

---

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer  
**Economische baten van openbaar vervoer**

---

---

**Colofon**

**Informatie**

Het CVOV ondersteunt de 35 OV-autoriteiten bij de verzakelijking van het OV-beleid, de aanbesteding van uit te geven OV-concessies en beleidsvernieuwing, gericht op een beter renderend en meer klantgericht openbaar vervoer. Het CVOV doet dit door binnen de kaders van het staande rijksbeleid op objectieve en actieve wijze kennis te ontwikkelen en/of te ontsluiten en aan de betreffende overheden beschikbaar te stellen. Het CVOV adviseert de overheden inhoudelijk en procesmatig, rekening houdend met hun specifieke situatie.

**Bestellen**

Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer (CVOV)  
Scheepmakershaven 72 - 75  
3011 VE ROTTERDAM  
telefoon: 010-2827569  
fax: 010-2143313  
e-mail: b.muilwijk@avv.rws.minvenw.nl

**Uitgave**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer  
Centrum Vernieuwing Openbaar Vervoer  
Postbus 1031  
3000 BA Rotterdam

**Bezoekadres**

Scheepmakershaven 72 - 75  
3011 VE Rotterdam

**Contactpersoon**

Rex Leijenaar, tel 010-2827569

Rotterdam, juni 2002

De beperkte beleidsvrijheid van de bekostigings- en opbrengstensystematiek en de gegeven budgettaire kaders (verhoging kostendekkingsgraad) worden vaak als knellend ervaren. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat meer of minder expliciet wel een beroep op de OV-autoriteit wordt gedaan om (kwalitatief hoogstaand) openbaar vervoer aan te bieden. De (vaak ambitieuze) doelen van OV-autoriteiten lijken niet alle realiseerbaar.

Het is denkbaar dat de vraag om openbaar vervoer vraagt om extra middelen buiten de opbrengsten, die nu uit de kaartverkoop en de rijksbekostiging worden verkregen. Het gaat in deze studie niet om het extra belasten van de individuele reizigers - in feite prijsverhoging - maar om het afkomen van baten die meer indirect tot stand komen. Om de vraag te beantwoorden of het in beginsel mogelijk is om dergelijke indirecte baten af te laten romen door OV-autoriteiten, is inzicht nodig in de omvang van de indirecte baten en in de partijen, waar de baten neerslaan. Het CVOV hoopt dat dit rapport bijdraagt aan dit inzicht.

Dit rapport is te danken aan de inspanningen van Engbert Boneschansker, Natasja Stamsnieder (beide van het Bureau Coulon), Jeroen Fanoy en Peter de Winter (beide van Goudappel Coffeng). Zij hebben in opdracht van het CVOV de tekst van dit rapport geschreven. Dank gaat ook uit naar de personen 'in het veld' die bereid waren om de ideeën, die in het onderzoek zijn ontwikkeld, van kritisch commentaar te voorzien en te beoordelen op haalbaarheid in de praktijk: Cees Sterks (Rijksuniversiteit Groningen), Gerrit Niezink (regio Twente), Hans Offermans (provincie Fryslân) en Kees Rotteveel (gemeente Leiden).

---

# Inhoudsopgave

---

## Samenvatting 5

### 1 Inleiding 7

#### 1.1 Achtergrond studie 7

#### 1.2 Doel en opzet studie 7

#### 1.3 Opzet rapport en leeswijzer 9

### 2 Economische baten 10

#### 2.1 Inleiding 10

#### 2.2 Baten en baathebbers: een korte inleiding 10

#### 2.3 Baten van openbaar vervoer: een economische benadering 11

#### 2.4 Directe baten 12

#### 2.5 Indirecte baten 13

#### 2.6 Baten en betrokken partijen 14

#### 2.7 Overzicht baten en baathebbers 20

### 3 Instrumenten 22

#### 3.1 Inleiding 22

#### 3.2 Overzicht mogelijke instrumenten 22

#### 3.3 Afkomen van baathebbers 23

#### 3.4 Inzet instrumenten 32

### 4 Conclusies: Hoe nu verder? 34

#### 4.1 Zijn er economische baten van openbaar vervoer? 34

#### 4.2 Zijn er instrumenten voor afoming? 35

#### 4.3 Zijn instrumenten in de praktijk effectief toepasbaar? 35

#### 4.4 Hoe nu verder? 36

## Bijlagen 37

### Bijlage I: Instrument inventarisatie 37

### Bijlage II: Case 'De Veluwe reispas' 45

### Bijlage III: Case 'Trolleybuslijnen in Arnhem' 47

### Bijlage IV: Case 'Stadtbahn-netwerk Karlsruhe' 49

---

# Samenvatting

---

OV-autoriteiten opereren in een spanningsveld dat aan de ene kant gevormd wordt door een vraag uit de maatschappij om meer en beter openbaar vervoer en aan de andere kant door een knellend budgettaire kader. Het ligt daarom voor de hand dat OV-autoriteiten op zoek gaan naar aanvullende financieringsbronnen waarmee zij de budgettaire ruimte, die gevormd wordt door de opbrengsten uit de kaartverkoop en de rijksbijdrage, kunnen verruimen.

Daarbij kan gedacht worden aan bijdragen van personen of organisaties, die baat hebben bij het openbaar vervoer maar daar geen direct gebruik van maken. Het gaat in deze studie niet om het extra belasten van de individuele reizigers – in feite prijsverhoging – maar om het afkomen van baten die meer indirect tot stand komen.

Economische effecten van openbaar vervoer zijn alle effecten van openbaar vervoer op reizigers en andere partijen, die daarvan in economische zin een voordeel of nadeel hebben. De economische effecten van openbaar vervoer komen primair voort uit een veranderd – ten opzichte van de situatie waarin er geen openbaar vervoer is – verplaatsingsgedrag van de OV-reizigers. De reizigers hebben baat bij het openbaar vervoer. Maar ook vervoerders en partijen zoals winkels, recreatieparken, (andere) bedrijven, en (semi-)overheids- en onderwijsinstellingen hebben een economisch voordeel van het openbaar vervoer. Het rapport richt zich op deze laatste groep baathebbers.

De effecten voor reizigers worden in deze studie ook wel directe baten genoemd. Indirecte baten zijn effecten op de efficiëntie van anderen dan OV-reizigers. Zo verandert onder invloed van het openbaar vervoer ook het verplaatsingsgedrag van niet OV-reizigers (netwerkeffecten). Het openbaar vervoer kan bijvoorbeeld bijdragen aan het verminderen van congestie. Andere mogelijke indirecte baten zijn schaalvoordelen bij de vervoerders en toeleveranciers (bijvoorbeeld busfabrikanten), effecten bij bedrijven en andere organisaties, doordat de bereikbaarheid van een locatie verbetert, effecten op de werking van de woning- en de arbeidsmarkt, en externe effecten (bijvoorbeeld vermindering van milieu-overlast).

Voor het afkomen van de indirecte baten door OV-autoriteiten is een aantal instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten liggen voor een groot deel in de sfeer van 'het maken van afspraken' met betrokken partijen. In de huidige situatie ontbreken de wettelijke kaders om bijvoorbeeld een verplichte (OV-) heffing voor de exploitatie van openbaar vervoer in te voeren. Overtuigings- en onderhandelingskracht zijn daarom onontbeerlijk om de instrumenten effectief in te kunnen zetten. Bovendien zijn de instrumenten succesvoller, naarmate de bereikbaarheid voor de baat hebbende partijen een groter probleem is, en de kwaliteit van het aangeboden OV-product – in termen van vooral snelheid en frequentie – hoog is.

Op korte termijn kan een OV-autoriteit baten afkomen via vervoersmanagement of convenanten. Daarbinnen kunnen ze een directe bijdrage aan de exploitatie van het openbaar-vervoerproduct vragen van baat hebbende

---

partijen of een verhoging van parkeertarieven doorvoeren. Op het terrein van de vastgoedmarkt en ruimtelijke ordening kunnen met name gemeenten OV-voorzieningen in een vroeg stadium expliciet inbrengen in een meer omvattend ruimtelijk project (bijvoorbeeld de aanleg van een woonwijk of bedrijfslocatie). Door parkeertarieven te gebruiken en/of via gronduitgifte of exploitatie-overeenkomst kan de OV-autoriteit de baten afromen.

De vervoerder kan ook baten afromen. Het gaat om het vragen van een bijdrage in de kosten van een (nieuw) OV-product, eventueel in combinatie met het aanbieden van reclame op de voertuigen of in de naamvoering van een lijn. Wanneer de instrumenten in handen liggen van de vervoerder zal de feitelijke afroming door de OV-autoriteit moeten plaatsvinden binnen de concessie. Bij de concessieverlening kan een lager budget aan de vervoerder worden verleend, ervan uitgaande dat de vervoerder de vrijheid krijgt een aantal extra inkomstenbronnen te genereren. Baatafroming kan ook plaatsvinden gedurende de concessie, door de inzet van bepaalde instrumenten en de verdeling van de eventuele opbrengsten daarvan in de concessie op te nemen.

Baatafroming is alleen haalbaar als de kwaliteit van het openbaar vervoer goed is of als er een nieuwe OV-voorziening wordt geboden. Ook moet het aangeboden OV-product 'verkocht' kunnen worden. Het lijkt noodzakelijk dat de omvang van de betrokken vervoerstromen niet te klein is. Hoe omvangrijker de vervoersstroom, hoe groter de baten bij de betrokken partij.

Baatafroming moet goed georganiseerd worden. Baatafroming via vervoersmanagement, convenanten of ruimtelijke-ordeninginstrumenten vereist betrokkenheid van meer partijen, zoals mede-overheden en marktpartijen, dan alleen de betreffende OV-autoriteit. Binnen OV-autoriteiten zullen afdelingen moeten gaan samenwerken. Baatafroming kan niet alleen een zaak van de OV-autoriteit als zodanig zijn, maar vereist inbreng (en kennis) van afdelingen die zich bezig houden met financiën, ruimtelijke ordening (grondbedrijf) en economische zaken.

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Achtergrond onderzoek

OV-autoriteiten opereren in een spanningsveld dat aan de ene kant gevormd wordt door een vraag uit de maatschappij om meer en beter openbaar vervoer en aan de andere kant door een knellend budgettaire kader. Het ligt daarom voor de hand dat OV-autoriteiten op zoek gaan naar aanvullende financieringsbronnen waarmee zij de budgettaire ruimte, die gevormd wordt door de opbrengsten uit de kaartverkoop en de rijksbijdrage, kunnen verruimen.

Het is denkbaar de vraag naar meer en beter openbaar vervoer te vertalen in opbrengsten, naast die uit de kaartverkoop en de rijksbijdrage. Daarbij kan gedacht worden aan bijdragen van personen of organisaties, die baat hebben bij het openbaar vervoer, maar daar geen direct gebruik van maken. Het gaat in deze studie niet om het extra belasten van de individuele reizigers – in feite prijsverhoging – maar om het afkomen van baten die meer indirect tot stand komen. Om de vraag te beantwoorden of het in beginsel mogelijk is om dergelijke indirecte baten af te laten romen door OV-autoriteiten, is inzicht nodig in de omvang van de indirecte baten en in de partijen, waar de baten terecht komen.

Het constateren dat economische baten zich voordoen en in principe kunnen worden afgeroomd, is een eerste stap. Het ontwikkelen van instrumenten die OV-autoriteiten concreet kunnen inzetten om eventuele baten af te romen een tweede. Er is in beginsel een breed spectrum van instrumenten, variërend van bijvoorbeeld een eenmalige bijdrage van betrokkenen bij bijvoorbeeld de ontsluiting van bepaalde locatie, tot reguliere heffingen in de vorm van lokale belastingen. Bij alle mogelijke oplossingen moet bekeken worden in hoeverre deze haalbaar, technisch mogelijk, kosten-efficiënt en effectief zijn.

## 1.2 Doel en opzet studie

Doel van de studie is het inzichtelijk maken van de directe en indirecte baten van openbaar vervoer. Een ander doel is het maken van een inventarisatie en evaluatie van mogelijke instrumenten voor OV-autoriteiten om baten af te romen, zodat financieringsbronnen naast de huidige exploitatie kunnen worden gevonden.

Met de studie wordt geprobeerd concrete en praktische voorbeelden en handvatten voor OV-autoriteiten te geven. De studie moet bijdragen aan een creatief proces bij OV-autoriteiten dat is gericht op het vinden van aanvullende financieringsbronnen voor het openbaar vervoer.

Het rapport heeft een verkennend en inventariserend karakter. Het gaat niet om het nauwkeurig becijferen van economische baten. Het gaat veeleer om het inzichtelijk maken van het type baten, de betrokken partijen en de omvang van de baten. Het is belangrijker om aan te geven hoe het principe

---

van het genereren van economische baten in bepaalde gevallen werkt, dan een sluitende becijfering van alle baten te geven.

Het rapport heeft slechts betrekking op het openbaar vervoer waarop de Wp2000 concessiesystematiek van toepassing is verklaard. Het gaat om het bus- en stedelijk railvervoer (tram en metro). Treinvervoer en collectief vraagafhankelijk vervoer komen dus niet aan bod. Het rapport betreft verder slechts de exploitatie van openbaar vervoer. Dat betekent dat in beginsel niet wordt gekeken naar eventuele bijdragen in infrastructuur-investeringen (zoals bijvoorbeeld de aanleg van een busbaan), maar alleen naar eventuele bijdragen van baat hebbende partijen in de exploitatie van het openbaar vervoer. Zijdelings zal wel aandacht aan het infrastructurele aspect van openbaar vervoer worden gegeven. Verder is in dit rapport de huidige bekostiging en tariefstructuur een gegeven.

In het onderzoek vormen OV-autoriteiten met OV-verantwoordelijkheid het aangrijpingspunt voor het ontwikkelen van mogelijke instrumenten. Op voorhand is het echter denkbaar dat vervoerders in een aantal gevallen beter in staat zijn instrumenten voor afoming van economische baten in te zetten. Voor deze studie maakt dat aan de ene kant niet uit. Uitgangspunt is immers de identificatie van economische baten, en de afoming daarvan. Wie concreet het instrument voor afoming inzet is dan minder van belang. Aan de andere kant brengt dat de relatie tussen vervoerder en OV-autoriteit binnen het onderzoeksterrein. Indien de vervoerder in staat is een deel van de economische baten naar zich toe te trekken, hangt het geheel af van de vormgeving van de relatie tussen vervoerder en OV-autoriteit of, en zo ja in welke mate, de OV-autoriteit uiteindelijk de opbrengsten uit afoming van economische baten kan ontvangen. Bij de relatie OV-autoriteit - vervoerder gaat het om een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, waarbij de invulling van die relatie afhankelijk is van de concessie-afspraken. Aanbesteding van concessies is een specifieke invulling van de relatie OV-autoriteit - vervoerder waar in het kader van mogelijkheden van afoming van economische baten, rekening mee moet worden gehouden.

In de studie wordt de overheid op twee manieren beschouwd. Ten eerste is er de voor openbaar vervoer verantwoordelijke OV-autoriteit, die mogelijk instrumenten voor het afomen van economische baten kan inzetten. Ten tweede is er de overheid als partij, die economische baten kan genieten, net als andere partijen.

Ook de vervoerder wordt in deze studie op twee manieren beschouwd. Ten eerste kan de vervoerder in bepaalde gevallen als baat hebbende partij worden beschouwd bij wie de OV-autoriteit een deel van de baten met behulp van financiële instrumenten kan afomen. Ten tweede kan de vervoerder zelf de afomende partij zijn. In dat geval zet de vervoerder bepaalde instrumenten in om bij andere partijen eventuele baten af te romen. De OV-autoriteit kan vervolgens binnen de concessie-afspraken met de vervoerder proberen (een deel van) de baten naar zich toe te halen. In de studie wordt daarom expliciet aandacht besteed aan de relatie tussen OV-autoriteit en vervoerder.



---

### 1.3 leeswijzer

De vraag wat onder economische baten van openbaar vervoer moet worden verstaan komt in hoofdstuk 2 aan de orde. In dat hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond gegeven van economische baten en wordt een conceptuele uitleg gegeven over baten van openbaar vervoer. Na de theoretische uiteenzetting wordt in hetzelfde hoofdstuk een schema gegeven van de economische relaties tussen verschillende actoren die met openbaar vervoer te maken hebben. Op basis van dat conceptuele kader wordt een inventarisatie gemaakt van mogelijke baten van het openbaar vervoer, inclusief een beschrijving bij welke partijen de baten toekomen. Hoofdstuk 2 eindigt met een lijst van relevante baten, dat wil zeggen baten die in omvang interessant zijn, en betrokken partijen.

In hoofdstuk 3 wordt zoveel mogelijk op concreet niveau aangegeven welke instrumenten, op welke wijze door welke betrokken partijen kunnen worden toegepast. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht van mogelijk toepasbare instrumenten.

In hoofdstuk 4 worden een evaluatie en beleidsaanbevelingen gegeven.

In bijlage I is een 'groslijst' van mogelijke instrumenten opgenomen met een gedetailleerde beschrijving ervan.

In bijlage II, III en IV zijn drie cases uitgewerkt.

---

## 2 Economische baten

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de economische baten en de baat hebbende partijen centraal. Een groot deel van het hoofdstuk is een economische beschouwing van de economische effecten van openbaar vervoer. In paragraaf 2.2 wordt een korte inleiding gegeven over de baten van openbaar vervoer en betrokken partijen. Paragraaf 2.3 bevat een beschrijving van de economische grondslag hiervoor. In de paragrafen 2.4 en 2.5 volgt de economische beschrijving van de directe respectievelijk indirecte baten. Een beschrijving van de betrokken partijen wordt gegeven in paragraaf 2.6. Paragraaf 2.7 bevat tenslotte een overzicht van baten en betrokken partijen.

### 2.2 Baten en baathebbers: een korte inleiding

Economische effecten of baten van openbaar vervoer kunnen worden opgevat als alle effecten van openbaar vervoer op reizigers en andere partijen, die daarvan in economische zin een voordeel of nadeel hebben. Om de economische baten van openbaar vervoer te identificeren kan worden gekeken naar de partijen die (mogelijk) baat hebben bij het openbaar vervoer.

Ten eerste kan dan worden gewezen op de *reizigers*. Dezen immers gebruiken het openbaar vervoer en hebben daar kennelijk een bepaald voordeel bij. Dat voordeel kan zijn dat de reiziger ergens op tijd is. Ook kan het zijn dat het gebruik van het openbaar vervoer het (goed) mogelijk maakt om een bepaalde activiteit uit te voeren, zoals bijvoorbeeld ergens winkelen of het bezoeken van een school.

De *vervoerder* is vanzelfsprekend ook een baathebbende van openbaar vervoer. Hij krijgt voor het aanbieden van openbaar vervoer geld van vooral de reizigers door de verkoop van kaartjes en van de overheid in de vorm van de rijkssubsidie.

Er zijn ook *andere partijen* die voordeel hebben van de aanwezigheid en/of het gebruik van openbaar vervoer. Gedacht kan worden aan winkels, recreatieparken of andere bedrijven en organisaties waar (veel) klanten komen, zoals (semi-)overheids- en onderwijsinstellingen. Als de vestiging van de winkel, het recreatiepark, het bedrijf of de organisatie door de OV-bereikbaarheid meer klanten trekt, kan de omzet stijgen: een duidelijk economisch voordeel.

Bedrijven en andere organisaties kunnen ook voordeel hebben van openbaar vervoer doordat bereikbaarheid met openbaar vervoer hun positie op de arbeidsmarkt versterkt. Doordat ze werknemers een goede bereikbaarheid kunnen aanbieden, is het makkelijker om (goede) werknemers aan te trekken of te behouden.

Met reizigers, vervoerders en partijen zoals winkels, recreatieparken, (andere) bedrijven, (semi-) overheids- en onderwijsinstellingen is een breed spectrum van partijen genoemd, die op de een of andere – directe of indi-

---

recte – manier baat hebben bij openbaar vervoer. De baten ontstaan doordat het openbaar vervoer er aan bijdraagt, dat bepaalde activiteiten van mensen, bedrijven en andere organisaties gemakkelijker, beter en/of sneller kunnen worden uitgevoerd. Economen duiden deze effecten veelal aan als een grotere efficiëntie.

## 2.3 Baten van openbaar vervoer: een economische benadering

### 2.3.1 Definitie

Economische effecten van openbaar vervoer zijn hiervoor aangeduid als:

*alle effecten van openbaar vervoer op reizigers en andere partijen, die daarvan in economische zin een voordeel of nadeel hebben.*

In de definitie kan een aantal centrale elementen worden onderscheiden. Ten eerste worden economische effecten breed opgevat. Het gaat niet alleen om effecten in termen van inkomen of ‘commerciële’ activiteiten. Economische effecten worden benaderd via het brede begrip ‘welvaart’. De economische wetenschap geeft een theoretische basis voor dit brede begrip van economische effecten.

Een tweede element uit de definitie is de afbakening van gebruikers en andere partijen. Bij het in kaart brengen van de effecten gaat het om alle partijen of actoren - de economische wetenschap noemt dat economische subjecten - die op de een of andere manier betrokken zijn bij openbaar vervoer. Het gaat dus niet alleen om de reizigers of de vervoerder, maar ook om andere partijen die ergens in de economie invloed ondervinden van het openbaar vervoer. Het kan gaan om de fabrikant van bussen, of om een onderwijsinstelling, die er bij gebaat is dat haar locatie goed bereikbaar is met het openbaar vervoer. Individuele personen kunnen in verschillende situaties en op verschillende momenten tot verschillende van deze partijen horen.

Het laatste element is dat economische effecten van openbaar vervoer positief en negatief kunnen zijn. Als ze positief zijn worden ze baten genoemd. In deze studie wordt gefocust op de economische voordelen, maar bedacht moet worden dat er ook economische nadelen van openbaar vervoer zijn. Mogelijke negatieve effecten van openbaar vervoer hebben bijvoorbeeld te maken met milieu-effecten - denk aan de luchtverontreinigende emissies van bussen, geluidsoverlast of onveiligheid.

### 2.3.2 ‘Project openbaar vervoer’

Om de economische effecten van openbaar vervoer te beschrijven wordt aangesloten bij inzichten uit de zogenoemde welvaartseconomie, een onderdeel van de economische wetenschap dat zich in het bijzonder bezig houdt met vraagstukken rond welvaartsverbetering en -verdeling en met vraagstukken rond ‘het gedrag’ van de overheid. Het openbaar vervoer wordt daarbij als een project of (overheids)maatregel beschouwd, waarvan wordt gezien wat de economische effecten zijn. Het project betreft in beginsel het huidige openbaar vervoer. Overigens hoeft het openbaar vervoer niet per se als een overheidsmaatregel te worden gezien. Voor de beschrijving en analyse maakt het in beginsel niet uit of het ‘OV-project’ publiek of privaat wordt opgezet en uitgevoerd.

Met de projectbenadering kan het totale openbaar vervoer in Nederland als een project worden beschouwd, maar kunnen ook afzonderlijke onderdelen

---

van het gehele openbaar vervoer - een regionaal netwerk, een buslijn - als een project worden beschouwd. Voor de analyse van de economische effecten maakt dat niet uit. De economische effecten worden in kaart gebracht als het verschil in effecten tussen een situatie waarin het project wel en niet wordt uitgevoerd.

### 2.3.3 Directe en indirecte baten

Economische effecten worden veelal ingedeeld in directe en indirecte baten. Directe baten van openbaar vervoer zijn de baten die bij de reizigers terecht komen. Baten die bij andere partijen terecht komen, dus ook die bij de vervoerder, worden in deze studie indirecte baten genoemd. Bij de vervoerder is vanzelfsprekend ook sprake van welvaart, die voortkomt uit het openbaar vervoer - anders zou de vervoerder geen openbaar vervoer aanbieden. De welvaart, die terecht komt bij de vervoerder, is echter een afgeleide welvaart. De welvaart, die reizigers genereren doordat ze met het openbaar vervoer reizen, maakt het mogelijk dat ze de (kost)prijs voor het openbaar vervoer aan de vervoerder betalen in de vorm van opbrengsten uit de kaartverkoop. In zekere zin kan gezegd worden dat de vervoerder de economische baten van de reiziger afroemt door de reiziger voor een rit te laten betalen. De baten voor de vervoerder worden in deze studie onder de directe baten geschaard.

## 2.4 Directe baten

### 2.4.1 Kennelijk nut OV

De economische effecten van openbaar vervoer komen in beginsel voort uit de veranderde mobiliteit. Een OV-project heeft primair invloed op het verplaatsingsgedrag van de gebruikers van het openbaar vervoer, de reizigers. Het verplaatsingsgedrag wordt veranderd door een andere keuze van transportmiddel, een andere routekeuze, en/of een ander tijdstip van vertrek. Er doen zich drie situaties voor:

- reizigers maken een reis, die ze eerder niet maakten;
- reizigers maken een reis met openbaar vervoer, die ze eerder op een andere manier maakten;
- reizigers die al eerder van het openbaar vervoer gebruik maakten, kunnen door het nieuwe OV-project anders reizen.

In al deze gevallen gaat de economische wetenschap er van uit dat mensen kiezen voor het gebruik van het openbaar vervoer omdat – *kennelijk* – de reis een bepaald nut heeft voor de betreffende persoon boven een reis op een andere manier of helemaal geen reis. De term nut slaat niet alleen op direct profijt, zoals inkomen dat met de reis wordt verkregen, maar op een breder *welvaarts*begrip. De economische effecten van het ‘project’ openbaar vervoer moeten worden gevonden in een welvaartsverbetering. De reizigers ontlelen op de een of andere manier een bepaald nut aan de reis. Het nut dat alle bij het openbaar vervoer betrokken partijen ontlelen aan het aanbod van openbaar vervoer is het welvaartseffect.

### 2.4.2 Efficiëntie

Met de term nut is nog niet concreet aangegeven wat de welvaartsverbetering inhoudt. Daarvoor moet worden gezien wat er voor betrokkenen verandert als er openbaar vervoer wordt aangeboden. Een welvaartsverbetering wordt bereikt, indien een ander verplaatsingsgedrag of een verbeterde bereikbaarheid de productiviteit van de betrokken producenten en consumenten verhoogt.

---

De productiviteit geeft de verhouding weer tussen de voor de productie of consumptie ingezette middelen en de daarmee gerealiseerde productie of consumptie. De ingezette middelen (ook wel productiefactoren genoemd) zijn bijvoorbeeld machines, gebouwen, brandstof en andere materiële goederen (kapitaalgoederen) en arbeid. De ingezette middelen kunnen (meestal) worden uitgedrukt in geld. Soms kunnen ze (ook) worden uitgedrukt in tijd. Zo kan bijvoorbeeld de tijd die is gespendeerd aan een bezoek aan een museum of aan een recreatiepark worden gezien als de inzet die nodig is voor een bepaald type consumptie. Productiviteit geeft aan hoeveel productie er op een gegeven moment gerealiseerd kan worden, gegeven de productiefactoren die nodig zijn.

Een grotere productiviteit betekent dat de productie of consumptie van goederen en diensten efficiënter plaats vindt. Dat wil zeggen dat met dezelfde middelen meer productie of consumptie kan worden gerealiseerd, ofwel dezelfde productie of consumptie met minder middelen. In het laatste geval kunnen de vrijgekomen middelen vervolgens worden ingezet voor de productie of consumptie van andere goederen en diensten.

De baten van openbaar vervoer betreffen in economische termen een efficiëntere productie of consumptie. Bij efficiëntie-effecten kan worden gedacht aan bijvoorbeeld reistijdwinst voor reizigers. De vrijgekomen tijd kunnen reizigers productief of consumptief besteden. Daardoor neemt de welvaart toe. Ook de reis zelf kan er voor zorgen dat de reizigers productiever bezig is dan als hij de reis niet zou maken: de reis levert wat op.

#### 2.4.3 Consumentensurplus

Als mensen meer kunnen produceren en consumeren met dezelfde middelen, betekent dat dat de welvaart is toegenomen. De hogere welvaart komt tot uitdrukking in het zogenoemde marginale nut, dat ook kan worden aangegeven als de prijs die iemand over zou hebben voor een bepaalde hoeveelheid openbaar vervoer. In het daaruit voortvloeiende begrip consumentensurplus ligt tevens de theoretische basis verscholen voor het afkomen van de welvaartswinst. De aanwezigheid van een consumentensurplus geeft de (decentrale) overheid in beginsel de mogelijkheid om een deel van de welvaartseffecten van openbaar vervoer af te romen.

In economische termen gaat het om het afkomen van een deel van het consumentensurplus, dat ontstaat nadat de prijs is vastgesteld. Het gaat niet om de vraag of de gemiddelde OV-prijs op dit moment te laag zou zijn, en een prijsverhoging meer middelen kan genereren. Het gaat erom dat – gegeven de huidige tariefstelling en -structuur – een deel van de welvaart die mensen genieten doordat hun marginale nut hoger is dan hun marginale kosten (= de prijs), kan worden afgeroomd. Afroming van een deel van het consumentensurplus doet de welvaart overigens niet afnemen, maar verandert de verdeling ervan.

### 2.5 Indirecte baten

Hiervoor is ingegaan op de directe baten, in termen van grotere efficiëntie, die voortvloeien uit het veranderde verplaatsingsgedrag van de OV-reizigers. Het aanbod van openbaar vervoer zal echter ook op meer indirecte wijze effecten hebben. De volgende situaties kunnen zich voordoen, waarbij een grotere efficiëntie kan worden bereikt, voor andere partijen dan OV-reizigers.

- 
- 1 Andere dan OV-reizigers veranderen hun verplaatsingsgedrag, doordat het OV-project invloed heeft op andere delen van het totale vervoersnetwerk (netwerkeffecten). Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vermindering van congestie waaraan een groter gebruik van het openbaar vervoer bijdraagt.
  - 2 Een hogere omzet van de vervoerder kan er toe leiden dat hij bepaalde schaalvoordelen heeft in de productie. Schaalvoordelen doen zich voor indien als gevolg van een grotere productie de kosten per geproduceerde eenheid afnemen. Ook kan een effect zijn dat door de grotere schaal van de productie innovatie vergemakkelijkt wordt, doordat het terugverdienen van investeringen in Research & Development (meer) binnen bereik komt. Dezelfde effecten kunnen zich voordoen bij de toeleveranciers van de vervoerder, zoals busfabrikanten.
  - 3 Het openbaar vervoer kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van een locatie – in termen van bereikbaarheid – voor de vestiging van bedrijven en andere organisaties, zoals (semi-)overheid- of onderwijsinstellingen, zodanig dat er synergie kan optreden. Het gaat hierbij om een efficiëntie-effect dat voortvloeit uit de synergie die kan optreden doordat organisaties dichtbij elkaar (geclusterd) zitten op een locatie (cluster- of agglomeratie-effecten). Clustereffecten kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat als gevolg van de concentratie van bedrijven, er contacten tussen werknemers zijn, die leiden tot ideeën uitwisseling en het elkaar helpen bij oplossingen. Daardoor kan de efficiëntie van alle betrokken bedrijven toenemen. Het openbaar vervoer kan in de aantrekkelijkheid van de locatie voor clustervorming een rol spelen.
  - 4 Een verbeterde bereikbaarheid van woonlocaties kan invloed hebben op de werking van de woningmarkt. Het gaat hierbij om een efficiëntie-effect doordat een groter ruimtelijk geheel binnen het zoekgebied van aanbieders en vragers op de woningmarkt komt te liggen. Meer aanbieders en vragers en meer diversiteit op de markt verbeteren de marktwerking.
  - 5 Een verbeterde bereikbaarheid van woon- en werklocaties kan invloed hebben op de werking van de arbeidsmarkt. Het gaat om een efficiëntie-effect doordat een groter ruimtelijk geheel binnen het zoekgebied van werknemers en werkgevers komt te liggen. Meer aanbieders en vragers en meer diversiteit op de arbeidsmarkt verbeteren de marktwerking.
  - 6 Meer gebruik van openbaar vervoer, ten koste van andere modaliteiten, kan een vermindering van negatieve externe effecten op milieuwaarden, geluidhinder, luchtverontreiniging, landschap e.d. veroorzaken, doordat minder gebruik wordt gemaakt van andere modaliteiten. Dit is een positief efficiëntie-effect dat terechtkomt bij gehinderden.

Hiervoor is al aangegeven dat de economische effecten van openbaar vervoer ook negatief kunnen zijn. Het gaat daarbij om negatieve externe effecten als gevolg van het (meer) gebruik van bussen, trams en metro's. Bij bussen kan vooral gedacht worden aan luchtverontreinigende emissies en geluidhinder; bij trams en metro's spelen (daarnaast) ook de negatieve effecten voor de ruimtelijke inrichting (barrière werking) een rol.

## 2.6 Baten en betrokken partijen

### 2.6.1 Verschillende baathebbers

Hiervoor zijn de economische effecten van openbaar vervoer geschetst. Aangegeven is wat voor type effecten – efficiëntie of substitutie – er zijn. Daarmee is vooral aangegeven wat de mogelijke economische baten zijn.

---

Bij wie uiteindelijk de baten terecht komen, is echter een ander verhaal. Met andere woorden, dat er ergens in de economie een economisch effect is van openbaar vervoer, geeft nog niet aan waar die effecten terecht komen.

De directe baten voor de OV-reizigers en de overige efficiëntie- en substitutie-effecten worden vaak voor een deel overgedragen aan klanten en afnemers. Zo komt de efficiëntiewinst van reizigers voor een deel terecht bij de vervoerder. Immers, de reiziger ontleent aan zijn reis zoveel nut (welvaart) dat hij bereid is om een deel daarvan in de vorm van de ticketprijs te betalen aan de vervoerder. Op die manier komt een deel van het efficiëntie-effect, dat gegenereerd is bij de reiziger, terecht bij de vervoerder. Een ander voorbeeld is de waardeestijging van onroerend goed (woningen, bedrijven, grond). De waardeestijging komt ten goede aan de eigenaar van het onroerend goed, maar de efficiëntiewinst is primair niet door hen gegenereerd, maar door de reiziger. Deze betaalt echter – kennelijk – een deel van zijn efficiëntiewinst aan de onroerend-goedeigenaar, doordat de reiziger een hogere prijs voor het onroerend goed betaald.

Uit de analyse van economische effecten van openbaar vervoer kunnen de volgende betrokken partijen worden onderscheiden en kan aangegeven worden waar de positieve economische effecten terecht komen.

#### **2.6.2 Reizigers**

Bij reizigers – bijvoorbeeld doordat zij gebruik kunnen maken van een nieuwe busverbinding – kan een reistijdwinst gerealiseerd worden. Deze tijdbesparing kan worden ingezet voor extra productie, of extra consumptie. In het geval van extra productie – bij zakelijke reizigers – is de reistijdwinst uit te drukken in geldtermen (bijvoorbeeld het salaris). In geval van extra consumptie – bij overige reizigers – is de inschatting lastiger te maken. De efficiëntiewinsten van de reiziger zijn in beginsel eenvoudig af te romen, indien er (grotere) volledige tariefvrijheid zou zijn. Afhankelijk van de prijs-elasticiteiten van verschillende typen reizigers zou prijsdifferentiatie tot hogere opbrengsten kunnen leiden. In de huidige situatie bestaat een beperkte mate van tariefvrijheid.

#### **2.6.3 Vervoerders**

De vervoerders ontvangen van de reizigers de opbrengsten uit kaartverkoop. Daarnaast kunnen er baten zijn voor de vervoerder door schaalvoordelen en innovatiemogelijkheden. Het is buitengewoon lastig om een inschatting te maken van deze effecten. In het algemeen zal het regionale openbaar geen schaal hebben waarop (substantiële) innovatiemogelijkheden zich voordoen. Schaalvoordelen, dat wil zeggen efficiëntievoordelen als gevolg van een grotere omvang van de productie, kunnen wel optreden, maar deze zijn op het niveau van het regionale vervoer in absolute termen waarschijnlijk niet erg groot. Mochten deze effecten zich voordoen dan komen ze in beginsel tot uitdrukking in de concessie-afspraken tussen vervoerder en OV-autoriteit. Een efficiënter opererende vervoerder zal goedkoper zijn bussen of trams en metro's kunnen laten rijden; een zakelijke OV-autoriteit zal – wel of niet via aanbesteding van concessies – op zijn minst een deel van deze efficiëntievoordelen tot uitdrukking laten komen in een lager budget. Er is dan sprake van afroeping van de efficiëntiewinsten van de vervoerder door de OV-autoriteit.

#### **2.6.4 Toeleveranciers**

Bij toeleveranciers in de transportsector zal, als er vervoersgroei wordt gerealiseerd, de omzet toenemen door een verhoogde vraag naar productiefactoren. Toeleveranciers zijn bijvoorbeeld brandstofleveranciers en fabrikanten van voertuigen.

---

Een efficiëntie-effect zou zich alleen voordoen als door het nieuwe project de omvang van de markt dusdanig wordt vergroot dat er schaalvoordelen optreden, of wanneer er sprake is van een technologische innovatie die met het project mogelijk wordt. Schaalvoordelen zullen gezien de omvang van het regionale vervoer voor toeleveranciers beperkt blijven. Wanneer er tien extra bussen worden aangeschaft door de vervoerder zal er van schaalvoordelen nauwelijks sprake zijn. Dit geldt ook voor innovatiemogelijkheden. Wanneer OV-autoriteiten gezamenlijk orders plaatsen voor bijvoorbeeld nieuwe bussen, liggen schaalvoordelen of innovatiemogelijkheden eerder binnen bereik.

#### **2.6.5 Bedrijven: recreatieve sector**

In de recreatieve sector treden economische effecten op doordat de bereikbaarheid of het imago van een locatie verbetert. In deze sector betreft het vervoer voornamelijk recreanten. Voor recreatie-ondernemers – pretparken, campings, culturele voorzieningen – is het belangrijk dat ze goed bereikbaar zijn. Betere bereikbaarheid leidt hier tot het aantrekken van meer klanten, doordat recreanten ervoor kiezen bijvoorbeeld hun dagje uit naar het betreffende attractiepark te plannen en niet in plaats daarvan naar het strand te gaan. Het gevolg is meer klanten en meer klanten betekent meer geld (hogere omzet).

Dat de recreatieve sector baat heeft bij een goede ontsluiting, blijkt bijvoorbeeld op de Veluwe. Enkele jaren geleden is hier een proefproject gestart om gezamenlijk vervoer (bussen) aan te bieden vanuit de accommodatie verschaffers richting de attractieparken de Hoge Veluwe en het Openlucht-museum. Na een proefperiode waarvoor de ministeries van Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij subsidie verstrekten, is de lijn voortgezet door de recreatie-ondernemers, die dus kennelijk een economisch belang hadden bij de buslijn.

In deze sector is het belang van goed openbaar vervoer dus duidelijk aan te geven.

#### **2.6.6 Bedrijven: detailhandel/midden- en kleinbedrijf**

Bij de detailhandel en het midden- en kleinbedrijf treden voornamelijk substitutie-effecten op. De bedrijven hebben belang bij een goede bereikbaarheid met openbaar vervoer, omdat dit klanten bij concurrenten kan weg-trekken. Ook hier betekent meer klanten meer geld en dus een hogere omzet. Vaak gaat het hier om openbaar vervoer dat winkelcentra ontsluit, omdat daar de omvang en de reikwijdte van het vervoer bij past. Het is duidelijk dat vooral de grote warenhuizen en ondernemers in winkelcentra baat hebben bij een goede bereikbaarheid. Dit geldt niet of nauwelijks voor bijvoorbeeld de bakker om de hoek omdat deze goed bereikbaar wil zijn voor speciaal de mensen uit de buurt.

Een voorbeeld van het belang dat grote warenhuizen/winkelcentra hebben is Groningen. Daar ligt een plan op tafel om een grote parkeergarage in hartje centrum onder de grote markt aan te leggen. Dit plan is geïnitieerd door V&D. Het grote warenhuis heeft er kennelijk baat bij dat alle klanten, ook de mensen die met de auto komen, makkelijk het warenhuis kunnen bereiken. Overigens is het plan door een referendum afgeketst.

Dat een winkelcentrum baat heeft bij een goede ontsluiting door openbaar vervoer illustreert ook het volgende voorbeeld. In Denver, Noord-Amerika, concurreert de binnenstad met grote winkelcentra aan de rand van de stad met veel parkeergelegenheid. Om de binnenstad aantrekkelijker te maken rijdt er door 16th Mall, een winkelstraat met een lengte van twee kilometer, continue een bus heen en weer. Circa iedere vijf minuten komt er een bus



---

langs waarvan gratis gebruik kan worden gemaakt. De kosten van deze busdienst worden deels betaald door de ondernemers in de binnenstad.

Geconcludeerd kan worden dat in deze sector het belang van een goede ontsluiting met openbaar vervoer duidelijk is aan te geven.

#### **2.6.7 Bedrijven: zakelijke dienstverlening**

De zakelijke dienstverlening heeft voor een deel ook te maken met substitutie- en efficiëntie-effecten zoals beschreven voor de recreatieve sector en de detailhandel, die vooral te maken hebben met bereikbaarheid voor klanten. Directe, fysieke klantcontacten zijn echter minder belangrijk voor deze sector vergeleken met de vorige twee.

Bij de zakelijke dienstverlening – denk aan kantoren – speelt een goede bereikbaarheid voor woon-werkverkeer echter een belangrijke rol. Dit is vooral een imagokwestie. Organisaties in de zakelijke dienstverlening vinden het belangrijk dat ze hun werknemers kunnen aanbieden, dat ze goed te bereiken zijn met de auto en met het openbaar vervoer, ook al zal maar een klein percentage feitelijk van het laatste gebruik maken. In een krappe arbeidsmarkt spelen dergelijke ‘tertiaire’ arbeidsvoorwaarden steeds meer een voorname rol. In dat verband speelt openbaar vervoer ook een rol bij het verminderen van de druk op de beschikbare parkeerruimte bij bedrijven.

Een voorbeeld dat de zakelijke dienstverlening baat heeft bij openbaar vervoer voor woon- werkverkeer is de Ringlijn de Mars in Zutphen. Hier hebben de Vereniging Werkgeverscontact Zutphen en de gemeente een OV-dienst ontwikkeld om het bedrijventerrein de Mars beter bereikbaar te maken vanaf het NS station. Het betreft een pendelbus die vanaf het station ieder half uur een ronde rijdt over het bedrijventerrein. De pendelbus rijdt alleen wanneer minimaal 110 maandabonnementen zijn afgenomen door ondernemers op het bedrijventerrein.

Ook hier kunnen we concluderen dat er duidelijk economisch voordeel is aan te geven.

#### **2.6.8 Bedrijven: landbouw, industrie en bouw**

In tegenstelling tot dienstverlenende bedrijven hebben bedrijven in de industrie, bouw en landbouw minder belang bij een goede bereikbaarheid voor klanten. Het aantal klantcontacten is relatief veel minder, en vaak worden de producten juist bij de klant afgeleverd.

De industrie en bouw hebben wel te maken met woon/werkverkeer. In enkele gevallen zijn de vervoerstromen zo groot dat hier mogelijkheden liggen voor de ontwikkeling van OV-voorzieningen of bedrijfsvervoer waar de bedrijven de vruchten van plukken. Net als bij de zakelijke dienstverlening kunnen deze baten worden afgeroomd.

Voor de landbouw is het woon-werkverkeer doorgaans van weinig belang, omdat het vaak om eigen bedrijven gaat waar gewoond en gewerkt wordt. Een uitzondering hierop vormt met name de tuinbouw waar in het seizoen vele arbeidskrachten van buiten het bedrijf worden gevraagd. Maar de economische effecten van openbaar vervoer zijn hier zo gering, en dat geldt zeker voor de landbouw, dat er geen substantiële economische baten van openbaar vervoer verwacht kunnen worden.

---

### 2.6.9 Vastgoedmarkt

In deze sector is het belangrijkste een goede ontsluiting met openbaar vervoer gericht op het woon- werkverkeer. Wanneer bijvoorbeeld dorp A wordt ontsloten door openbaar vervoer zullen door de verbeterde bereikbaarheid de prijzen van huizen en grond stijgen. Hier maken we onderscheid tussen verschillende partijen in deze sector. Bij makelaars en woning-eigenaren is de omvang van de economische effecten gering. Makelaars krijgen een klein percentage van de waardeverhoging wat eigenlijk verwaarloosbaar is. Bij individuele woningeigenaren gaat het ook maar om relatief kleine bedragen. Waar de baat duidelijker wordt, is bij de gemeenten, beleggers en projectontwikkelaars. Wanneer een groot project wordt opgezet, zoals bijvoorbeeld woningbouw of de aanleg van een bedrijventerrein, is een goede ontsluiting belangrijk. Het openbaar vervoer kan daarin een rol spelen. Als door openbaar vervoer de bereikbaarheid verbetert, wordt de waarde van de huizen hoger waardoor er hogere prijzen en huren voor de woningen gevraagd kan worden. Met andere woorden, het rendement op het totale project wordt groter.

In de vastgoedsector is er dus economisch voordeel bij een goede ontsluiting door openbaar vervoer. Het duidelijkst komt dit naar voren bij grote projecten waar gemeenten, beleggers en projectontwikkelaars bij zijn betrokken.

### 2.6.10 (Semi-)overheid

In deze sector betreft het belang van openbaar vervoer voornamelijk het woon- werkverkeer. Een goede bereikbaarheid voor werknemers is een factor die, net als bij de zakelijke dienstverlening, een steeds grotere rol speelt bij de werving en selectie van werknemers. Ook het verminderen van de druk op de beschikbare parkeerruimte bij (semi-)overheidsinstellingen door OV-gebruik is belangrijk. Overigens zijn deze effecten voor de (semi-) overheid minder belangrijk dan voor de commerciële instellingen, omdat het niet leidt tot hogere omzet. Evenwel kunnen de lagere kosten als een bate gezien worden.

Daarnaast hebben gemeentelijke en provinciale instellingen en rijksoverheidsdiensten een voorbeeldfunctie en zullen zij hun werknemers stimuleren met het openbaar vervoer te reizen, alhoewel voor de betrokken organisatie niet direct van een economische bate kan worden gesproken. Naast woon-werkverkeer hebben ze in mindere mate ook belang bij goede bereikbaarheid voor klanten.

Een voorbeeld betreft een ziekenhuis waar het belang van een goede ontsluiting met openbaar vervoer voor woon- werkverkeer duidelijk naar voren komt. In Arnhem is een busbaan aangelegd die vanaf de rand van de stad de stad in loopt. Aan de rand van de stad bij het begin van de A52 is een transferium gesitueerd, en verder liggen aan de lijn het Gelredome stadion, het ziekenhuiscomplex Rijnstate, het hoofdkantoor van Ohra Verzekeringen en het winkelcentrum Kronenburg. Met het ziekenhuis is een regeling getroffen dat werknemers tegen gereduceerd tarief buskaarten kunnen aanschaffen. Voor parkeren op het ziekenhuisterrein moeten werknemers betalen. Buiten de reguliere dienstregelingstijden wordt door het ziekenhuis aanvullend vervoer aangeboden aan de werknemers. Het ziekenhuis heeft daardoor minder parkeercapaciteit nodig, wat opgevat kan worden als een bate.

Conclusie: in deze sector is een duidelijk economisch voordeel aan te geven bij een OV-project.

---

#### 2.6.11 Onderwijsinstellingen

Onderwijsinstellingen zijn gebaat bij een goede bereikbaarheid. Ten eerste kan een onderwijsinstelling daarmee wellicht meer studenten/scholieren trekken. Dat levert volgens de huidige bekostiging per student, een economisch voordeel op, in de vorm van een groter deel van de subsidiepot. Ten tweede kan openbaar vervoer net zoals bij zakelijke dienstverlening en overheidsorganisaties een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid voor werknemers. Een onderwijsinstelling zou daarmee de betere werknemers naar zich toe kunnen trekken en zo de kwaliteit van haar onderwijs en onderzoek verbeteren. Ook de rol van openbaar vervoer bij het verminderen van de druk op de beschikbare parkeerruimte bij onderwijsinstellingen is in dit verband van belang.

#### 2.6.12 Arbeidsmarkt

Effecten op de arbeidsmarkt betreffen vooral een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt in termen van ruimtelijke schaalvoordelen: de vraag naar en het aanbod van arbeid bestrijken een groter geografisch gebied, van waaruit arbeidskrachten kunnen worden aangetrokken of werkgelegenheid kan worden aangeboden, zonder dat daarvoor verhuizing of herlocatie nodig is. Onder bepaalde omstandigheden kunnen deze effecten als efficiëntie-effecten worden beschouwd. Het vinden van een passende baan wordt voor een werkzoekende makkelijker; voor werkgevers wordt het makkelijker om kwalitatief goed personeel te vinden. De arbeidsmarkt effecten zijn lastig in kaart te brengen.

#### 2.6.13 Niet OV-reizigers

Bij wijzigingen in het netwerk treden bij niet OV-reizigers netwerkeffecten op. Een OV-project kan veranderingen in het vervoersnetwerk teweeg brengen waar mensen, die niet met het openbaar vervoer reizen, de effecten van ondervinden.

Ter illustratie het volgende voorbeeld. Op de weg tussen plaats A en bedrijventerrein B staat iedere ochtend een file. Over deze weg gaat nu een paar keer per uur een bus rijden. De congestie vermindert waar de reizigers die niet met deze bus rijden profijt van hebben. Dit geldt juist ook voor reizigers die niet in plaats A wonen of op bedrijventerrein B werken, maar wel van de weg gebruik maken. Dit profijt is uit te drukken in geld doordat hun reistijd vermindert.

Niet OV-reizigers hebben baat bij goed openbaar vervoer.

#### 2.6.14 Overigen

Bij overigen gaat het om personen die negatieve externe effecten (geluidhinder, milieu-overlast) ondervinden. Externe effecten zijn de niet in de prijs tot uitdrukking komende effecten van de productie of consumptie van de één op de productie of consumptie van de ander. Omdat de effecten niet geprijsd zijn – niet via de markt lopen – wordt er bij de productie- of consumptiebeslissing geen rekening mee gehouden. Externe effecten die samenhangen met uitbreiding van openbaar vervoer betreffen effecten als bijvoorbeeld geluidhinder, (on)veiligheid en lucht verontreinigende emissies. Deze effecten zijn lastig in kaart te brengen. Vooral omdat het openbaar vervoer voor de gehele samenleving veelal een vermindering van externe effecten teweeg brengt (minder lucht verontreinigende emissies per reizigerskilometer vergeleken met het autovervoer) maar een toename van externe effecten voor bepaalde mensen (bijvoorbeeld geluidhinder voor mensen die vlak langs een drukke busroute wonen).

---

## 2.7 Overzicht baten en baathebbers

In schema 2.1 zijn de mogelijke baten en baathebbers samengevat weergegeven. In het schema is ook de relevantie van de gevonden baten weergegeven. In het voorgaande is steeds aangegeven of de mogelijke baten voor een betrokken partij belangrijk zijn of niet. In het schema betekent bijvoorbeeld een grote relevantie dat de betreffende baten voor de betrokken partij ten opzichte van die voor andere partijen naar verwachting relatief groot zijn. In het schema is de mate van relevantie - enigszins arbitrair ingedeeld - in groot (++), beperkt (+) of nihil (0).

De baten voor vervoerders, bedrijven en gemeenten, beleggers en projectontwikkelaars zijn ten opzichte van die van andere baathebbers relatief groot te noemen. Voor de vervoerders betekenen meer reizigers in beginsel meer opbrengsten. Baten voor de vervoerder door schaalvoordelen en innovatie-mogelijkheden zijn beperkt in omvang. Bedrijven in de recreatiesector en de detailhandel/midden- en kleinbedrijf hebben een baat in de vorm van een hogere omzet door meer klanten. Zakelijke dienstverleners hebben vooral belang aan een goede bereikbaarheid voor woon-werkverkeer. Voor baat hebbende partijen op de vastgoedmarkt is het belangrijkste een goede ontsluiting met openbaar vervoer gericht op het woon- werkverkeer. Makelaars krijgen een klein percentage van de waardestijging wat eigenlijk verwaarloosbaar is. Bij individuele woningeigenaren gaat het ook maar om relatief kleine bedragen. De baat is duidelijker aan te geven bij de gemeenten, beleggers en projectontwikkelaars. Als door openbaar vervoer de bereikbaarheid verbetert, wordt de waarde van de huizen hoger waardoor er hogere prijzen en huren voor de woningen gevraagd kunnen worden.

Baten doen zich ook voor bij (semi-)overheid/onderwijs en niet OV-reizigers. De type baten voor de (semi-)overheid- en onderwijsinstellingen zijn globaal gesproken hetzelfde als voor de commerciële instellingen. De baten zijn echter relatief minder groot, omdat de baten in beginsel niet tot een hogere omzet zullen leiden maar slechts tot een verlaging van de kosten. Alleen onderwijsinstellingen zouden, indien ze meer studenten trekken door een goede bereikbaarheid, ook meer subsidie ('omzet') kunnen halen. Bij niet OV-reizigers zijn de baten uit te drukken in reistijdwinsten als gevolg van minder congestie. Waarschijnlijk gaat het om een klein aantal minuten reistijdwinst wat toegerekend kan worden aan het OV-product, zodat de baten per afzonderlijk OV-product relatief gering zijn.

Voor toeleveranciers, de arbeidsmarkt en 'overigen' is de relevantie van de geïdentificeerde baten lastig aan te geven en waarschijnlijk (zeer) beperkt. Bij toeleveranciers in de transportsector zal, als er vervoersgroei wordt gerealiseerd, de omzet toenemen door een verhoogde vraag naar productiefactoren. Schaalvoordelen zullen gezien de omvang van het regionale vervoer voor toeleveranciers beperkt blijven. Omdat het gaat om van de omzetsijging van de vervoerders afgeleide baten, zijn de baten voor de toeleveranciers relatief gering. Bij de baten voor actoren op de arbeidsmarkt kan de invloed van het openbaar vervoer op het zoekgedrag van werknemers en werkgevers binnen het geheel van factoren, die het zoekgedrag beïnvloeden, als relatief klein worden beschouwd. Daarom worden hier de baten ten opzichte van de andere mogelijke baten ook als klein beschouwd. Ook de baten in de vorm van vermindering van negatieve externe effecten door substitutie worden hier, gezien vanuit het niveau van een afzonderlijk OV-product, als relatief klein beschouwd. De afoming van de baten bij deze baathebbers wordt dan ook niet verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

**Schema 2.1**  
Economische effecten openbaar vervoer

Betrokken partij	Voorbeelden	Effect	Relevantie baten	Type effect
Reizigers		reistijdwinst/hogere productiviteit reis t.o.v. eerdere activiteit	++	direct
Vervoerders		opbrengsten van kaartverkoop	++	indirect
		schaalvoordelen/innovatie	o/+	
Toeleveranciers transportsector	bus fabrikanten	hogere omzet	o/+	
		schaalvoordelen/innovatie	o/+	
Bedrijven	recreatieve sector detailhandel/ midden- en klein- bedrijf/zakelijke dienstverlening	strategische effecten (effecten op vestigingsplaatskeuze) door verbetering bereikbaarheid of imago-verbetering (perceptie)	+	
		omzetgroei	++	
		synergie-, cluster- of agglomeratie-effect	o/+	
(Semi-)overheid/onderwijs	mbo/hbo/wo gemeentelijke/provinciale instellingen rijksoverheidsdiensten/ziekenhuizen	strategische effecten (effecten op vestigingsplaatskeuze) door verbetering bereikbaarheid of imago-verbetering (perceptie)	+	
		omzetgroei	o/+	
		synergie-, cluster- of agglomeratie-effect	o/+	
Vastgoedmarkt	projectontwikkelaars/gemeenten/beleggers woningeigenaren eigenaren overig onroerend goed makelaars	extra bestedingen door verschuiving bevolking van ene naar andere locatie	0/+	
		waardestijging onroerend goed	++	
		verbetering werking woningmarkt	o/+	
Arbeidsmarkt	werkzoekenden/ werkgevers	verbetering werking arbeidsmarkt	o/+	
Niet OV-reizigers	automobilisten	netwerkeffecten	+	
Overigen/niet-gebruikers	personen die negatieve externe effecten ondervinden (geluidshinder, milieu-overlast)	vermindering externe effecten	o/+	

++ = relatief belang van baat voor betreffende partij is groot;

+ = relatief belang van baat voor betreffende partij is beperkt;

o = relatief belang van baat voor betreffende partij is nihil

---

## 3 Instrumenten

---

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen mogelijke instrumenten voor baatafroming aan bod. In paragraaf 3.2 wordt beknopt een aantal mogelijke instrumenten beschreven. In Bijlage I staat een uitgebreide en meer gedetailleerde beschrijving van instrumenten. In paragraaf 3.3 wordt voor elke baat hebbende partij die in hoofdstuk 2 is geïdentificeerd de toepassing van een aantal instrumenten beschreven en beoordeeld. Meer gedetailleerde praktische voorbeelden van instrumenttoepassing zijn verwerkt in de bijlagen II, III en IV, waarin aan de hand van drie concrete cases wordt ingegaan op economische baten en mogelijkheden van baatafroming. In paragraaf 3.4 wordt tenslotte ingegaan op de inzet van de verschillende instrumenten en de relatie OV-autoriteit - vervoerder.

### 3.2 Overzicht mogelijke instrumenten

#### 3.2.1 Algemeen overzicht

Het zoekgebied van mogelijke instrumenten is in deze studie beperkt door van alle mogelijke instrumenten alleen die mee te nemen, die in de beleidspraktijk op redelijk korte termijn inzetbaar zijn. Dat betekent dat een aantal instrumenten waarvan de wettelijke basis ontbreekt, of waarvan het onduidelijk is of er voldoende wettelijke basis is voor toepassing binnen de context van openbaar vervoer, niet wordt meegenomen. Zo wordt geen analyse gemaakt van de gemeentelijke baatbelasting, omdat toepasbaarheid daarvan als instrument voor baatafroming in het openbaar vervoer op voorhand niet mogelijk lijkt. Een mogelijk instrument als een OV-heffing, waarbij een bestemmingsheffing wordt geheven op baat hebbende partijen, wordt hier alleen aangestipt, omdat - ondanks dat het mogelijk een effectief instrument kan zijn - de juridische basis en vooralsnog ook het draagvlak ervoor op dit moment ontbreken.

Mogelijke instrumenten zijn:

- 1 Vervoersmanagement;
- 2 Convenanten/privaatrechtelijke afspraken;
- 3 Opcenten/ 'meeliften' op bestaande heffingen;
- 4 Exploitatie-overeenkomst;
- 5 Gronduitgifte;
- 6 Integrale project-ontwikkeling;
- 7 Reclame;
- 8 Productontwikkeling.

In bijlage I staat een uitgebreidere en meer gedetailleerde beschrijving van instrumenten.

De instrumenten zijn niet allemaal (direct) in handen van de OV-autoriteit. De instrumenten reclame en productontwikkeling zijn over het algemeen in handen van de vervoerder. Een ander deel van de instrumenten is in handen van andere overheden dan de OV-autoriteit.

---

### **3.2.2 Gebruik Instrumenten door de vervoerder**

Wanneer de instrumenten in handen liggen van de vervoerder zal de feitelijke afroaming door de OV-autoriteit moeten plaatsvinden binnen de concessie. In de huidige relatie tussen OV-autoriteit, als opdrachtgever van het vervoer, en de vervoerder staat de concessie centraal. De OV-autoriteit kan binnen de concessie afspraken opnemen over de inzet van instrumenten voor het afroemen van baten. De voorwaarden kunnen vooraf worden gesteld, door bij de concessieverlening een lager budget aan de vervoerder te geven, ervan uitgaande dat de vervoerder een aantal extra inkomstenbronnen kan en zal genereren. In de concessievoorwaarden moet de vervoerder daarvoor dan ook voldoende vrijheden krijgen. De voorwaarden kunnen ook gedurende de concessie worden geoperationaliseerd door de inzet van bepaalde instrumenten af te spreken en de verdeling van de eventuele opbrengsten daarvan binnen de concessie-afspraken te verwerken. Op de relatie OV-autoriteit - vervoerder wordt in paragraaf 3.3 nog verder ingegaan.

### **3.2.3 Instrumenten in handen van gemeenten, provincies en Kaderwetgebieden**

De instrumenten opcenten/'meeliften' op bestaande heffingen, exploitatie-overeenkomst, gronduitgifte en integrale project-ontwikkeling zijn voornamelijk gemeentelijke instrumenten. Ook Kaderwetgebieden hebben, afhankelijk van de precieze verdeling van bevoegdheden tussen Kaderwetgebied en inliggende gemeenten, in zekere mate direct de beschikking over deze instrumenten. Provincies beschikken niet over deze instrumenten. Dat betekent dat provincies en gedeeltelijk ook Kaderwetgebieden voor toepassing van deze instrumenten afhankelijk zijn van de inliggende gemeenten. Een inliggende gemeente (die niet zelf ook OV-autoriteit is) zal in zekere zin de uitvoerder van het beleid van de OV-autoriteit moeten zijn. Voor de inzet van deze instrumenten door de OV-autoriteit is daarom samenwerking nodig met inliggende gemeenten. In een dergelijke samenwerking is het denkbaar dat inliggende gemeenten bereid zijn de hen ter beschikking staande instrumenten in te zetten ten behoeve van financiering van het openbaar vervoer, als daar een duidelijk aanbod van OV-voorzieningen tegenover staat.

De provincie (of het Kaderwetgebied) zal daar bij het ontwerp van het baat-afromingsinstrument rekening mee moeten houden.

## **3.3 Afroemen van baathebbers**

### **3.3.1 Algemeen**

In deze paragraaf wordt gezien in welke situatie de instrumenten het meest geschikt zijn, oftewel het beste kunnen worden toegepast. De beschrijving van mogelijke instrumenten wordt gedaan per betrokken baat hebbende partij.

### **3.3.2 De vervoerder als baathebber**

De vervoerder is direct baat hebbende partij. Immers, indien een nieuw of verbeterd OV-product leidt tot meer reizigers dan ontvangt de vervoerder meeropbrengsten uit de kaartverkoop. Een omvangrijk OV-project kan ook leiden tot efficiëntieverbetering bij de vervoerder (schaalvoordelen).

Afhankelijk van de concessievoorwaarden kan de vervoerder ook extra subsidie voor het vervoer ontvangen. Immers, indien de vervoersomvang toeneemt, kan in beginsel de OV-autoriteit meer rijkssubsidie ontvangen.

---

De OV-autoriteit kan de extra opbrengsten voor de vervoerder uit de kaart-verkoop niet direct afroten. Deze komen in beginsel 'automatisch' bij de vervoerder terecht via het WROOV-systeem. Deze baten kan de OV-autoriteit afroten door bijvoorbeeld op het moment van de concessieverlening een lager budget beschikbaar te stellen of gedurende de concessieperiode met de vervoerder bepaalde afspraken te maken over het 'delen' van efficiëntiewinsten. Het is daarbij van belang dat duidelijk is welke vrijheid de vervoerder heeft om nieuwe producten te ontwikkelen. De afroting moet bovendien niet zodanig zijn dat de vervoerder geen prikkel meer heeft om betere OV-producten te ontwikkelen.

### 3.3.3 Recreatie-ondernemers als baathebbers

Recreatie-ondernemers hebben belang bij een goede bereikbaarheid van hun onderneming voor recreanten. Een OV-autoriteit of vervoerder kan de recreatie-ondernemers aanspreken op hun belang bij OV-projecten.

Instrumenten die hierbij tot hun beschikking staan zijn:

- productontwikkeling (en reclame);
- vervoersmanagement, inclusief 'meeliften' op bestaande heffingen of parkeertarieven;
- convenanten/privaatrechtelijke afspraken.

#### *Productontwikkeling*

Productontwikkeling is een instrument in handen van de vervoerder, ervan uitgaande dat de ontwikkelingsfunctie (grotendeels) bij de vervoerder ligt. Het is dus ook de vervoerder die (in eerste instantie) de baten afroten.

De vervoerder kan OV-lijnen ontwikkelen, die de recreatie-ondernemingen goed ontsluiten. Hierbij kan gedacht worden aan OV-lijnen die juist in de weekenden en schoolvakanties frequent rijden en rekening houden met de openings- en sluitingstijden van de recreatie-ondernemingen. Het gaat bijvoorbeeld om lijnen die rijden tussen het NS-station en de recreatie-ondernemingen en lijnen die recreatie-ondernemingen (campings/hotels en attractieparken) onderling verbinden. De mogelijkheden voor productontwikkeling hangen mede af van het aantal deelnemende ondernemingen en het aantal recreanten.

Het OV-product kan in overleg tussen de vervoerder en de ondernemingen tot stand komen. Dit kan leiden tot een betere afstemming op de wensen van de ondernemers en een groter draagvlak bij de ondernemers.

Voor het leveren van dit product kan de vervoerder een financiële bijdrage vragen, bijvoorbeeld een percentage van de gemaakte kosten, of van de ondernemingen verlangen dat zij een minimum aantal vervoerspassen of strippenkaarten afnemen. In de onderhandelingen hierover kan de vervoerder aangeven dat een goed OV-product ervoor zorgt dat een kleinere parkeercapaciteit nodig is, wat in geld is uit te drukken.

Productontwikkeling sluit nauw aan op bestaande ontwikkelingsactiviteiten van vervoerders, en zal daarom weinig praktische problemen in de uitvoering geven. Het succes van het instrument hangt sterk af van de marketing-kwaliteiten en onderhandelingspositie van de vervoerder. De onderhandelingspositie van de vervoerder wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het aangeboden OV-product en de specifieke situatie van de onderneming ten aanzien van bereikbaarheid. Het opnemen van de productontwikkeling in een groter geheel van vervoersmanagementafspraken waarbij ook de decentrale overheid is betrokken, kan de haalbaarheid en effectiviteit van dit instrument vergroten. In dat geval kunnen bijvoorbeeld ook afspraken over (betaald) parkeren integraal worden meegenomen. Een voorwaarde is dat



---

de omvang van de (potentiële) vervoersstromen niet te klein is. De baten voor de betrokken partijen vloeien immers voort uit het feit dat er recreanten met het openbaar vervoer komen. Hoe groter deze stromen, hoe meer belang de betrokken partij heeft.

Uiteraard moet de OV-autoriteit de baten weer bij de vervoerder afroten. Dit kan op de in paragraaf 3.4.3 beschreven manier geschieden.

#### *Vervoersmanagement*

Vervoersmanagement is een instrument waarbij de bedrijven het initiatief hebben. Vervoerders en decentrale overheden zijn vaak betrokken bij vervoersmanagementafspraken. Openbaar vervoer is meestal een van de onderdelen van vervoersmanagement, zodat de overheid ook als OV-autoriteit is betrokken. De OV-autoriteit zal moeten samenwerken met de vervoerder, indien daar de ontwikkelingsfunctie (voornamelijk) ligt. In relatie tot baatafroming is vervoersmanagement een instrument in handen van de decentrale overheid. Om tot baatafroming te komen binnen vervoersmanagement, moet de ontwikkeling van een OV-product een integraal onderdeel zijn binnen de vervoersmanagementafspraken. In het geval van recreatie-ondernemingen ligt de relatie met parkeerbeleid voor de hand, waar het gaat om bereikbaarheid voor recreanten.

De baatafroming kan bij dit instrument op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste kan aan de betrokken bedrijven direct een (algemene) vergoeding worden gevraagd voor de uitvoering van de afspraken - ook afspraken die niet het openbaar vervoer betreffen - binnen vervoersmanagement. Een deel van deze middelen zou door de decentrale overheid expliciet kunnen worden ingezet voor de bekostiging van het openbaar vervoer. Ten tweede kunnen meer specifieke instrumenten worden ingezet, zoals het gebruiken van de opbrengsten uit betaald parkeren voor het OV-deel van het vervoersmanagement. Deze mogelijkheid doet zich met name voor indien binnen het vervoersmanagement uitbreiding van het betaald parkeren plaatsvindt, zodat een relatie tussen het reguleren van parkeren via parkeertarieven en het aanbieden van openbaar vervoer kan worden gelegd.

Het instrument sluit aan bij de bestaande praktijk van vervoersmanagement. Tot nu toe is echter het vragen van financiële vergoedingen voor uitvoering van onderdelen van vervoersmanagementafspraken niet gebruikelijk. Meestal worden van de betrokken partijen alleen inspanningsverplichtingen gevraagd, maar geen financiële verplichtingen. Het zal daarom van de onderhandelings- en overtuigingskracht van de OV-autoriteit afhangen of een financiële bijdrage te realiseren is. De kwaliteit van het aangeboden OV-product en de specifieke situatie van de onderneming ten aanzien van bereikbaarheid spelen een belangrijke rol bij de haalbaarheid en effectiviteit van dit instrument. Vooral bij recreatie-ondernemers als campings en hotels zal de financiële draagkracht van de ondernemingen soms een probleem zijn.

#### *Convenanten/privaatrechtelijke afspraken*

Bij convenanten/privaatrechtelijke afspraken gaat het om dezelfde instrumenten als bij vervoersmanagement. Een belangrijk verschil is dat in dit geval het initiatief veelal bij de decentrale overheid ligt. Ook is een verschil dat afspraken op een hoger schaalniveau - regionaal, provinciaal - kunnen worden gemaakt, in plaats van op het niveau van een aantal bedrijven. Omdat meer partijen betrokken zijn, kan het draagvlak voor convenanten groter zijn dan bij vervoersmanagement.

---

#### 3.3.4 De detailhandel en het midden- en kleinbedrijf als baathebber

De detailhandel en het midden- en kleinbedrijf hebben voornamelijk voor hun klanten belang bij een goede ontsluiting met openbaar vervoer. Ook de bereikbaarheid van de bedrijven voor eigen werknemers kan een belang zijn. Een OV-autoriteit of vervoerder kan deze sector hierop aanspreken. Instrumenten die hierbij tot hun beschikking staan zijn: productontwikkeling (en reclame);

- vervoersmanagement, inclusief ‘meeliften’ op bestaande heffingen of parkeertarieven;
- convenanten/privaatrechtelijke afspraken.

##### *Productontwikkeling*

De vervoerder kan inspringen op de wensen van de ondernemers door een buslijn aan te bieden die rechtstreeks van omliggende woonwijken naar een winkelcentrum rijdt. De vervoerder kan de aantrekkelijkheid van dit product verhogen door de frequentie van het aantal ritten op te voeren op zaterdag en koopavonden. Dit kan in combinatie met reclame op de bussen, het logo van het winkelcentrum of reclame voor de verschillende ondernemingen in het winkelcentrum. In plaats van een winkelcentrum kan dit ook gelden voor grote warenhuizen, zoals bijvoorbeeld de V&D en de Bijenkorf. De mogelijkheden om een goed product te ontwikkelen, zullen in het algemeen groter zijn indien er meerdere ondernemingen op één locatie, of ondernemingen met relatief veel klanten bij betrokken zijn.

De vervoerder kan ervoor kiezen het product zelf te ontwikkelen en aan te bieden of het ontwikkelen in overleg met de ondernemers te laten plaatsvinden. Dit laatste kan leiden tot een groter draagvlak bij de ondernemers omdat er dan meer rekening met hun wensen gehouden kan worden.

Voor het aanbieden van dit product kan de vervoerder een bijdrage vragen van de ondernemers. Dit kan een vast bedrag zijn of een percentage van de exploitatie kosten. De vervoerder zal zijn onderhandelingspositie versterken wanneer het OV-product van goede kwaliteit is en aansluit bij wat de ondernemers voor ogen hebben.

Belangrijk is dat de omvang van de (potentiële) vervoersstromen – potentiële klanten – niet te klein is. Hoe groter het aantal reizigers, hoe meer belang de betrokken partij heeft.

Het opnemen van de productontwikkeling in een groter geheel van vervoersmanagementafspraken, zoals bijvoorbeeld parkeerbeleid, waarbij ook de decentrale overheid is betrokken, kan de haalbaarheid en effectiviteit van dit instrument vergroten.

De inzet van de instrumenten vervoersmanagement en convenanten/privaatrechtelijke afspraken kan op dezelfde wijze als dit in paragraaf 3.3.3 is beschreven.

#### 3.3.5 De zakelijke dienstverlening en de industrie als baathebber

Bedrijven in de zakelijke dienstverlening hebben belang bij een goede bereikbaarheid van hun vestiging of locatie. In het bijzonder bereikbaarheid voor werknemers van toenemend belang is als element binnen de arbeidsvoorwaarden. Daarbij speelt naast de bereikbaarheid aan zich ook voldoende parkeergelegenheid voor werknemers bij het bedrijf een rol. Bereikbaarheid voor klanten is van belang, maar zal niet voor alle zakelijke dienstverleners even belangrijk zijn.

Een OV-autoriteit of vervoerder kan de zakelijke dienstverleners in de eerste plaats aanspreken op het belang van OV-bereikbaarheid voor werknemers.

---

De omvang van de betreffende bedrijven bepaalt in belangrijke mate de reikwijdte van de toe te passen instrumenten. Instrumenten die goed aansluiten zijn:

- productontwikkeling (en reclame);
- vervoersmanagement, inclusief ‘meeliften’ op bestaande heffingen of parkeertarieven;
- convenanten/privaatrechtelijke afspraken.

#### *Productontwikkeling*

De vervoerder kan OV-lijnen ontwikkelen, die de betreffende bedrijven in de ochtend- en avondspits goed ontsluiten. Het moet gaan om kwalitatief goed vervoer dat snel en frequent de betreffende bedrijven aandoet. Het zal deels gaan om lijnen die bepaalde woonlocaties (woonwijken) met de bedrijfslocaties verbinden, en deels om verbindingen tussen NS-station en bedrijfslocaties. De mogelijkheden om een goed product te ontwikkelen, zullen in het algemeen groter zijn indien er meerdere bedrijven op één locatie, of bedrijven met relatief veel werknemers bij betrokken zijn.

De vervoerder kan de producten op eigen initiatief ontwikkelen of (in een vroeg stadium) in overleg met de betrokken bedrijven. In het laatste geval kan beter rekening worden gehouden met de wensen van de bedrijven. Ook kan dan bijvoorbeeld gewerkt worden met informatie over woonplaatsen van werknemers, waarover het betreffende bedrijf beschikt. Betrokkenheid van het bedrijf bij de productontwikkeling kan leiden tot een groter draagvlak binnen het bedrijf.

De vervoerder zal in onderhandeling moeten treden met de bedrijven om deze zo ver te krijgen dat ze bereid zijn om een deel van de kosten van het OV-product te vergoeden. Dit kan de vorm hebben van bijvoorbeeld een bepaalde minimum-afname van jaarkaarten voor werknemers of een financiële vergoeding van een bepaald deel van de kosten. Bij onderhandelingen over de financiële bijdrage kan er op worden gewezen dat een groter gebruik van openbaar vervoer de druk op de voor het bedrijf beschikbare parkeerplaatsen vermindert. Daaraan kan ook een prijskaartje worden gehangen.

Productontwikkeling ten behoeve van de bereikbaarheid voor klanten zal in grote lijnen op dezelfde manier plaatsvinden. Dit product is lastiger te ontwikkelen en ook moeilijker ‘aan de man te brengen’ omdat informatie over mobiliteit van klanten in mindere mate beschikbaar is en de potentiële rol van openbaar vervoer in het vervoeren van de klanten op voorhand lastig is in te schatten. Alleen indien het gaat om meerdere bedrijven op een locatie, of bedrijven met relatief veel klanten zal productontwikkeling gericht op de klanten succesvol kunnen zijn. In dat geval is het bovendien mogelijk om op basis van het ontwikkelde product reclame-uitingen van de betrokken bedrijven op de voertuigen te voeren, wat tot additionele inkomsten leidt of de aantrekkelijkheid van het aangeboden product versterkt.

Ook hier geldt dat het succes van het instrument afhangt van de marketing-kwaliteiten en onderhandelingspositie van de vervoerder. De onderhandelingspositie van de vervoerder wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het aangeboden OV-product en de specifieke bedrijfssituatie ten aanzien van bereikbaarheid. Een andere belangrijke factor is de omvang van de (potentiële) vervoersstromen. De baten voor de betrokken partijen vloeien immers voort uit het feit dat er klanten en werknemers met het openbaar vervoer komen.

---

De inzet van de instrumenten vervoersmanagement en convenanten/privaatrechtelijke afspraken kan op dezelfde wijze als dit in paragraaf 3.3.3 is beschreven.

### 3.3.6 De (semi)overheid en het onderwijs als baathebber

Een goede bereikbaarheid met openbaar vervoer is in deze sector voor- namelijk gericht op het woon- werk- en het woon-schoolverkeer. Als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden wordt belang gehecht aan een goede bereikbaarheid met openbaar vervoer en voldoende parkeergelegenheid voor werknemers die met de auto komen.

Onderwijsinstellingen hebben belang bij een goede bereikbaarheid voor studenten en scholieren. Zij hebben er wel baat bij zoveel mogelijk studenten/scholieren te trekken. Meer studenten/scholieren leidt bij hen over het algemeen levert hen over het algemeen meer budget op.

Hier geldt dat een OV-autoriteit of vervoerder de onderwijsinstelling of (semi-)overheid kan aanspreken op het belang van OV-bereikbaarheid voor werknemers en studenten/scholieren. De omvang van de betreffende instelling bepaalt in belangrijke mate de reikwijdte van de toe te passen instrumenten. Instrumenten die daar goed bij aansluiten zijn:

- productontwikkeling (en reclame);
- vervoersmanagement, inclusief ‘meeliften’ op bestaande heffingen of parkeertarieven;
- convenanten/privaatrechtelijke afspraken.

#### *Productontwikkeling*

Voor bereikbaarheid gericht op woon- werkverkeer kan de vervoerder OV-lijnen ontwikkelen die de betreffende instellingen in de ochtend- en avondspits goed ontsluiten. Het moet gaan om kwalitatief hoogwaardig vervoer dat snel en frequent de betreffende instellingen aandoet. Het zal deels gaan om lijnen die bepaalde woonlocaties (woonwijken) met de instellingen verbinden, en deels om verbindingen tussen NS-station en de instellingen.

Voor bereikbaarheid gericht op studenten/scholieren kan de vervoerder OV-lijnen ontwikkelen die de onderwijsinstellingen goed ontsluiten. Hierbij kan rekening worden gehouden met de schooltijden. Naast het verbinden van onderwijsinstellingen met woonwijken en het station kan er ook gedacht worden aan het verbinden van verschillende vestigingen van een onderwijsinstelling. De laatste decennia heeft een ontwikkeling van schaalvergroting plaatsgevonden binnen het onderwijs. Een vervoerder kan onderwijsinstellingen met verschillende vestigingen in een stad of in een wijk een soort ‘intern’ vervoer aanbieden, dat de verschillende vestigingen of locaties verbindt. Deze speciale buslijnen kunnen ook bijvoorbeeld de naam of kleur van het logo krijgen van de desbetreffende onderwijsinstelling.

De vervoerder zal in onderhandeling moeten treden met de instellingen om deze zo ver te krijgen dat ze bereid zijn om een deel van de kosten van het OV-product te vergoeden. Dit kan de vorm hebben van bijvoorbeeld een financiële vergoeding van een bepaald deel van de kosten. Bij onderhandelingen over de financiële bijdrage kan er op worden gewezen dat een groter gebruik van openbaar vervoer de druk op de voor de instelling beschikbare parkeerplaatsen vermindert. Ook hier geldt dat hoe groter de vervoersstromen zijn, hoe meer belang de baat hebbende partij in beginsel heeft, en dus hoe groter de kans dat het instrument effectief kan worden ingezet.

---

De inzet van de instrumenten vervoersmanagement en convenanten/pri-vaatrechtelijke afspraken kan op dezelfde wijze als dit in paragraaf 3.3.3 is beschreven.

### 3.3.7 De vastgoedsector als baathebber

De verschillende partijen die actief zijn in de vastgoedsector hebben baat bij een goede ontsluiting door openbaar vervoer omdat het zorgt voor een waardestijging van de gebouwen en de grond. Aangrijpingspunt is de rol die gemeenten, en in mindere mate provincies, hebben binnen projectontwikkeling. Projectontwikkeling betreft projecten zoals de aanleg, bouw of (grootschalige) aanpassing van een bedrijvenlocatie, woonlocatie, winkelcentrum, onderwijsinstelling of ziekenhuis. In de huidige beleidspraktijk zijn gemeenten bij projectontwikkeling betrokken. Soms gebeurt dat passief in de rol van de gemeente als opsteller van het bestemmingsplan (en de provincie als toezichthouder daarop). Soms gebeurt dat meer actief als projectpartner en voegt de gemeente daadwerkelijk in de sfeer van voorzieningen en financiën iets toe aan een project. Andere betrokkenen bij projecten zijn projectontwikkelaars, financiers (beleggers en banken), architecten, make-laars e.d. Van hen zijn vooral de projectontwikkelaars en financiers baat hebbende: zij willen een bepaald rendement op het project realiseren.

De decentrale overheid kan de volgende instrumenten inzetten om deze baten af te romen:

- integrale projectontwikkeling;
- opcenten;
- gronduitgifte;
- exploitatie-overeenkomst.

#### *Integrale projectontwikkeling*

Met integrale projectontwikkeling wordt bedoeld op het integreren van het openbaar vervoer in projecten op het ruimtelijke orderingsgebied. Omdat het gaat om het ontwikkelen en aanbieden van OV-producten die aansluiten bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de aanleg van een nieuwe woonwijk of van een nieuw bedrijfsterrein, is het zinvol dat vervoerders en decentrale overheid hierin gezamenlijk optrekken.

Het instrument sluit aan bij de huidige beleidspraktijk waarbij gemeenten veelal betrokken zijn bij grote projecten. Vooral in de situatie dat een gemeente actief participeert in een project, heeft de gemeente de mogelijkheid om openbaar vervoer als integraal onderdeel van het project mee te (laten) nemen. Hoe groter de vervoersstromen en de rol, die het openbaar vervoer in de ontsluiting kan spelen, hoe groter de potentiële baten. Daar kan een prijskaartje aan worden verbonden, in de zin dat de overige partijen bijdragen in de kosten van de OV-voorziening. Het ligt grotendeels aan de overtuigings- en onderhandelingskracht van de decentrale overheid in welke mate dit iets kan opleveren voor het openbaar vervoer. Overigens zal ook de vervoerder er bij betrokken moeten zijn, omdat het gaat om productontwikkeling. In beginsel kan de overheid aan de andere betrokken partijen een integrale bijdrage vragen, wat neerkomt op een verhoging van de bijdrage van die partijen aan het totale project, dan wel een verlaging van de overheidsbijdrage. Daarnaast zijn er meer specifieke instrumenten die kunnen worden ingezet binnen de integrale projectbenadering, zoals opcenten, gronduitgifte en exploitatie-overeenkomst.

---

### *Opcenten*

Via dit instrument heeft de overheid de mogelijkheid baten af te romen door mee te liften met bestaande heffingen. De waardestijging door verbeterde bereikbaarheid zou bijvoorbeeld kunnen worden afgeroomd door opcenten op de onroerend-zaakbelasting.

Toepassing van dit instrument kan voornamelijk bij gemeenten, die immers een uitgebreider belastinggebied hebben dan provincies. Een probleem bij dit instrument is dat de relatie met het openbaar vervoer of de daarmee gegenereerde bereikbaarheid niet altijd eenduidig is te koppelen aan de betreffende belastinggrondslag. Bijvoorbeeld bij de o.z.b. is dit lastig omdat de grondslag daarvan niet direct de marktwaarde van woningen is maar een door de overheid vastgestelde waarde. Het instrument wordt verder per definitie toegepast bij de personen voor wie de betreffende heffing geldt, en dat hoeven niet degenen te zijn die van het openbaar vervoer baat hebben. Bij parkeertarieven is de relatie wel explicieter.

### *Gronduitgifte*

Bij een actief grondbeleid kan de overheid de waardevermeerdering van grond verhalen via de uitgifteprijs. De overheid moet dan vanzelfsprekend eigenaar zijn van de betreffende grond, en bovendien bereid zijn om de grond te verkopen. Grondbeleid is een gemeentelijke aangelegenheid. In feite vallen bij dit instrument de baat hebbende en de gemeente samen.

Gronduitgifte gebeurt nu ook al, alleen zal doorgaans een expliciete toerekening van een deel van de waarde(vermeerdering) van de grond aan het openbaar vervoer niet plaats vinden. Een dergelijke toerekening, bedoeld om de vrijgekomen middelen in te zetten voor de exploitatie van openbaar vervoer is een lastige zaak. Bovendien speelt hier een principieel punt dat doorgaans de grondopbrengsten vanuit oogpunt van gezond budgettair beleid niet worden gezien als financiële dekking voor exploitatie-uitgaven, wel voor investeringsuitgaven. In de praktijk vindt dus impliciet baatafoming wel plaats, maar het vrijmaken van de betreffende middelen voor OV-exploitatie lijkt niet goed mogelijk.

### *Exploitatie-overeenkomst*

Als, in tegenstelling tot bij het instrument gronduitgifte, de grond niet in overheidsbezit maar in particuliere handen is, is een exploitatie-overeenkomst mogelijk. Met een exploitatie-overeenkomst kunnen gemaakte kosten of in het algemeen de waardevermeerdering van grond als gevolg van een bestemmingswijziging of door een gemeente getroffen openbare voorzieningen worden verhaald op de particuliere grondeigenaar. De exploitatie-overeenkomst is een gemeentelijk instrument. Bij de exploitatie-overeenkomst moet de gemeente met de eigenaar van de grond expliciet afspraken maken over prestaties en tegenprestaties van beide partijen.

Doorgaans wordt het instrument gebruikt voor het verhaal van kosten voor het bouwrijp maken van grond. Het is onduidelijk of juridisch gezien het instrument exploitatie-overeenkomst zo kan worden opgerekt dat het opwaarderen van onroerend goed als gevolg van een goede bereikbaarheid door openbaar vervoer er onder zou kunnen vallen. Praktisch gezien zou een gemeente kunnen proberen om een deel van de exploitatie van een OV-voorziening toch binnen een exploitatie-overeenkomst mee te nemen.

### 3.3.8 De niet OV-reiziger als baathebber

Niet OV-reizigers hebben baat bij verminderde congestie waardoor ze sneller op de plaats van bestemming kunnen zijn. De decentrale overheid kan hen daarom aanspreken op het belang dat zij hebben bij hoogwaardig openbaar vervoer. Hiervoor hebben zij twee instrumenten tot hun beschikking:

- opcenten
- OV-heffing

#### *Opcenten*

Opcenten op de o.z.b. of hogere parkeertarieven kunnen worden gebruikt indien de voordelen van een bepaalde OV-voorziening duidelijk toekomen aan een bepaalde locatie. De heffing kan dan worden gelegd bij de onroerend-goedeigenaars of gebruikers van die locatie. Ook de parkeertarieven in de locatie kunnen worden verhoogd. Een nadeel van dit instrument is dat het lastig is om eenduidig aan te tonen dat de betreffende personen inderdaad baat hebben. Hierbij speelt een rol dat als het niet gaat om een nieuwe (bouw)locatie het lastig zal zijn om de huidige bewoners/gebruikers extra te gaan belasten, zonder een expliciet en eenduidig 'bewijs' van de extra baten voor hen.

#### *OV-heffing*

Bij een OV-heffing gaat het om een nieuwe heffing die specifiek bepaalde personen belast met als doel opbrengsten te genereren voor OV-exploitatie. Een OV-heffing zou uitgevoerd kunnen worden in de vorm van een spits-heffing. De automobilisten, die voordeel hebben van het openbaar vervoer omdat de congestie vermindert, betalen op die manier mee aan het openbaar vervoer. Deze vorm van baatafoming zal veel weerstand oproepen, is juridisch niet onderbouwd en kent in de huidige situatie nogal wat technische problemen.

### 3.3.9 Samenvatting

In schema 3.1 is een overzicht gegeven van de verschillende baathebbers en de bij hen toepasbare instrumenten.

Schema 3.1  
Baathebbers en instrumenten voor  
afoming

Betrokken partijen	Instrumenten in handen van: Ov-autoriteit	Vervoerder
Vervoerders	concessievoorwaarden OV-autoriteit en vervoerder	–
Toeleveranciers transportsector	–	contractafspraken met toeleverancier
Recreatie-ondernemers, detailhandel, midden en klein-bedrijf, zakelijke dienstverlening, (Semi-)overheid/onderwijs	– Vervoersmanagement – Convenanten/privatrechtelijke afspraken – Opcenten/ 'meeliften' op bestaande heffingen (parkeertarieven)	– Productontwikkeling – Reclame
Vastgoedmarkt	– Opcenten/ 'meeliften' op bestaande heffingen (parkeertarieven) – Exploitatie-overeenkomst – Gronduitgifte – Integrale projectontwikkeling	–
Niet OV-reizigers	– Opcenten/ 'meeliften' op bestaande heffingen (parkeertarieven) – OV-heffing	–

---

### 3.4 Inzet instrumenten

#### 3.4.1 Inzet OV-autoriteit

De OV-autoriteit heeft weinig juridische mogelijkheden om heffingen aan bedrijven op te leggen. Het afnemen van baten voor bedrijven moet daarom gebeuren via overtuigings- en onderhandelingskracht in het kader van vervoersmanagement of convenanten. Daarbinnen kan ofwel een directe bijdrage van bedrijven aan de exploitatie van een OV-product worden gevraagd, ofwel kan een verhoging van parkeertarieven worden doorgevoerd. Bij bedrijven kan vooral de combinatie met maatregelen om de parkeermogelijkheden te verruimen de haalbaarheid van de afroning vergroten. Parkeerbeleid is overigens vooral een gemeentelijke aangelegenheid wat de toepassing door provinciale OV-autoriteiten en kaderwetgebieden beperkt.

De maatregelen zullen succesvoller zijn, naarmate bereikbaarheid voor de betrokken bedrijven een groter probleem is. Ook de kwaliteit van het aangeboden OV-product – in termen van vooral snelheid en frequentie – is van belang. Probleempunt bij dit alles is wel dat het vaak erg moeilijk is om te identificeren welk nut het OV de baathebbers oplevert en op welke wijze de baten in financiële afspraken kunnen worden omgezet.

Bij (semi-)overheids- en onderwijsinstellingen beschikt de OV-autoriteit in beginsel over dezelfde instrumenten als voor bedrijven. Een verschil is dat de instellingen minder duidelijk een economische baat hebben. Aan de andere kant zullen (semi-)overheids- en onderwijsinstellingen eerder geneigd zijn mee te doen – indien hen een goed OV-product wordt aangeboden – omdat ze als (semi-)overheid meer betrokken zijn bij het overheidsbeleid. De kansen op baatafroning door de OV-autoriteit kunnen dus wellicht wat groter zijn.

Ten slotte kan de OV-autoriteit instrumenten inzetten op het terrein van de vastgoedmarkt en ruimtelijke ordening. Dit geldt met name voor gemeentelijke OV-autoriteiten. Het best toepasbaar is integrale projectontwikkeling waarbij een OV-voorziening in een vroeg stadium expliciet onderdeel wordt van een meer omvattend project. Met name via de instrumenten als de gronduitgifte of de exploitatie-overeenkomst kan de OV-autoriteit baten afnemen. Binnen integrale projectontwikkeling is het ook mogelijk om direct een bijdrage van betrokken partijen te vragen. Ook hier geldt dat de kwaliteit van het OV-product en samenhang met andere maatregelen – bijvoorbeeld infrastructurele verbeteringen – de kans op succes vergroten. Nadeel daarvan is dat feitelijk vooral gemeenten hierbij betrokken zijn, en provincies en kaderwetgebieden niet.

#### 3.4.2 Inzet vervoerder

Bij alle instrumenten die de OV-autoriteit kan gebruiken, is het aanbieden aan betrokken partijen van een goed OV-product van belang. De vervoerder speelt daarom een belangrijke rol - indien de ontwikkelingsfunctie vooral bij de vervoerder ligt. De vervoerder kan ook zelf baten afnemen. Het gaat om productontwikkeling, eventueel in combinatie met het aanbieden van reclame op de voertuigen of in de naamvoering van een lijn, voor bedrijven en (semi-)overheids- en onderwijsinstellingen. Voor de vervoerder geldt dat in het algemeen vooral 'dikke' lijnen met een redelijke vervoersomvang in aanmerking komen. De kwaliteit van het aangeboden OV-product – in termen van snelheid en frequentie – is van belang voor het succes van het instrument. In de praktijk betekent dat het aanpassen van bestaande OV-



---

voorzieningen of het ontwikkelen van een nieuw OV-product. Baat hebbende partijen zullen niet geneigd zijn (meer) te willen betalen voor de bestaande voorzieningen. Bij baatafoming moet het nieuwe product goede resultaten laten zien in termen van reizigersaantallen en kwaliteit, anders dreigt het 'product' onverkoopbaar te worden.

Baten die ontstaan als gevolg van mogelijke schaalvoordelen bij toeleveranciers kunnen ook worden afgeroomd door de vervoerder. De mate waarin dit kan, is afhankelijk van de onderhandelingskracht en de concurrentiepositie van de vervoerder.

#### **3.4.3 Relatie OV-autoriteit - vervoerder**

Wanneer de instrumenten in handen liggen van de vervoerder zal de feitelijke afoming door de OV-autoriteit moeten plaatsvinden binnen de concessie, of de overheid zal een deel van de instrumenten naar zich toe moeten halen.

In de huidige verzakelijke relatie tussen OV-autoriteit, als opdrachtgever van het vervoer, en de vervoerder staat de contractrelatie centraal. Het maakt daarbij niet uit of dit binnen de context van aanbesteding van concessies plaatsvindt of niet. De OV-autoriteit kan binnen de concessie afspraken opnemen over de inzet van instrumenten voor het afomen van baten. Zij kan daarbij kwantitatieve, financiële voorwaarden stellen.

De voorwaarden kunnen vooraf worden gesteld, door bij de concessieverlening een lager budget aan de vervoerder te geven, ervan uitgaande dat de vervoerder een aantal extra inkomstenbronnen kan en zal genereren. In de concessievoorwaarden moet de vervoerder daarvoor dan ook voldoende vrijheden krijgen. De voorwaarden kunnen ook gedurende de concessie worden geoperationaliseerd door de inzet van bepaalde instrumenten af te spreken en de verdeling van de eventuele opbrengsten daarvan binnen de concessievoorwaarden te verwerken. In beide gevallen roomt de overheid de door de vervoerder bij baat hebbende partijen gerealiseerde opbrengsten af. Het is daarbij van belang dat de baten op een manier worden afgeroomd, dat de prikkel voor de vervoerder om te investeren in de ontwikkeling van een verbeterd OV-product in stand blijft.

De overheid kan er ook voor kiezen om (een deel) van de instrumenten van de vervoerder naar zich toe te halen door (delen van) de ontwikkelingsfunctie bij zichzelf neer te leggen. In feite komt dan de product- en netwerkontwikkeling in handen van de overheid. Deze situatie komt nauwelijks voor in Nederland, maar is binnen de wettelijke kaders wel mogelijk. Het is denkbaar dat een OV-autoriteit een door haarzelf bedachte en ontwikkelde specifieke buslijn aanbiedt binnen integrale projectontwikkeling, en de uitvoering van de lijn vervolgens uitbesteed aan een busbedrijf. De overheid zorgt er dan in feite voor dat ze de beschikking krijgt over een van de instrumenten waarmee baten kunnen worden afgeroomd.

---

## 4 Conclusies: Hoe nu verder?

---

In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies getrokken en worden de resultaten van het onderzoek geëvalueerd. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vragen.

- 1 Zijn er economische baten van openbaar vervoer?
- 2 Zijn er instrumenten voor afroaming?
- 3 Zijn instrumenten in de praktijk effectief toepasbaar?
- 4 Hoe nu verder?

### 4.1 Zijn er economische baten van openbaar vervoer?

In dit onderzoek is een aantal partijen geïdentificeerd die economisch baten heeft bij openbaar vervoer. Economische baten wil zeggen dat op de een of andere manier de betrokken partijen economisch voordeel hebben van het openbaar vervoer. Naast de reizigers zelf en de vervoerder, kunnen worden genoemd (delen van het) bedrijfsleven, (semi-)overheids- en onderwijsinstellingen, partijen op de vastgoedmarkt, werkzoekenden en werkgevers op de arbeidsmarkt, niet-OV-reizigers en personen die geconfronteerd worden met externe effecten van vervoer.

Van al deze partijen is aangegeven wat de economische baat zou kunnen inhouden. Het gaat dan om het belang van bereikbaarheid door klanten of bezoekers van recreatie-ondernemers en detailhandel en midden- en kleinbedrijf. De zakelijke dienstverlening heeft vooral een belang bij bereikbaarheid voor haar werknemers. Ook (semi-)overheid- en onderwijsinstellingen hebben vooral belang bij bereikbaarheid voor werknemers. Bij onderwijsinstellingen speelt vanzelfsprekend de bereikbaarheid voor studenten/scholieren een belangrijke rol.

Vervoerders hebben een direct economisch voordeel als het aantal reizigers door verbetering of uitbreiding van het openbaar vervoer toeneemt. Voor partijen op de vastgoedmarkt is de mogelijke waardevermeerdering van gebouwen en grond als gevolg van een verbeterde bereikbaarheid een economische baat. Niet OV-reizigers kunnen minder last hebben van files als door openbaar vervoer de congestie afneemt. Ook dat kan worden uitgedrukt als een economische baat. Voor alle partijen geldt dat het OV voor hen wat oplevert.

Van alle baat hebbende partijen is ook aangegeven of de baten, die zij hebben van het openbaar vervoer, groot of klein zijn. De relatief belangrijkste baten – buiten de baten voor reizigers – kunnen worden gevonden bij de vervoerders, bij het bedrijfsleven en bij de vastgoedsector. Relatief wil hier zeggen: ten opzichte van de baten van andere partijen. De type baten voor de (semi-)overheid- en onderwijsinstellingen zijn globaal gesproken hetzelfde als voor de commerciële instellingen. De baten zijn echter relatief minder groot, omdat de baten in beginsel niet tot een hogere omzet zullen leiden maar slechts tot een verlaging van kosten. Bij niet OV-reizigers gaat het om een klein aantal minuten reistijdwinst wat toegerekend kan worden aan het OV-product, zodat de baten per afzonderlijk OV-product relatief gering zijn. Voor toeleveranciers, de arbeidsmarkt en ‘overigen’ is de relevantie van de geïdentificeerde baten lastig aan te geven en waarschijnlijk (zeer) beperkt.

---

## 4.2 Zijn er instrumenten voor afoming?

Er is een aantal instrumenten, dat voor afoming van baten kan worden gebruikt en dat redelijk goed toepasbaar lijkt. Een eerste instrument voor de OV-autoriteit is vervoersmanagement, en in het verlengde daarvan eventueel convenanten, waarin afspraken zijn opgenomen over OV-voorzieningen, parkeerbeleid en andere mobiliteitszaken. Parkeertarieven of directe bijdragen van betrokkenen vormen de mogelijke afomingsmechanismen.

Op het terrein van ruimtelijke ordening kan de overheid – vooral gemeenten – OV-voorzieningen (expliciet) laten opnemen in bouwplannen voor woonwijken of bedrijfslocaties en een deel van de baten afomen via directe bijdragen van betrokkenen of via gronduitgifte, exploitatie-overeenkomst of opslagen op parkeertarieven of andere heffingen.

Baatafomingsmechanismen in de vorm van bestaande wettelijke regelingen zijn er voor het openbaar vervoer niet of nauwelijks. Een eventuele OV-heffing – bijvoorbeeld een spitsheffing voor niet OV-reizigers – bestaat nu niet en invoering ervan zal zeker niet op korte termijn plaatsvinden.

Vervoerders kunnen door gerichte productontwikkeling – ervan uitgaande dat de ontwikkelingsfunctie voornamelijk bij de vervoerder ligt – proberen een deel van de baten af te romen. Vooral voor de klanten van recreatie-ondernemers en detailhandel en ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf en voor werknemers bij de zakelijke dienstverlening en (semi-)overheid- en onderwijsinstellingen kunnen OV-lijnen worden gecreëerd, die nauw aansluiten bij de wensen van de betreffende doelgroepen. De vervoerder kan proberen voor een specifiek product een financiële bijdrage te krijgen. Of dit lukt hangt sterk af van de kwaliteit van het OV-product (snelheid, frequentie, comfort) en van de bereikbaarheidsproblemen van de betreffende partij.

Duidelijk is dat alleen een nieuwe of sterk verbeterde OV-voorziening kans van slagen maakt op een eventuele bijdrage. Het combineren van het OV-product met andere maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van vervoersmanagement, kan de effectiviteit verder versterken.

De afoming van de baten bij de vervoerder zal vervolgens door de OV-autoriteit in een volgende stap moeten worden gedaan binnen de zakelijke relatie tussen de OV-autoriteit en de vervoerder. In beginsel kan de OV-autoriteit baatafoming laten plaatsvinden op het moment van concessieverlening door het beschikbare budget laag te houden, en tegelijkertijd de vervoerder de mogelijkheid te geven om nieuwe producten te ontwikkelen, die meer opbrengsten genereren voor de vervoerder. Een andere mogelijkheid is om gedurende de concessie af te romen, door in het contract met de vervoerder expliciet een aantal zaken op te nemen over de ontwikkeling van nieuwe OV-producten en de ‘verdeling’ van de extra opbrengsten daarvan tussen OV-autoriteit en vervoerder. Het is daarbij van belang dat duidelijk is welke vrijheid de vervoerder heeft om nieuwe producten te ontwikkelen. De afoming moet bovendien niet zodanig zijn dat de vervoerder geen prikkel meer heeft om betere OV-producten te ontwikkelen.

## 4.3 Zijn instrumenten in de praktijk effectief toepasbaar?

Er kan een aantal belangrijke voorwaarden worden aangegeven, waaronder baatafoming kan plaatsvinden.

Ten eerste zal er altijd sprake moeten zijn van een (duidelijk) beter of nieuw OV-product. Dat betekent een aanpassing van de ontsluiting of verbinding

---

van bestaande locaties of het ontwikkelen van ontsluiting of verbinding van nieuwe locaties. Baat hebbende partijen zullen niet geneigd zijn (meer) te willen betalen voor de bestaande voorzieningen. Omdat de ontwikkelingsfunctie doorgaans bij de vervoerder ligt, ligt het voor de hand dat OV-autoriteit en vervoerder samenwerken op het terrein van baatafroming.

Ten tweede is een voorwaarde dat bepaalde risicofactoren worden vermeden. Met name een slecht imago speelt het (gebruik van het) openbaar vervoer nog al eens parten. Bij baatafroming moet het nieuwe product goede resultaten laten zien in termen van reizigersaantallen en kwaliteit en in het algemeen een positief imago hebben. Anders dreigt het 'product' onverkoopbaar te worden.

Een derde voorwaarde is dat de omvang van de (potentiële) vervoersstromen niet te klein is. De baten voor de betrokken partijen vloeien immers voort uit het feit dat er klanten, werknemers, studenten enz. met het openbaar vervoer komen. Hoe groter deze stromen, hoe meer belang de betrokken partij heeft. Baatafroming zou daarom gericht moeten worden op bijvoorbeeld de grote bedrijven in de zakelijke dienstverlening met veel werknemers, of de grote warenhuizen, of grote schoolgemeenschappen.

#### 4.4 Hoe nu verder?

Er zijn kansen om openbaar vervoer ook uit andere bronnen dan voornamelijk kaartverkoop en rijkssubsidieering te bekostigen, namelijk door het afkomen van baten bij diegenen die profiteren van het openbaar vervoer. De kansen voor baatafroming liggen vooral hierin dat door steeds meer partijen bereikbaarheid als een probleem wordt ervaren. Als het aanbieden van openbaar vervoer voor bepaalde partijen een oplossing van groeiende bereikbaarheidsproblemen betekent, zullen de betrokken partijen steeds meer de (economische) waarde daarvan inzien. De geneigdheid om daar ook 'wat voor over te hebben' kan toenemen. In feite past toepassing van baatafroming in een bredere maatschappelijke ontwikkeling van het betrekken van private partijen bij (semi) publieke voorzieningen. Op meerdere beleidsterreinen is een ontwikkeling zichtbaar waarbij delen van publieke voorzieningen, die niet tot een of andere vorm van basisvoorziening worden gerekend, meer en meer bekostigd worden door private partijen.

Baatafroming moet vervolgens ook georganiseerd worden. Baatafroming via vervoersmanagement, convenanten of de ruimtelijke ordeninginstrumenten vereist betrokkenheid van anderen dan alleen de OV-autoriteit. Binnen OV-autoriteiten – gemeenten, Kaderwetgebieden en provincies – zullen afdelingen moeten gaan samenwerken. Baatafroming kan niet alleen een zaak van de OV-autoriteit als zodanig zijn, maar vereist inbreng (en kennis) van afdelingen die zich bezig houden met financiën, ruimtelijke ordening (grondbedrijf) en economische zaken.

Baatafroming vergt ook een omslag in denken. Bij private partijen zal de gedachte post moeten vatten dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor bereikbaarheid, maar dat private partijen hun steentje bij kunnen dragen. Dat zal dan wel verder moeten gaan dan de bijdrage, die tijdelijk kan worden gegeven voor de realisatie van infrastructuur. Ook de exploitatie is immers van belang.

---

Decentrale overheden kunnen er scherper op zijn, dat met sommige OV-voorzieningen 'meer te halen valt', indien van tevoren een aantal zaken integraal wordt meegenomen. Zo kan bij de ontwikkeling van OV-netwerken rekening worden gehouden met eventuele baten, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontsluiting van (strategische) locaties, zoals VINEX-locaties.

---

# Bijlage I Instrument inventarisatie

---

.....

In deze bijlage worden mogelijke instrumenten voor OV-autoriteit en vervoerder besproken. Eerst wordt kort ingegaan op financiële instrumenten, die in andere sectoren, zoals ruimtelijke ordening en milieu, al zijn toegepast. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan kunnen interessant zijn voor de OV-autoriteiten.

## **Ruimtelijke ordening en milieu**

Op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu is veel ervaring opgedaan met de bruikbaarheid van verschillende instrumenten. Een tweetal van deze instrumenten zijn interessant voor de OV-praktijk, namelijk de heffing en het convenant.

### *Milieu*

Van overheidswege opgelegde *heffingen* kunnen worden onderscheiden in belastingen en retributies. Er is sprake van een retributie als een betaling rechtstreeks samenhangt met een aanwijsbare overheidsprestatie. Dit element ontbreekt bij een belasting. Een retributie is daarmee een zuivere profijtheffing. Belastingen kunnen we onderverdelen in financierende belastingen en regulerende belastingen. In dit onderzoek zijn regulerende belastingen niet van belang omdat het niet gaat om gedragsbeïnvloeding. Wanneer de opbrengst van belastingen met een financieringsdoelstelling wordt aangewend voor een bepaald doel spreken we over bestemmingsheffingen. Daar retributies altijd een financieringsdoelstelling hebben worden ze ook wel eens tot de categorie van de bestemmingsheffingen gerekend.

De heffing is één van de bekendste financiële instrumenten en vormt een voorname bron van inkomsten voor het milieubeleid van de overheid. Ook is het een instrument dat de meeste weerstand oproept en kan daarom niet zonder meer worden ingevoerd.

Voorbeelden van in Nederland bestaande financieringsheffingen zijn de grondwaterbelasting, verontreinigingsheffing oppervlaktewateren en de mestoverschotheffing.

In toenemende mate wordt in het milieubeleid gebruik gemaakt van de convenant als beleidsinstrument. Convenanten komen na overleg met de doelgroep tot stand en worden dan vastgelegd, eventueel met de kracht van een privaatrechtelijke overeenkomst. De afspraken kunnen het karakter hebben van inspanningsverplichtingen of resultaatsverplichtingen.

Convenanten zijn de afgelopen jaren steeds sturender geworden en daarmee ook effectiever. Ze vertonen steeds meer de trekken van een privaatrechtelijke overeenkomst. Ze zijn concreter geformuleerd en er zijn meer voorwaarden in de convenanten opgenomen. Ook zijn er meer mogelijkheden inzake overleg, wijziging, controle, tussentijdse evaluatie en opzegbaarheid.

Voorbeelden van convenanten die in Nederland zijn afgesloten zijn het fosfatenconvenant, het cadmiumconvenant en het verpakkingenconvenant.

---

### *Ruimtelijke ordening*

Ook het ruimtelijke orderingsbeleid kent instrumenten die kunnen worden aangewend voor het afkomen van baten. Interessante voorbeelden daarvan zijn de baatbelasting en de exploitatieovereenkomst.

In de Gemeentewet zijn ten behoeve van de ruimtelijke ordening een aantal belastingen opgenomen, zoals de *baatbelasting*. De baatbelasting heeft betrekking op voorzieningen (van openbaar nut) die door een gemeente worden aangelegd en waarvan het onroerend goed baat heeft of waardoor het in een voordeliger positie komt. Doorgaans gaat het om zaken als het bouwrijp maken van grond en het aanleggen van straatverlichting.

De belasting is bedoeld om de kosten hiervan te verhalen. Uitgangspunt bij de baatbelasting is dat er baat moet zijn. Deze baat wordt niet per winkel of straat bepaald, maar voor het gehele gebied. Het voorzien in een goede OV-ontsluiting is zowel in de wettelijke teksten als in de praktijk van deze belastingen niet terug te vinden. Baatbelasting wordt in Nederland weinig toegepast, alleen indien er sprake is van een verbetering van het winkel- en verblijfsklimaat. Baatbelasting wordt in Nederland bijvoorbeeld geheven voor de bouw van een nieuwe parkeergarage of voor het opnieuw inrichten en bestraten van een winkelcentrum. Baatbelasting kan op drie manieren worden geheven: een vast bedrag, grenslengte pand aan heringerichte straat en oppervlakte. Een combinatie hiervan is ook mogelijk.

Baatafcoming en grondprijbelasting zijn mogelijke instrumenten uit de sfeer van de ruimtelijke ordening, die veel op baatbelasting lijken. Bij baatafcoming gaat het niet om het verhalen van kosten zoals bij de baatbelasting, maar om het afkomen van baten die toevallen aan burgers door overheids-handelen. Een specifieke vorm van baatafcoming is grondprijbelasting, waarbij in feite een waardestijging van de grond zou kunnen worden afge-roomd. Principeel zou daar het opwaarderen van onroerend goed als gevolg van een goede bereikbaarheid door openbaar vervoer bij kunnen aansluiten. Een wettelijke basis ontbreekt nu echter.

Met een *exploitatie-overeenkomst* kunnen gemaakte kosten of in het algemeen de waardevermeerdering van grond als gevolg van een bestemmings-wijziging of door een gemeente getroffen openbare voorzieningen worden verhaald op de particuliere grondeigenaar. Bij de exploitatie-overeenkomst moet de gemeente met de eigenaar van de grond expliciet afspraken maken over prestaties en tegenprestaties van beide partijen. Doorgaans wordt het instrument gebruikt voor het verhaal van kosten voor het bouwrijp maken van grond.

### **Mogelijke instrumenten openbaar vervoer**

Bij de verkenning van mogelijke instrumenten kan een aantal indelingen worden gebruikt. Ten eerste blijkt uit de inventarisatie van instrumenten uit de sectoren milieu en ruimtelijke ordening, dat er een onderscheid is tussen vrijwillige en verplichte instrumenten. Bij het eerste kan gedacht worden aan convenanten of andere afspraken tussen twee of meer betrokken partijen. Overigens zijn dit soort afspraken natuurlijk wel in zekere zin verplicht - men committeert zich immers aan een bepaalde bijdrage. Bij verplichte bijdragen is er sprake van een specifieke wettelijke basis waarmee bijdragen kunnen worden afgedwongen, of zou die basis er moeten zijn.

Een ander onderscheid, dat voortkomt uit de inventarisatie van economische baten en betrokken partijen, is dat tussen instrumenten die primair aangrijpen bij openbaar vervoer en bij ruimtelijke ordening. Bij instrumenten die aangrijpen bij openbaar vervoer gaat het om toepassing van instrumenten

met een directe relatie met het openbaar vervoer. Bij instrumenten die aangrijpen bij de ruimtelijke ordening of ruimtelijke planning vormt het openbaar vervoer hooguit een onderdeel daarvan. Het onderscheid tussen openbaar vervoer en ruimtelijke ordening is niet zwart-wit, maar loopt in elkaar over. Het is echter wel van belang, omdat het aangeeft in hoeverre de OV-autoriteit als verantwoordelijke voor het openbaar vervoer kan optreden, of meer algemeen als een van de partijen in een geheel van (beleids)vraagstukken.

In het onderstaande schema zijn alle instrumenten weergegeven die in het openbaar vervoer kunnen worden ingezet. Onderstaand worden deze besproken.

Schema bijlage 1.1 Alle OV-instrumenten	Aangrijpingspunt	verplicht	vrijwillig
	openbaar vervoer	<ul style="list-style-type: none"><li>– tariefvrijheid (dit instrument grijpt aan op de directe baten van de vervoerder, gelet op de reikwijdte van dit rapport wordt dit niet uitgewerkt)</li><li>– integrale projectontwikkeling</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– vervoermanagement</li><li>– convenanten/privaatrechtelijke afspraken</li><li>– reclame</li><li>– productontwikkeling</li></ul>
	ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"><li>– opcenten/‘meeliften’ op heffingen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– gronduitgifte</li><li>– exploitatie-overeenkomst</li></ul>

## 1 Vervoermanagement

Vervoermanagement betreft het organiseren van de mobiliteit rond bedrijven of andere instellingen, waarvan het openbaar vervoer een onderdeel kan zijn. Het gaat veelal om afspraken tussen gemeenten en provincies aan de ene kant en bedrijven en (overheids)instellingen, zoals onderwijsinstellingen en ziekenhuizen, aan de andere kant. Deze afspraken hebben betrekking op de totale mobiliteit die rond de betreffende organisatie wordt gegenereerd. Veelal is ook de vervoerder betrokken bij vervoermanagement. De overheid heeft vaak een ondersteunende rol bij vervoermanagement. Openbaar vervoer kan een onderdeel zijn van vervoermanagement. De afspraken betreffen vaak wederzijdse inspanningsverplichtingen, waarbij bijvoorbeeld een overheid toezegt om bepaalde verkeersmaatregelen te nemen, en het bedrijf of de instelling toezegt het OV-gebruik van werknemers of klanten te stimuleren. Vervoermanagement is een instrument gebaseerd op vrijwilligheid en de bereidheid van partijen om afspraken te maken en na te komen.

Binnen de afspraken die in het kader van vervoermanagement worden gemaakt, is het denkbaar dat de economische baten een meer expliciete rol spelen. Voor de bedrijven en instellingen zou duidelijker kunnen worden gemaakt dat OV-gebruik hen iets oplevert, bijvoorbeeld een in het algemeen betere bereikbaarheid of minder druk op de beschikbare parkeerruimte. Binnen vervoermanagement afspraken zou explicieter kunnen worden gemaakt dat de betrokken bedrijven en instellingen ook financieel bijdragen aan de uitvoering van afspraken, waaronder het exploiteren van de betreffende OV-voorziening.

De huidige juridische en beleidscontext laat het opnemen van baatafroming binnen vervoermanagement toe. Het ligt grotendeels aan de overtuigings- onderhandelingskracht van de OV-autoriteit of dit iets kan opleveren. Binnen de afspraken zou het aanbieden van een tariefsverlaging voor de betreffende reizigers goed passen. De OV-autoriteit moet dan een eventuele bijdrage van het bedrijf of de instelling afwegen tegen lagere opbrengsten



---

uit vervoer. Ook de vervoerder zal mee moeten werken aan eventuele lagere tarieven. Een nadeel is dat het vragen om een bijdrage aan met name het bedrijfsleven indruist tegen beleid dat er juist op is gericht om het bedrijfsleven binnen de gemeente- of provinciegrenzen te krijgen of te behouden. Een 'heffing' opnemen binnen een stimuleringsmaatregel als vervoermanagement kan in die zin 'contre coeur' worden genoemd.

## **2 Convenanten/privaatrechtelijke afspraken**

Een instrument dat in het verlengde ligt van vervoermanagement zijn convenanten of andere privaatrechtelijke afspraken. Bij vervoermanagement gaat het in beginsel om afspraken op het niveau van een bedrijf of instelling. Bij convenanten of privaatrechtelijke afspraken tussen OV-autoriteiten en betrokken partijen gaat het om een totaal aan afspraken rond openbaar vervoer of mobiliteit, waar alle bedrijven en instellingen binnen een regio bij betrokken zijn. De overheid heeft hierbij doorgaans het initiatief. In een publiek-private constructie zouden OV-onderdelen in een meeromvattend project kunnen worden bekostigd door de OV-autoriteit en door andere partijen. Denkbaar is een convenant, waarbij bijvoorbeeld met een aantal partijen – bedrijven of vertegenwoordigende organisaties, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen – binnen een gemeente of provincie wordt afgesproken dat de overheid zich committeert aan een bepaald verkeers- en vervoerbeleid. Infrastructuurinvesteringen, parkeerbeleid, vervoermanagement en openbaar vervoer kunnen onderdeel zijn van een dergelijk convenant. De vervoerder kan hier ook bij worden betrokken.

Net als bij vervoermanagement is er geen juridische belemmering tegen inzet van dit instrument, maar zal het van de overtuigings- en onderhandelingskracht afhangen in hoeverre daadwerkelijk een financieel instrument onderdeel kan zijn van een convenant. Voorwaarde is dat de OV-autoriteit bereid is om binnen het geheel van afspraken ook mogelijkheden te bieden die ten faveure zijn van de andere partijen. Een verbeterde bereikbaarheid door bijvoorbeeld extra (financiële) inspanningen op infrastructuurterrein, of een milder parkeerbeleid zouden dat soort elementen kunnen zijn. Net als bij vervoermanagement kan gedacht worden aan een gerichte tariefverlaging als onderdeel van de totale afspraken. Daarmee kan echter als het ware de 'angel' uit dit instrument worden getrokken. Partijen wordt gevraagd om mee te werken op basis van een economische baat die zij hebben van openbaar vervoer, maar tegelijkertijd wordt elders iets 'weggegeven'. Het feit dat het primair gaat om een onderhandelings situatie maakt het onzeker of 'netto' baatafroming kan worden gerealiseerd.

## **3 Opcenten/'meeliften' op heffingen**

Een andere mogelijkheid om baten af te romen is om 'mee te liften' met bestaande heffingen (van regionale overheden). Dat kunnen min of meer algemene heffingen zijn als de onroerend-zaakbelasting, of specifieke heffingen zoals bijvoorbeeld een afvalstoffenheffing of parkeertarieven. Het meeliften kan de vorm hebben van opcenten op de bestaande heffing. De grondslag van de heffingen verschilt nogal. Bij o.z.b. gaat het om de waarde van onroerend goed, waarin indirect de waardestijging door een goede bereikbaarheid tot uitdrukking komt. Bij meer specifieke heffingen is het lastiger om beargumenteerd de afoming van baten van OV mee te laten liften. Bij parkeertarieven is de relatie met openbaar vervoer het meest duidelijk te leggen, in de zin dat verhoging van de parkeertarieven en dus regulering van de beschikbare parkeerruimte gekoppeld kan worden aan uitbreiding/verbetering van het openbaar vervoer zodanig, dat mensen in plaats van de auto gemakkelijker het openbaar vervoer kunnen gebruiken

---

Toepassing van dit instrument kan voornamelijk bij gemeenten, die immers een uitgebreider belastinggebied hebben dan provincies. Een probleem bij dit instrument is dat de relatie met het openbaar vervoer of de daarmee gegenereerde bereikbaarheid moeilijk eenduidig is te koppelen aan de betreffende belastinggrondslag. Zelfs bij de o.z.b. is dit lastig, aangezien de grondslag daarvan niet direct de marktwaarde van woningen is maar een door de overheid vastgestelde waarde. Het instrument wordt verder per definitie toegepast bij de personen voor wie de betreffende heffing geldt, en dat hoeven niet degenen te zijn die van het openbaar vervoer baat hebben. Het is in die zin, net als bij baatafoming, een ongericht instrument.

#### **4 Gronduitgifte**

Bij een actief grondbeleid kan de overheid de waardevermeerdering van grond verhalen via de uitgifteprijs. De overheid moet dan vanzelfsprekend eigenaar zijn van de betreffende grond, en bovendien bereid zijn om de grond te verkopen. Grondbeleid is een gemeentelijke aangelegenheid. In feite vallen bij dit instrument de baat hebbende en de gemeente samen. Gronduitgifte gebeurt nu ook al, alleen zal doorgaans een expliciete toerekening van een deel van de waarde(vermeerdering) van de grond aan het openbaar vervoer niet plaats vinden. Een dergelijke toerekening, bedoeld om de vrijgekomen middelen in te zetten voor de exploitatie van openbaar vervoer is een lastige zaak. Bovendien speelt hier een principieel punt dat doorgaans de grondopbrengsten vanuit oogpunt van gezond budgettair beleid niet worden gezien als financiële dekking voor exploitatie-uitgaven, wel voor investeringsuitgaven. In de praktijk vindt dus impliciet baatafoming wel plaats, maar het vrijmaken van de betreffende middelen voor OV-exploitatie lijkt niet goed mogelijk.

#### **5 Exploitatie-overeenkomst**

Als grond niet in overheidsbezit maar in particuliere handen is, is een instrument uit de ruimtelijke ordening bruikbaar: namelijk de exploitatie-overeenkomst. Met een exploitatie-overeenkomst kunnen gemaakte kosten of in het algemeen de waardevermeerdering van grond als gevolg van een bestemmingswijziging of door een gemeente getroffen openbare voorzieningen worden verhaald op de particuliere grondeigenaar. De exploitatie-overeenkomst is een gemeentelijk instrument. Bij de exploitatie-overeenkomst moet de gemeente met de eigenaar van de grond expliciet afspraken maken over prestaties en tegenprestaties van beide partijen. Doorgaans wordt het instrument gebruikt voor het verhaal van kosten voor het bouwrijp maken van grond. Het is onduidelijk of juridisch gezien het instrument exploitatie-overeenkomst zo kan worden opgerekt dat het opwaarderen van onroerend goed als gevolg van een goede bereikbaarheid door openbaar vervoer er onder zou kunnen vallen.

#### **6 Integrale projectontwikkeling**

Met integrale projectontwikkeling wordt bedoeld op het integreren van het openbaar vervoer in projecten op het ruimtelijke ordeningsgebied.

Aangrijpingspunt is de rol die gemeenten, en in mindere mate provincies, hebben binnen projectontwikkeling. Projectontwikkeling betreft projecten als de aanleg, bouw of (grootschalige) aanpassing van een bedrijvenlocatie, woonlocatie, winkelcentrum, onderwijsinstelling of ziekenhuis. In de huidige beleidspraktijk zijn gemeenten bij projectontwikkeling betrokken. Soms gebeurt dat passief in de rol van de gemeente als opsteller van het bestemmingsplan (en de provincie als toezichthouder daarop). Soms gebeurt dat meer actief als projectpartner en voegt de gemeente daadwerkelijk in de sfeer van voorzieningen en financiën iets toe aan een project. Andere

---

betrokkenen bij projecten zijn projectontwikkelaars, financiers (beleggers en banken), architecten, makelaars e.d. Van hen zijn vooral de projectontwikkelaars en financiers baat hebbende: zij willen een bepaald rendement op het project realiseren.

Omdat het gaat om het ontwikkelen en aanbieden van OV-producten die aansluiten bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de aanleg van een nieuwe woonwijk of van een nieuw bedrijfsterrein, is het goed denkbaar dat vervoerders en OV-autoriteit hierin gezamenlijk optrekken.

Het instrument sluit aan bij de huidige beleidspraktijk waarbij gemeenten veelal betrokken zijn bij grote projecten. Vooral in de situatie dat een gemeente actief participeert in een project, heeft de gemeente de mogelijkheid om openbaar vervoer als integraal onderdeel van het project mee te (laten) nemen. Daar kan ook een prijskaartje aan worden verbonden, in de zin dat de overige partijen bijdragen in de kosten van de OV-voorziening. Het ligt grotendeels aan de overtuigings- onderhandelingskracht van de OV-autoriteit in welke mate dit iets kan opleveren voor het openbaar vervoer. Overigens zal ook de vervoerder er bij betrokken moeten zijn, omdat het ook gaat om productontwikkeling.

## **7 Reclame**

Reclame op bussen vormt ook nu al een inkomstenbron voor vervoerders. In het kader van afroaming van economische baten zou reclame meer expliciet gekoppeld kunnen worden aan een partij die baat heeft van openbaar vervoer. Een vervoerbedrijf zou een bepaalde buslijn (of tramlijn), die een bepaald bedrijf of bepaalde instelling aandoet, de naam van dat bedrijf of die instelling kunnen geven en reclame op de bus aanbrengen. Het bedrijf of de instelling moet voor de extra reclame betalen. Op die manier wordt een deel van de baat die het bedrijf of de instelling heeft doordat de buslijn langs de betreffende locatie loopt afgeroomd. Aangenomen mag worden dat alleen bedrijven of instellingen die inderdaad enig voordeel hebben van de buslijn, bereid zullen zijn te betalen. Dat is ook het verschil met reclame-uitingen op de bus van bedrijven die geen belang hebben bij bereikbaarheid met openbaar vervoer. Daar is sprake van een 'normale' bron van reclame-inkomsten en niet van afroemen van baten uit het openbaar vervoer. Voorbeelden uit de praktijk - uit de railsector - zijn bijvoorbeeld de Schiphollijn en de Groninger Museumlijn tussen Schiphol en Groningen van de NS.

Dit instrument is in zekere zin een verdere specificatie van het bestaande marketingbeleid van vervoerbedrijven, en bouwt voort op wat vervoerbedrijven al doen.

## **8 Productontwikkeling**

Productontwikkeling betreft de ontwikkeling van OV-producten in de vorm van openbaar vervoer met specifieke kenmerken, waarvoor bepaalde partijen bereid zijn extra te betalen. Productontwikkeling is hier als instrument bij de vervoerder gerangschikt, omdat in de huidige situatie de ontwikkel-functie feitelijk doorgaans bij de vervoerder ligt. In het algemeen gaat het om specifieke vervoerlijnen die aangepast of nieuw ontwikkeld worden aan de wensen van de betreffende bedrijven of instellingen. Dat kan betekenen dat de lijnen (extra) snel zijn of dat er bijvoorbeeld een bepaalde (hogere) kwaliteit wordt geboden. Doordat specifiek rekening wordt gehouden met de wensen van bepaalde (potentiele) gebruikers, is het denkbaar dat deze bijdragen in de kosten van de betreffende lijn. In feite wordt een nieuw, aan de wensen van de betreffende bedrijven of instellingen aangepast OV-product ontwikkeld wat (hopelijk) ook verkocht kan worden. Er zijn duidelijke

voorbeelden van dit instrument, zoals de buslijnen die gedeeltelijk door recreatie-ondernemers in stand worden gehouden.

In de huidige situatie ligt de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer feitelijk bij de vervoerder, wat betekent dat zij het voortouw hebben bij productontwikkeling. Productontwikkeling gekoppeld aan specifieke bijdragen die daarvoor van baat hebbende wordt verkregen is niet nieuw voor vervoerbedrijven, maar wordt niet veel toegepast. Voor het vervoerbedrijf betreft de afweging om dit instrument in te zetten niet alleen de bijdrage van de betreffende bedrijven of instellingen, maar ook de inschatting van de omvang van het (gegenereerde) vervoer op de lijn en de daaruit voortvloeiende opbrengsten. Er is een relatie tussen het hiervoor genoemde reclame-instrument of marketingbeleid en productontwikkeling: de kansen om effectief van dit instrument gebruik te maken, zijn groter indien de lijnen ook met reclame-uitingen of door andere uiterlijke vormen worden verbonden aan het betreffende bedrijf of de betreffende instelling.

In het schema hierna is een overzicht van de instrumenten weergegeven.

Schema bijlage 1.2  
Alle OV-instrumenten

Instrument	Wettelijk kader/ praktijk	Opmerkingen
1 vervoer-management	sluit aan op beleidspraktijk	– effectiviteit afhankelijk van overtuigings- onderhandelingskracht van de OV-autoriteit – ‘heffing’ opnemen binnen een stimuleringsmaat- regel als vervoermanagement kan ‘contre coeur’ zijn
2 convenanten of privaatrechtelijke afspraken	sluit aan op beleidspraktijk	– effectiviteit afhankelijk van overtuigings- onderhandelingskracht van de OV-autoriteit – in onderhandelings situatie kan afkomen van baten worden gerealiseerd, maar tegelijkertijd ‘ter com- pensatie’ elders iets ‘weggegeven’
3 opcenten/ ‘mee- liften’ op heffingen	sluit aan op be- staande wettelijke mogelijkheden	– voornamelijk gemeentelijke heffingen
4 exploitatie-over- eenkomst	sluit aan op be- staande wettelijke mogelijkheden	– juridische reikwijdte onduidelijk – alleen gemeentelijke aangelegenheid
5 gronduitgifte	sluit aan op beleidspraktijk	– toerekening van de waardevermindering aan het openbaar vervoer een lastige zaak – alleen gemeentelijke aangelegenheid
6 integrale project- ontwikkeling	sluit aan op beleidspraktijk	– effectiviteit afhankelijk van overtuigings- onderhandelingskracht van de OV-autoriteit – in onderhandelings situatie kan afkomen van baten worden gerealiseerd, maar tegelijkertijd ‘ter com- pensatie’ elders iets ‘weggegeven’ – vooral gemeentelijke aangelegenheid
7 reclame	sluit aan op praktijk	– hangt samen met productontwikkeling
8 product- ontwikkeling	sluit aan op praktijk	– in samenwerking met overheid in het geval van integrale projectontwikkeling

---

## Bijlage II Case 'De Veluwe reispas'

---

De eerste case betreft de Veluwe reispas. Dit betreft een case van buslijnen in een voornamelijk landelijk gebied. Hier worden de commerciële functie en de maatschappelijke functie van het busnetwerk op de Veluwe gecombineerd. Bedrijven in de toeristische sector dragen in overleg met de vervoerder (Connexxion) bij aan de financiering van het busvervoer. Door deze financiering kan tijdens het zomerseizoen de dienstregeling op niveau blijven. Het project is al enige tijd operationeel.

In 1995 heeft het vervoerbedrijf Midnet (nu: Connexxion) samen met het Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme het initiatief genomen voor de invoering van de Veluwe Reispas. De daadwerkelijke invoering van de Veluwe reispas vond in 1996 plaats, als een experiment binnen het Mobiliteitsplan Veluwe. Het doel van de Veluwe Reispas is het stimuleren van het openbaar vervoer voor recreatief gebruik. Gasten reizen gratis per bus en ontvangen bij inlevering van speciale Veluwe Reispas-voordeelbonnen zelfs een korting of een attentie bij deelnemende attracties als bijvoorbeeld Apenheul en de Julianatoren in Apeldoorn

De Veluwe Reispas biedt gasten, die minimaal één nacht op de Veluwe verblijven, gratis openbaar vervoer per bus over de gehele Veluwe. Het gebied wordt begrensd door de steden Zwolle, Amersfoort, Veenendaal, Arnhem, Zutphen en Deventer. De pas wordt verstrekt aan de receptie van het overnachtingsadres. De voorwaarde is dat de pas absoluut niet aan de gast verkocht mag worden. Deelnemende bedrijven dienen de pas gratis aan hun gast te verstrekken. Sommige accommodaties verschaffen de pas onbeperkt, anderen hebben de pas opgenomen in een arrangement. De deelnemende bedrijven kopen de pas bij Connexxion in, voor een bedrag van vijf gulden. Connexxion krijgt over dit bedrag Rijksbijdrage volgens de gebruikelijke systematiek. De minimum afname is 100 Veluwe Reispassen per jaar.

Aangezien de afstand tot aan de dichtstbijzijnde bushalte bij sommige aangesloten bedrijven te groot is, wordt hier een speciaal pendelbusje ingezet. Dit busje pendelt in de ochtend tussen 09.00 uur en 11.00 uur. En in de middag tussen 16.15 en 19.00 uur. Het spreekt voor zich dat een pendelbusje pas in beeld komt bij een zeker volume aan afgenomen passen. In de afgelopen seizoenen heeft Connexxion samen met de provincie bij wijze van experiment een pendelbus laten rijden in Hoenderloo. Gasten van een bungalowpark konden daarmee naar het centrum van Hoenderloo reizen. Daar kon men overstappen op de reguliere lijndienst. Of Hoenderloo bezoeken natuurlijk. Het project was erg succesvol (5.000 reizigers in een periode van zeven weken).

Per 1 mei 1998 is de experimentfase van de Veluwe Reispas officieel afgesloten. Connexxion heeft in overleg met de partijen besloten het project voort te zetten. Uit de evaluatie is gebleken dat de gasten van de deelnemende parken, hotels en campings de Veluwe Reispas erg waarderen. Voor invoering van de pas maakte één op de vijftientig gasten gebruik van het openbaar vervoer. Na introductie van de reispas is dit één op de vijf gasten

geworden. Ongeveer 60 procent van de pasgebruikers laat de auto daadwerkelijk staan en kiest voor het openbaar vervoer. Zie hier het belang van de Veluwe Reispas voor de vervoerder Connexxion.

Connexxion heeft er belang bij om de gasten van de deelnemende parken, hotels en campings in de bus te mogen verwelkomen. De gasten rijden juist op die bustrajecten waar de vraag naar openbaar vervoer gering is. Buiten de spitsuren, wanneer er veel scholieren in de bus zitten, zijn de bussen op deze trajecten matig bezet. In de zomermaanden zijn de bussen op de lijnen zelfs de hele dag slecht bezet. Ze zijn zo slecht bezet dat het aantal ritten vanuit bedrijfseconomisch standpunt teruggebracht zou moeten worden.

Het probleem is dat een groot deel van de lijnen op de Veluwe met elkaar een samenhangend busnet vormen, met aansluitmogelijkheden op overstapknopen. Wanneer er op één van de lijnen fors bezuinigd wordt, wordt het hele wezen van het lijnennet aangetast. Het is hier dus de keuze alles rijden of (nagenoeg) niets. Tot op heden is het lijnennet in tact gelaten. Wanneer er geen extra opbrengsten uit de Veluwe Reispas gegenereerd zouden worden, zou het huidige lijnennet, gelet op de financiën bij de provincie en/of vervoerbedrijf, nu niet meer op te brengen zijn. Gelukkig zorgt de Veluwe Reispas ervoor dat het voorzieningenniveau op de Veluwe in met name de zomermaanden gegarandeerd kan blijven.

Het project is gestart met een beperkt aantal deelnemende bedrijven. In de afgelopen jaren is het aantal deelnemers voortdurend gestegen. Inmiddels is dit aantal 44. Deelnemende bedrijven zijn onder andere de Landal GreenParks, Gran Dorado Resorts, Bilderberg hotels en Veluwe Vakantieland Campings.

Schema bijlage 2.1

Betrokken partijen	Baten	Mogelijke instrumenten
Recreanten	Recreanten profiteren van het gratis vervoer en de voordeelbonnen die hen worden aangeboden. Dit levert hen duidelijk economisch voordeel op. Daarnaast kan er voor sommigen reistijdwinst optreden wanneer het openbaar vervoer sneller is dan met de auto (parkeren inbegrepen).	
Vervoerder Connexxion	De vervoerder is baat hebbende partij omdat er door het aanbieden van het vervoer meer omzet wordt gedraaid (die ook in de rijks subsidiering meeloopt). De extra reizigers zouden anders of niet hebben gereisd of met een ander vervoermiddel.	Concessievoorwaarden OV-autoriteit en vervoerder
Recreatie-ondernemer – campings – hotels – parken	Bij deze case zijn de recreatie-ondernemers duidelijk baat hebbende partij. Het aanbieden van het openbaar vervoer betekent voor hen dat ze hun recreatie-product' vergroten met een deel OV-voorziening. Daarmee hopen zij meer recreanten te trekken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– vervoersmanagement</li> <li>– convenanten/privaat-rechtelijke afspraken</li> <li>– opcenten/ 'meeliften' op bestaande heffingen (parkeertarieven)</li> <li>– productontwikkeling (en reclame)</li> </ul>

---

## Bijlage III Case 'Trolleybuslijnen in Arnhem'

---

De tweede case betreft een (trolley)bus-project in een middelgrote stad. In Arnhem is een aantal trolleybuslijnen operationeel die een veelheid aan maatschappelijke en economische functies ontsluit. Vooral de lijnen 3 en 7 springen eruit als het gaat om de bediening van dergelijke functies. Het blijkt dan ook dat deze lijnen goed functioneren. Dit is vooral te danken aan de tracering langs de diverse functies, maar ook aan het gebruik van grote stukken busbaan. Tussen de betrokken partijen (vervoerder, gemeente, bedrijven, winkelcentra, activiteitencentra) heeft overleg plaats gevonden over hoe de lijnen vormgegeven moesten worden op het gebied van tracering en bediening.

De stad Arnhem beschikt over een goed functionerend busnetwerk. Het gemiddeld aantal ritten per openbaar vervoer per bewoner per jaar ligt relatief hoog. Een deel van het busnetwerk bestaat uit trolleybuslijnen. Deze lijnen scoren beter dan de gewone buslijnen. Gemiddeld kennen de trolleybuslijn 10% meer opbrengsten dan de gewone buslijnen. Dit is vooral te danken aan de hogere kwaliteit en de betere uitstraling van trolleybuslijnen. De hogere kwaliteit komt vooral tot uiting in hoger comfort en kortere reistijden.

De trolleybuslijnen 3 en 7 ontsluiten een groot aantal maatschappelijke en economische functies. Lijn 3 loopt vanaf de ten zuiden van de Rijn gelegen woonwijk Malburgen via het station naar het in het noorden van Arnhem gelegen Burgers Zoo en Openluchtmuseum en doet daarbij onderweg het ziekenhuiscomplex Rijnstate aan. Het ziekenhuis heeft met exploitant Connexxion een overeenkomst dat werknemers tegen gereduceerd tarief een OV-kaart kunnen aanschaffen, terwijl het ziekenhuis aan Connexxion een aanzienlijk hoger bedrag voor een OV-kaart betaalt. De korting voor werknemers wordt gefinancierd uit de parkeeropbrengsten, aangezien werknemers moeten betalen voor parkeren op het terrein. Buiten de reguliere dienstregeling wordt door het ziekenhuis aanvullend vervoer aangeboden aan de werknemers. Het ziekenhuis heeft daardoor minder parkeercapaciteit nodig, wat opgevat kan worden als een bate. Lijn 7 loopt vanaf de woonwijk Rijkerswoerd naar het NS-station Arnhem. Daarbij worden diverse activiteitenlocaties aangedaan, namelijk:

- wijkwinkelcentrum Rijkerswoerd;
- bedrijventerreinen en kantorengedebieden Rijkerswoerd en de Overmaat;
- polikliniek van ziekenhuis Rijnstate;
- CBR;
- Lorentz college;
- regionaal winkelcentrum Kronenburg;
- GAK en GMD kantoor;
- stadion Gelredome;
- bij Gelredome gelegen transferium en McDonalds.

Voorafgaand aan de bouw van het stadion Gelredome is er door de betrokken partijen een vervoerplan opgesteld als voorwaarde voor het afgeven van een bouwvergunning. Door het vervoerplan kon de benodigde parkeercapaciteit in de directe omgeving van het stadion beperkt worden gehouden. Tussen de stadionbeheerder en Connexxion zijn afspraken gemaakt

over de bediening van het stadion door zowel regulier openbaar vervoer als door aanvullend openbaar vervoer bij grote evenementen. Bij grote evenementen rijden er shuttlediensten tussen parkeerlocaties elders in de stad en het Gelredome. Het Gelredome betaalt een vergoeding voor deze diensten aan Connexxion, deels in natura (voorheen een skybox en reclameborden in het stadion, tegenwoordig alleen nog reclameborden), deels in geld.

Lijn 7 speelt verder een belangrijke rol in het functioneren van het transferium. Dit transferium functioneert als één van de weinige in Nederland goed, wat voor een belangrijk deel te danken is aan de kwalitatief hoogwaardige verbinding door lijn 7 met de binnenstad. Tussen het transferium en de binnenstad maakt lijn 7 gebruik van busbanen en een busbrug over de Rijn. Winkeliersverenigingen uit de binnenstad zijn betrokken geweest bij de opzet en exploitatie van het Transferium.

Schema bijlage 3.1

Betrokken partijen	Baten	Mogelijke instrumenten
Reizigers	Reizen met de trolleybuslijn betekent voor de reizigers hoger comfort en kortere reistijden, een duidelijke baat.	
Vervoerder van de trolleybuslijnen	De vervoerder is baat hebbende partij omdat de goede kwaliteit en uitstraling een hogere omzet genereert.	concessievoorwaarden OV- autoriteit en vervoerder
Recreatie-ondernemers: – Burgers Zoo – Openluchtmuseum – Transferium	Door een betere bereikbaarheid trekken ze meer klanten en dat betekent meer omzet.	– vervoersmanagement – convenanten of privaatrechtelijke afspraken – opcenten/‘meeliften’ op bestaande heffingen (parkeertarieven) – productontwikkeling (en reclame)
Stadion Gelredome	Baat bij goede bereikbaarheid waardoor de parkeer capaciteit kon worden beperkt.	
Detailhandel/mkb: – Mc Donalds – Wijkwinkelcentrum Rijkerswoerd – Regionaal winkelcentrum	Doordat het transferium het goed doet, is er een Mc Donalds naast gebouwd. Deze heeft dus duidelijk baat bij de goede ontsluiting. Doordat beide winkelcentra zijn aangesloten op het trolleybuslijntraject bereiken ze meer klanten (hogere omzet).	
Zakelijke dienstverlening: – Bedrijventerreinen en kantorengedrag Rijkerswoerd en de Overmaat	Zijn baathebbers doordat ze hoogwaardig openbaar vervoer kunnen aanbieden als tertiaire arbeidsvoorwaarden.	
(Semi)overheid/onderwijs – Gak en GMD kantoor – Lorentz College – Ziekenhuiscomplex Rijnstate	Ook deze sector kan openbaar vervoer als integraal onderdeel van de arbeidsvoorwaarden aanbieden. Het ziekenhuis heeft daarnaast minder parkeer capaciteit nodig.	
Vastgoedsector: – Project-ontwikkelaars/beleggers; – woningeigenaren; – eigenaren overlig onroerend goed – woonwijk Malburgen	Waardestijging vastgoed van deze woonwijk door ontsluiting met de trolleybuslijn.	– opcenten/‘meeliften’ op bestaande heffingen (parkeertarieven) – exploitatie-overeenkomst – gronduitgifte – integrale projectontwikkeling
Niet OV-reizigers	Niet OV-reizigers hebben baat bij het goed functionerende busnetwerk die de congestie in de binnenstad vermindert waardoor hun reistijd wordt verkort.	– opcenten/ ‘meeliften’ op bestaande heffingen (parkeertarieven)



---

## Bijlage IV Case 'Stadtbahn-netwerk Karlsruhe'

---

De derde case betreft het Stadtbahnnetwerk in Karlsruhe en daarmee een integraal OV-netwerk met railmodaliteit in een stedelijk gebied. Het betreft een openbaar vervoernetwerk dat zowel landelijk als stedelijk gebied bedient. Het netwerk ontsluit een grote diversiteit aan economische en maatschappelijk functies in de stad Karlsruhe en omgeving. Er wordt buiten Karlsruhe gebruik gemaakt van infrastructuur van de Deutsche Bahn, waardoor een efficiëntere benutting van al bestaande infrastructuur gerealiseerd wordt. Het gebruik van de trams wordt zo aantrekkelijk mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door ze te voorzien van bars. Zo vindt bovendien een maximale commerciële uitbating van het tramgebruik plaats.

Karlsruhe is een voorbeeld van een geslaagd light-railproject, dat landelijk en stedelijk gebied ontsluit. In Karlsruhe is het laatste decennium een Stadtbahnsysteem ontwikkeld dat niet ophoudt bij de stadsgrenzen maar zich juist kenmerkt door ver de regio in te rijden. De Stadtbahn komt voort uit de conventionele tram en vormt de ruggengraat van het openbaar vervoer in Karlsruhe. Het uitgangspunt van het systeem is dat het openbaar vervoer zich niet op de gemeentegrenzen maar op de verkeersstromen in de regio oriënteert. De Stadtbahn rijdt in de regio als een soort trein waarbij zij lange afstanden aflegt met een relatief hoge snelheid. In de stad rijdt de Stadtbahn als een normale tram met korte halteafstanden en een gepaste rijdsnelheid.

Karlsruhe is reeds in de jaren zestig met de regionalisering van het openbaar vervoer begonnen. Destijds zijn een aantal regionale spoorlijnen overgenomen en werden deze aangesloten op het bestaande tramnet. Om de reikwijdte en attractiviteit van het openbaar vervoer in Karlsruhe nog verder te vergroten in de strijd tegen congestie, is in de jaren negentig het idee ontwikkeld om volgens het motto "Die Stadtbahn fährt Bundesbahn" de Stadtbahn en de reguliere trein samen op de tracés van de Deutsche Bahn te laten rijden. Daardoor is het netwerk van de Stadtbahn in de regio Karlsruhe de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid.

Door gebruik te maken van bestaande spoorlijnen is in korte tijd een kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoer operationeel geworden tegen lage kosten. Het pragmatisme waarmee het openbaarvervoersysteem is opgezet is een belangrijke succesfactor voor het Karlsruher project. De belangrijkste gedachte achter het vervoersconcept was dat zoveel mogelijk directe verbindingen zonder overstap dienden te worden gerealiseerd. Elke overstap kost namelijk reizigers. Derhalve rijden de Stadtbahnen direct naar de binnenstad van Karlsruhe.

Veel kernen in de regio (150 in totaal) worden inmiddels door Stadtbahnlijnen aangedaan en zijn hierdoor verzekerd van een goede verbinding met Karlsruhe. Het lijnennet van de Stadtbahn is opgebouwd volgens een duidelijke radiale structuur. Voordeel van het systeem is dat tegen relatief lage kosten een uitgebreid openbaar vervoernet kan worden gerealiseerd.

Om het Karlsruher model uit te kunnen voeren, zijn op een aantal locaties in het lijnennet verknopingen tussen het tramnet én de treinsporen gereali-

---

seerd. Hiertoe zijn hellingbanen aangelegd. Voertuigen zijn ontwikkeld die uit de voeten kunnen op de treinsporen, het Stadtbahn- en tramnet. De voertuigen kunnen zowel met 750 Volt gelijkstroom rijden, als ook met 15.000 Volt wisselstroom. Voorts zijn aanvullende halten aangelegd langs bestaande spoorlijnen wat door de hoge acceleratie van de Stadtbahn-voertuigen bij een gelijke rijtijd mogelijk is geworden. De visie hier achter is dat het openbaar vervoer naar de mensen toe moet komen in plaats van omgekeerd.

Het merendeel van de reizigers heeft haar bestemming in de binnenstad, alwaar de grote warenhuizen en winkels, kantoren, de universiteit en hogescholen zijn gehuisvest. De aanwezigheid van de Stadtbahn heeft geleid tot een economisch goed functionerend centrum; het aantal koopbewegingen ligt hoog. De Stadtbahn is eveneens een factor van belang voor de ontwikkeling van de regio. De aantrekkingskracht van de (kleine) gemeenten is toegenomen door de Stadtbahn. Nog niet bediende gemeenten staan in de rij om zich aan te sluiten op het netwerk. Een ander voordeel is dat de mogelijkheden voor de inwoners van de kleinere gemeenten om elders werk te zoeken, zijn toegenomen als gevolg van de snelheid van het systeem, de hoge ontsluitingsgraad, de hoge frequenties, de lange bedieningstijd en het geünificeerde tarief.

Door de betere vervoersmogelijkheden is de werking van de arbeidsmarkt sterk verbeterd. Verder is de tendens waarneembaar dat ruimtelijke ontwikkelingen en de aanwezigheid van de Stadtbahn op elkaar worden afgestemd. Woonwijken en bedrijventerreinen worden bij voorkeur langs de Stadtbahn aangelegd. Investeerders dienen zich bij de overheden aan als gevolg van de aantrekkingskracht van het systeem. Waarneembaar is dat de prijs van huizen nabij nieuwe stations/haltes is gestegen.

De Stadtbahn heeft eveneens een toeristische functie. Een sterke groei van het aantal dagjesmensen uit Karlsruhe dat de regio bezoekt is vastgesteld. De dorpsfeesten in de kleine kernen mogen zich bijvoorbeeld in de belangstelling van de stedelingen verheugen. De verbinding met het Zwarte Woud (Bad Herrenalb) is populair onder wandelaars en fietsers (fietsen mogen in de trams meegenomen worden) en heeft een gunstige invloed op de lokale economie.

Sinds het Stadtbahn-netwerk operationeel is geworden, zijn de reizigers-aantallen sterk toegenomen en nog altijd is er sprake van groei. Het lijnen-net wordt continue uitgebreid en aangepast. De reizigersstromen zijn dermate groot dat nu ook enkele tangentiële lijnen, die niet naar Karlsruhe leiden, worden aangelegd. Deze lijnen door de niet al te dichtbevolkte regio hebben op zichzelf een lager rendement, maar zijn als schakels in het systeem nuttig voor de reizigers. Verder zal het zestig kilometer verder gelegen Heilbronn in de toekomst haar aan te leggen Stadtbahn koppelen aan de Karlsruher lijnen.

Schema bijlage 4.1

Betrokken partijen	Relevantie gevonden baten	Mogelijke instrumenten
Reizigers	De Stadtbahnlijnen zorgen voor een verkorting van de reistijd.	
Vervoerders	Baathebbers. Doordat de Stadtbahnlijnen goed functioneren trekken ze veel reizigers wat zorgt voor een hogere omzet.	Concessievoorwaarden OV-autoriteit en vervoerder
Campings/hotels/ Restaurants/café's in het Zwarte Woud	Baathebbers omdat de Stadtbahn ervoor heeft gezorgd dat het aantal mensen uit Karlsruhe die deze regio bezoekt is toegenomen.	
Grote warenhuizen en winkels binnenstad	Duidelijke baathebbers. De Stadtbahn heeft voor een economisch goed functionerende binnenstad gezorgd, daarvoor zijn de koopbewegingen groot. Dit betekent meer omzet.	
Zakelijke dienstverlening binnenstad	Baathebbers door een goede bereikbaarheid met hoogwaardig openbaar vervoer en verminderde congestie voor werknemers die per auto reizen.	
Onderwijsinstellingen	Ook baathebbers door verbeterde bereikbaarheid met openbaar vervoer en verminderde congestie voor werknemers die per auto reizen.	
Projectontwikkelaars/ beleggers; woning- eigenaren; eigenaren overig onroerend goed	Waardestijging vastgoed.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opcenten/'meeliften' op bestaande heffingen (parkeertarieven)</li> <li>– exploitatie-overeenkomst</li> <li>– gronduitgifte</li> <li>– integrale project-ontwikkeling</li> </ul>
Niet OV-reizigers	Zijn baathebbers doordat er een duidelijke verbetering is in de vervoersstromen in het gebied. Dit betekent reistijdverkortings voor niet OV-reizigers.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opcenten/'meeliften' op bestaande heffingen (parkeertarieven)</li> </ul>

