemelijk is.

Om effecten van tariefinstrumenten in het ov op de mobiliteit inzichtelijk te maken hebben wij gebruik gemaakt van elasticiteiten van het Landelijk Modelsysteem (LMS). Deze elasticiteiten hebben wij toegepast op data van het ODiN.

Verwijzingen naar de literatuur, de beschrijving van onze toegepaste methodes en de beperkingen bij de analyses staan beschreven in het achtergrondrapport dat hoort bij deze brochure.



Achtergrondrapport

Voor meer informatie over de methode en resultaten verwijzen wij naar het achtergrondrapport, dat via de website www.kimnet.nl te downloaden is.

De Haas, M.C., Terwindt, M.J.A., Witte, J. (2022). *Effecten tariefverlagingen in het ov*. Achtergrondrapport. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

www.kimnet.nl
info@kimnet.nl

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

ISBN: 978-90-8902-275-2
November 2022 | KiM-22-A013

Auteurs

Mathijs de Haas, Maurits Terwindt en Jan-Jelle Witte

Vormgeving en opmaak

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl of aan te vragen bij het KiM (via info@kimnet.nl). U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers. Delen uit deze brochure mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: De Haas, M.C., Terwindt, M.J.A., Witte, J. (2022). 'Tariefinstrumenten: beter als ensemble? Hoe tarieven en andere instrumenten de keuze voor het openbaar vervoer beïnvloeden'. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).