



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Contact:
dhr. M. Bus
T 070 – 441 71 04
m.bus@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
26 september 2017

Ons kenmerk
PZH-2017-611376941
DOS-2016-0008087

Bijlagen

-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Informatieve brief over mogelijkheden om openbaar vervoer tarieven aan te passen (motie 723)

Geachte Statenleden,

In Provinciale Staten van 28 juni 2017 is de motie 723 aangenomen, waarin het college wordt verzocht om:

- bij de voorbereiding van de begroting 2018, op basis van het dan beschikbare meest actuele inzicht in de inflatiecijfers, het effect op begroting en meerjarenbeeld te onderzoeken van het voor de jaren 2018-2021 terugbrengen van de OV-tarieven naar prijspeil 2015.
- te onderzoeken of, en zo ja met welke instrumenten en langs welk tijdpad, een reductie van de OV-tarieven in elk Zuid-Hollands OV-concessiegebied doorgevoerd zou kunnen worden.
- Over de resultaten van dit onderzoek voor de behandeling van de begroting te rapporteren aan Provinciale Staten.

Deze brief gaat in op de vraag welke mogelijkheden de provincie heeft om de openbaar vervoer tarieven aan te passen. Daarbij zullen wij een bredere uitleg geven van relevante onderwerpen omtrent financierbaarheid van het openbaar vervoer.

Samenvatting

De exploitatiekosten van de vervoerder worden gedekt door de exploitatiebijdrage van de provincie en de opbrengsten uit verkoop van vervoerbewijzen. De exploitatiebijdrage wordt jaarlijks geïndexeerd met de Landelijke Bijdrage Index. Deze index compenseert de vervoerders voor prijsstijgingen waar ze zelf geen invloed op hebben. Dit geeft de vervoerders meer zekerheid bij inschrijving op een langjarige concessie en levert daarmee voor ons betere biedingen bij aanbesteding op. Keerzijde is dat wij extra budget moeten reserveren om de fluctuerende index te kunnen bekostigen. De stijging van de exploitatiebijdrage wordt gefinancierd vanuit de Reserve Mobiliteit. De 'Indexatiekloof Openbaar Vervoer' die hierdoor ontstaat zal op langere termijn leiden tot financieringsproblemen voor de provincie.

De reizigersopbrengsten van de vervoerder zijn afhankelijk van de prijs van een vervoerbewijs en het aantal reizigers. De openbaar vervoer tarieven worden door de provincie jaarlijks vastgesteld. Het niet verhogen van de openbaar vervoer tarieven heeft direct invloed op de reizigersopbrengsten die de vervoerder ontvangt. Aan de hand van een voorbeeld is in deze brief uitgelegd hoe verschillende ingrepen in de tarieven doorwerken in de reizigersopbrengsten. Dit voorbeeld laat zien dat de meeste ingrepen structureel financieel doorwerken in de daarop volgende jaren.

Vervolgens is doorgerekend wat het kost om de tarieven op het prijspeil 2015 te brengen en het tarief tot en met 2021 niet meer te verhogen. Op korte termijn kunnen wij dit alleen voor de kilometertarieven doorvoeren en niet voor abonnementen en de (NS) treindienst Alphen aan den Rijn - Gouda. De kosten worden geraamd op 8,7 miljoen euro. Qua planning is het echter niet mogelijk om dit al per 1 januari 2018 door te voeren. Daarnaast loopt er op dit moment een bezwaar van een vervoerder tegen de vaststelling van de kilometertarieven 2017. Als deze vervoerder in het gelijk wordt gesteld, zal dit gevolgen hebben voor ons tarievenbeleid.

Financiën regionaal openbaar vervoer in het algemeen

Het regionaal openbaar vervoer (ROV) heeft meerdere dekkingsbronnen: exploitatiebijdragen van overheden, reizigersopbrengsten en middelen van de vervoerder.

Het ROV is - op het huidige prijsniveau van de reizigerstarieven - sterk afhankelijk van de exploitatiebijdragen van overheden. De exploitatiebijdragen dekken ongeveer de helft van de exploitatiekosten. De exacte verhouding verschilt per concessie en per opdrachtgever.

De reizigersopbrengsten dekken idealiter het resterende deel van de exploitatiekosten. In Zuid-Holland is de vervoerder opbrengstverantwoordelijk. Dit wil zeggen dat de vervoerder het risico draagt van verschillen tussen de daadwerkelijk behaalde reizigersopbrengsten en de resterende exploitatiekosten. In het geval een tekort in reizigersopbrengsten optreedt dan is dit verschil voor rekening van de vervoerder. Daar staat tegenover dat een surplus aan reizigersopbrengsten toekomt aan de vervoerder.

De sluitpost van de financiering van het ROV zijn – in beginsel – de middelen van de vervoerder. Deze middelen kunnen verschillende bronnen hebben: de (eventuele) winst ten opzichte van de gerealiseerde kosten, extra opbrengsten naast de reizigersopbrengsten (zoals reclame of contracten met derden) en eigen kapitaal. Afhankelijk van de aard en duur van het toepassen van deze sluitpost zou de continuïteit van de vervoerder in het geding kunnen komen.

Financiële aspecten provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland ontvangt jaarlijks een Rijksbijdrage via het provinciefonds. Voor Verkeer en Vervoer is ongeveer € 93 miljoen gereserveerd. Ruim driekwart van deze middelen wordt ingezet voor de exploitatiebijdragen aan concessiehouders. Middelen die niet direct worden besteed, worden opgenomen in de Reserve Mobiliteit, en daarmee is de begroting sluitend. Die middelen worden gebruikt om in de toekomst voorziene tekorten te dekken, zoals de 'Indexatiekloof Openbaar Vervoer'.

Tarievenhuis

De vervoerder ontvangt reizigersopbrengsten uit de vervoerbewijzen die zij aan particulieren en zakelijke partijen verkoopt. Het grootste zakelijke contract dat de vervoerders hebben is met het Ministerie van OC&W voor het vervoeren van studenten. Daarnaast hebben vervoerders contracten afgesloten met scholen en bedrijven voor het vervoer van scholieren en werknemers. De vervoerder ontwikkelt jaarlijks een tarievenhuis dat wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten¹. In het tarievenhuis staan de tarieven voor:

- Basistarief;
- Kilometertarief, eventueel met onderscheid naar vervoerwijze;
- Reisproducten;
- Vervoerbewijzen (niet ov-chipkaart), zoals kaartjes op de bus en in de voorverkoop.

Sommige voorstellen komen voort uit landelijke afspraken, zoals het basistarief en landelijk geldende producten voor bus, tram en metro. Deze worden in een landelijke werkgroep, waarin concessiehouders en concessieverleners zijn vertegenwoordigd, afgestemd en voorgelegd aan het reizigersoverleg ter advisering. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Landelijk Tarieven Kader.

De meeste reizigers in Zuid-Holland reizen met een OV-chipkaart op saldo (zonder reisproduct). Deze betalen per rit een basistarief plus een vaste prijs per kilometer. Het kilometertarief kan variëren per concessie en vervoerwijze. Sommige R-netlijnen (en Qliners) hebben een hoger kilometertarief. De verschillen in het kilometertarief zijn ontstaan bij de invoering van de OV-chipkaart door de prijsneutrale overgang van zone naar kilometers. Dit is verder uitgelegd in de brief van Gedeputeerde Vermeulen aan Provinciale Staten van 15 juni 2017.

Een deel van de reizigers hebben een reisproduct. Dit zijn met name de reizigers die frequent gebruik maken van het OV. Er zijn verschillende reisproducten met onderscheid naar:

- Kortingspercentage of afgekocht reisrecht;
- Geldigheidsgebied kan variëren; Bijvoorbeeld geldig in één of meerdere concessies, of uitsluitende geldig op bepaalde lijnen;
- Tijdsperiode; bijvoorbeeld alleen korting in de daluren;
- Periode; bijvoorbeeld dag-, maand of jaarabonnement.

Sommige reisproducten zijn alleen geldig in concessies van de provincie Zuid-Holland, andere reisproducten worden ook geaccepteerd in concessies van de MRDH, zoals het Regio Abonnement. Voor het Regio Abonnement maakt de provincie afspraken met de MRDH over de tariefontwikkeling; beide concessieverleners moeten deze tarieven vaststellen.

Op het spoor is het aandeel reizigers dat reist met een reisproduct een stuk groter dan bij de bus. De meest gebruikte reisproducten op het spoor worden ontwikkeld door de NS, zoals de trajectkaart en het (oude) voordeelurenabonnement. De overige vervoerders hebben afgesproken deze reisproducten ook te accepteren en krijgen hiervoor ook hun deel van de opbrengsten. Daarnaast kunnen regionale spoorvervoerders, zoals Arriva op de Merwedelingelijn en NS op de treindienst Alphen - Gouda, nog specifieke reisproducten aanbieden.

¹ Een vervoerder heeft bij ons bezwaar gemaakt tegen de vaststelling van de openbaar vervoer tarieven 2017. De bezwaarprocedure is nog niet afgerond.

De prijsontwikkeling van het openbaar vervoer volgt vaak de Landelijke Tarief Index (LTI). Hieronder wordt het ontstaan van deze index uitgelegd en waarom deze index als basis gevolgd wordt.

Ontstaan van huidige index methodiek

In 2007 en 2008 steeg de prijs van brandstof harder dan via indexering werd vergoed door de overheden. Dit ging samen met een staking in het OV over de nieuwe cao. De vervoersbedrijven gaven aan dat er geen financiële ruimte was, omdat de gestegen brandstofprijzen alle financiële ruimte opsnoepte. Uiteindelijk kwam er het Heerenveen-akkoord met onder andere basisafspraken over indexering. In 2010 is een nieuwe methodiek van indexeren afgesproken, voor de exploitatie bijdrage is dit de Landelijke Bijdrage Index (LBI) en voor de OV tarieven de Landelijke Tarief Index (LTI). Beide indices gaan uit van de kostenontwikkeling van de vervoerbedrijven, waarop ze zelf geen invloed hebben. Dit laatste heeft met name betrekking op de jaarlijkse loonstijging (volgens cao) niet gecompenseerd wordt door de overheden middels de afgesproken indices. Deze indices worden voorgeschreven bij alle nieuwe aanbestedingen. De LBI en LTI hebben het financiële risico voor de vervoerder aanzienlijk beperkt.

Uitleg indexeren van openbaar vervoer (kilometer)tarieven

Regelmatig wordt de vraag gesteld of wij de openbaar vervoer tarieven kunnen aanpassen (naar beneden) en hoeveel dit zou kosten. Het moeilijke aan het bepalen van de hiermee gemoeide kosten is dat de toekomstige tariefindex niet bekend is. Deze is nodig om de kosten te kunnen schatten.

In de concessies is vastgelegd dat de vervoerder zijn openbaar vervoer tarieven mag laten stijgen met de Landelijke Tarief Index (LTI). Als wij hiervan willen afwijken dan moeten wij de vervoerder compenseren voor gederfde inkomsten door deze ingreep.

Aan de hand van een realistisch voorbeeld laten wij zien wat hiervan de invloed is op basis van een aantal varianten. Er wordt uitgegaan van het jaar 2015, zodat de LTI van de komende jaren bekend is (zie onderstaande tabel). Te zien is dat de LTI per jaar verschilt. Een index aan het begin van de reeks heeft meer invloed op de tariefstijging dan een index aan het einde van de reeks, omdat de index van het eerste jaar ook doorwerkt in de daarop volgende jaren (index op index).



Stel dat door politiek ingrijpen de index van 2012 op 0,00% was gezet, dan was de totale tariefverhoging (vanaf 2012) in 2018 niet 9,72% (14,62-4,90) maar 9,26%. Hierdoor is het verschil in 2018 dus niet 4,90% door deze eenmalige ingreep, maar 5,36% (4,90+(9,72-9,26)). Dit is procentueel gezien misschien niet veel, maar wel als het gaat om grote bedragen zoals reizigersopbrengsten. Onze vervoerders ontvangen gezamenlijk jaarlijks grofweg 65 miljoen euro aan reizigersopbrengsten.

Tabel: Landelijke Tarief Index

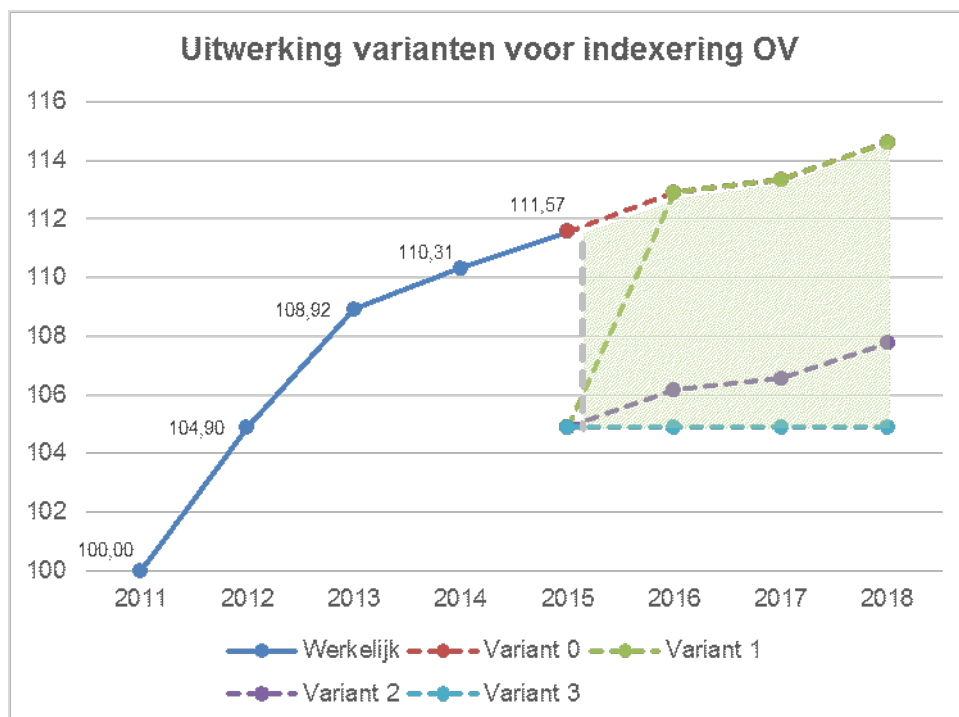
Jaar	LTI	Cumulatief
2011		100,00
2012	4,90%	104,90
2013	3,83%	108,92
2014	1,28%	110,31
2015	1,14%	111,57
2016	1,20%	112,91
2017	0,38%	113,34
2018	1,13%*	114,62

* LTI 2018 moet nog worden vastgesteld

Voor het voorbeeld zijn vier varianten uitgewerkt:

Variant 0	Geen aanpassing van de LTI
Variant 1	Éénmalig prijspeil 2012 hanteren in 2015. Daarna geen afspraak. Dit betekent dat in 2016 het prijspeil 2016 wordt gehanteerd.
Variant 2	Eenmalig prijspeil 2012 hanteren in 2015, daarna deze correctie in tact houden. Dit betekent dat in 2016 het prijspeil 2012 plus de LTI 2016 wordt gehanteerd.
Variant 3	Structureel prijspeil 2012 hanteren in 2015 tot en met 2018.

In de figuur zijn de consequenties van de varianten te zien.



Om gevoel te krijgen voor bedragen rekenen we eerst versimpeld door wat elke variant zou kosten als we deze tot en met 2018 in stand willen houden, uitgaande van € 65 miljoen aan jaarlijkse reizigersopbrengsten. De resultaten in miljoen euro staan in onderstaande tabel.

	Variant 0	Variant 1	Variant 2	Variant 3
2015	€ 0,0	€ 4,3	€ 4,3	€ 4,3
2016	€ 0,0	€ 0,0	€ 4,4	€ 5,2
2017	€ 0,0	€ 0,0	€ 4,4	€ 5,5
2018	€ 0,0	€ 0,0	€ 4,5	€ 6,3
Totaal	€ 0,0	€ 4,3	€ 17,6	€ 21,3

Er is bewust gekozen voor een simpele berekening, waarbij onder andere geen rekening is gehouden met:

- landelijke afspraken ten aanzien van tarieven en reisproducten, zoals het basistarief (in 2018 was dit € 0,89) en landelijke kortings- en vastrechtproducten. Met name op het spoor is het aandeel landelijke producten in de totale reizigersopbrengsten groot.
- dat circa 30% van alle reizigersopbrengsten afkomstig zijn uit het studentenkaart contract.
- regionale producten waarvan de provincie niet alleen opdrachtgever is, zoals het Regio Abonnement.
- prijselasticiteit. Door een lagere prijs maken waarschijnlijk meer mensen gebruik van het openbaar vervoer en hierdoor dalen de reizigersopbrengsten waarschijnlijk minder dan geschat zonder rekening te houden met prijselasticiteit.

Aandachtspunt bij aanpassen tarieven

Bij het aanbestede openbaar vervoer door de provincie Zuid-Holland wordt ervan uitgegaan dat ongeveer de helft van de opbrengsten afkomstig is uit reizigersopbrengsten en de andere helft de exploitatiebijdrage. Als er ingegrepen wordt in de tarieven, zoals voorgesteld in variant 2 en 3, zal dit ten koste gaan van de reizigersopbrengsten van de vervoerder. Bij een nieuwe concessie aanbesteding zullen inschrijvende partijen een inschatting maken van de totale jaarlijkse opbrengsten. Hierbij rekenen ze met het reizigersvolume maal de OV tarieven. Uitgaande van het prijspeil behorende bij de variant 2 of 3 betekent dit minder inkomsten uit de reizigersopbrengsten gedurende de nieuwe concessieperiode dan bij variant 0 of 1. Bij een gelijkblijvende exploitatiebijdrage zijn de totale opbrengsten van de concessie lager en zal dit waarschijnlijk leiden tot minder goede biedingen van de inschrijvende vervoerders. Dit kan uiteraard worden voorkomen door de exploitatiebijdrage te verhogen of hogere tarieven voor te schrijven voor de nieuwe concessie. Het verhogen van de tarieven zal zorgen voor negatieve publiciteit bij aanvang van de nieuwe concessie, waarbij wij bij de laatste aanbestedingen juist geprobeerd hebben om de concessieovergangen zonder grote schokken te laten verlopen. Een grote tarief verandering zal ook leiden tot vraagtuitval. Het alternatief is een structurele verhoging van de exploitatiebijdrage om het voorzieningenniveau op peil te houden. Hier is op dit moment geen budget voor in de begroting gereserveerd.

Mogelijkheden voor het besteden van provinciale middelen

Afhankelijk van de gekozen variant is een bepaald bedrag nodig voor een sluitende financiële dekking. In programma 2 (Bereikbaar en Verbonden) is momenteel geen structurele vrije ruimte. Daarom zal gekeken moeten worden naar aanvullende middelen voor het invullen van deze wens.

OV tarieven op prijspeil 2015 tot en met 2021

In de motie heeft u gevraagd om op basis van de meest actueel beschikbare inflatiecijfers, het effect op de begroting en het meerjarenbeeld 2018-2021 te onderzoeken in het geval de OV-tarieven worden teruggebracht naar prijspeil 2015.

Wij hebben een analyse gemaakt om de OV-tarieven terug te brengen naar prijspeil 2015 rekening houdend met de eis om de wijzigingen nog voor 1 januari 2018 door te kunnen voeren. Hierdoor kunnen wij een aantal zaken binnen het totale tarievenhuis niet (op korte termijn) wijzigen, te weten:

- Aanpassen van het landelijk berekende basistarief. Deze was in 2015 € 0,88 en wordt naar verwachting in 2018 € 0,90.
- Verlagen van tarieven voor landelijk geldende reisproducten bus, tram en metro en spoor;
- Verlagen van tarieven van het Regio Abonnement. Verlaging van deze tarieven heeft ook financiële gevolgen voor de MRDH concessies.
- Herintroductie van reisproducten die inmiddels uit de verkoop zijn gehaald.
- Aanpassen van de kilometertarieven van de NS (treindienst Alphen aan den Rijn – Gouda).

Als gevolg van deze effecten wordt het reizen met de OV-chipkaart zonder reisproduct goedkoper. De komende jaren worden de kilometertarieven (met uitzondering van de NS-tarieven) niet geïndexeerd, terwijl abonnementen niet dalen in prijs en wel jaarlijks geïndexeerd worden. Hierdoor wordt voor een grotere groep (prijsbewuste) reizigers een abonnement minder interessant. Een deel van de huidige abonneerders zal geen abonnement meer aanschaffen. De grootte van de verschuiving is moeilijk te bepalen en mede daarom buiten de analyse gelaten.

Daarnaast lijkt het ons niet wenselijk om de tarieven van papieren kaartjes op de bus (wagenverkoop) goedkoper te maken in verband met de discussie over sociale veiligheid. De afspraak is om op 1 januari 2018 het contante geld van de bus te hebben, zodat chauffeurs geen mogelijk doelwit meer zijn voor overvallen.

In de berekening voor het verlagen van de kilometertarieven wordt uitgegaan van de tarieven in onderstaande tabel, waarbij per 1 januari 2018 direct de tarieven gelden van 2015. Bij het berekenen van de opbrengstderving voor de vervoerders is eerst een inschatting gemaakt voor het jaar 2018, waarbij is uitgegaan van de voorlopige LTI 2018 van 1,13%. Dit is gedaan op basis van de reizigerskilometers van 2016. In de berekening is rekening gehouden met kortingsproducten. Reizigerskilometers die gemaakt zijn met producten met afgekocht reisrecht, zoals de OV-studentenkaart en abonneerders, zijn niet meegenomen. Voor de berekening zijn de reizigerskilometers per jaar voor de jaren 2018 tot en met 2021 gelijk gesteld aan de reizigerskilometers 2016.

Tabel: OV-kilometertarieven provincie Zuid-Holland²

Concessie	2015	2018*
Drechtsteden Alblasserwaard Vijfheerenlanden (DAV)		
kilometertarief DAV streek en buurtbus	€ 0,134	€ 0,137
kilometertarief DAV Hoogwaardig OV (HOV)	€ 0,172	€ 0,177
kilometertarief DAV Stadsdienst Dordrecht	€ 0,155	€ 0,159
kilometertarief Merwede Lingelijn trein	€ 0,176	€ 0,182
Zuid Holland Noord (ZHN)		
kilometertarief ZHN Buurtbussen	€ 0,101	€ 0,104
kilometertarief ZHN streek	€ 0,141	€ 0,144
kilometertarief ZHN HOV	€ 0,177	€ 0,182
Hoeksche Waard, Goeree Overflakkee (HWGO)		
kilometertarief HWGO HOV, streek en buurtbus	€ 0,134	€ 0,137

* tarieven bij toepassing voorlopige LTI 2018.

Voor de jaren 2019 tot en met 2021 is een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de LTI. Onze verwachting is dat de economie de komende jaren blijft aantrekken en daarmee ook de lonen zullen stijgen. De ontwikkeling van de lonen bepaalt voor een groot deel de ontwikkeling van de LTI. Er is gerekend met de volgend indices voor 2019 tot en met 2021:

	2019	2020	2021
Geschatte LTI	2%	3%	3%

De geschatte opbrengstderving voor de vervoerders betreft de concessies:

- Zuid-Holland Noord;
- Drechtsteden, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, inclusief MerwedeLingelijn³;
- Hoeksche Waard / Goeree Overflakkee;
- Waterbus.

Zoals eerder aangegeven is de treindienst Alphen aan den Rijn – Gouda is niet meegenomen in de berekening omdat onze inschatting is dat aanpassing van de tarieven niet op korte termijn te realiseren is.

² Tarieven van de Waterbus staan niet in onderstaande tabel. De tarieven van de Waterbus zijn vanaf 2013 geïndexeerd met de LTI.

³ Er is geen rekening gehouden met eventuele overgang van gemeente Leerdam / Zederik naar provincie Utrecht. Ook is de aanname gedaan dat het reisgedrag niet verandert bij ingang van de nieuwe concessie (eind 2018).

De bedragen in onderstaande tabel zijn geschat door de provincie en niet afgestemd met de vervoerders. Deze zijn uitsluitend bedoeld als inschatting ter informatie aan PS. Volgens de concessievoorschriften mogen GS de tarieven aanpassen mits ze daarvoor compenseren. Het te compenseren bedrag wordt naar verwachting berekend door een derde partij.

	2018	2019	2020	2021	Totaal
Geschatte opbrengstderving om de kilometertarieven tot 2021 op het prijspeil van 2015 te houden (in €)*	900.000	1.600.000	2.600.000	3.600.000	8.700.000

** De gepresenteerde bedragen zijn een inschatting van de gederfde reizigersopbrengsten bij het verlagen van de kilometertarieven voor de bus en de waterbus in onze concessies. Hierbij is geen rekening gehouden met verandering in het gebruik van het openbaar vervoer.*

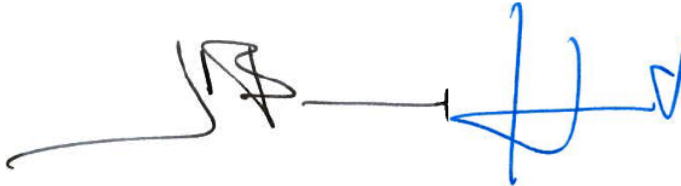
De vervoerders moeten uiterlijk half oktober hun tariefvoorstellen indienen bij de provincie. De provincie stelt uiterlijk half november de tarieven vast, zodat de vervoerders nog voldoende tijd hebben om de tarieven voor het nieuwe jaar te kunnen communiceren. Wij willen hiermee wel meegeven dat een besluit om de tarieven per 1 januari 2018 te verlagen niet mogelijk is qua planning. In de concessievoorwaarden staat een minimale termijn van drie maanden om opgelegde tariefveranderingen door te voeren. Daarnaast loopt er op dit moment een bezwaar van Arriva tegen de vaststelling van de kilometertarieven 2017. Als Arriva in het gelijk wordt gesteld, zal dit gevolgen hebben voor ons tarievenbeleid. Tarieven kunnen eventueel ook gedurende het jaar worden aangepast, bijvoorbeeld per 1 juli.

Wij hopen u met deze brief voldoende inzicht te hebben gegeven in de relevante elementen en de consequenties van tariefsverlagingen in het openbaar vervoer in Zuid-Holland.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,



drs. J.H. de Baas

drs. J. Smit