



# **VERVOERSVOORZIENINGEN VOOR STUDERENDEN NA 2002**

**Interdepartementaal  
beleidsonderzoek  
Vervoersvoorzieningen voor  
studerenden na 2002**

# **Interdepartementaal beleidsonderzoek**

## **vervoersvoorzieningen voor studerende na 2002**

**opgesteld door een interdepartementale werkgroep  
o.l.v. drs. P.J.C.M. van den Berg**

**juni 1999**

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>		<b>blz 1</b>	het ellen 9 is r dit
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>blz 1</b>	
	1.1 Algemeen	blz 1	
	1.2 De huidige reisvoorziening	blz 1	
	1.3 Het budgettaire kader	blz 3	heel
	1.4 Probleemstelling	blz 7	baar n en
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Gebruik en effecten van de OV-studentenkaart</b>	<b>blz 9</b>	angs
	2.1 Inleiding	blz 9	tract
	2.2 Het mobiliteitspatroon van studenten	blz 13	geen
	2.3 Reismotieven van studenten	blz 17	en in
	2.4 De spreiding in het gebruik	blz 18	hans
	2.5 De kosten van de OV-studentenkaart en de waarde voor de student	blz 22	jaren deze
	2.6 De baten-kostenverhouding van de OV-studentenkaart	blz 23	. De aalde
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Omgevingsanalyse</b>	<b>blz 25</b>	r het
	3.1 Algemeen	blz 25	n de
	3.2 Studiefinancieringsbeleid	blz 25	osten
	3.3 Mobiliteits- en milieubeleid	blz 27	is de
	3.4 Internationale verkenning	blz 30	
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Toetsingscriteria</b>	<b>blz 31</b>	
	4.1 Algemeen	blz 31	t een
	4.2 Effectiviteit ten aanzien van toegankelijkheid	blz 31	
	4.3 Effectiviteit ten aanzien van mobiliteit en milieu	blz 32	latief
	4.4 Effectiviteit ten aanzien van inkomen en consumptiepatroon van studerenden	blz 32	ans f orde
	4.5 Kosteneffectiviteit	blz 32	sters-
	4.6 Uitvoerbaarheid	blz 33	nder ooral g van

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Algemeen

In het Regeerakkoord van 1998 is overeengekomen dat het Kabinet binnen een jaar een notitie op zal stellen met de opties voor de vervoersvoorziening voor studenten na 2002, d.w.z. na afloop van het huidige contract voor de Openbaar Vervoer Studentenkaart (OVSK).

Daarnaast is er het dilemma van de huidige meerjarenramingen na 2002, die een andere regeling zouden vergen. De meerkosten van verlenging van de zogenaamde week-weekendkaart zijn voor de huidige kabinetsperiode gedekt door deze kaart vanaf het studiejaar 1999-2000 onder het prestatieregime te brengen (hoe dit werkt wordt hierna bij het budgettaire kader uitgelegd). Op middellange termijn vervalt het budgettaire effect van deze dekking echter, waardoor de begroting van OCenW geen ruimte biedt voor handhaving van de week-weekendkaart in zijn huidige vorm.

Om deze redenen heeft het Kabinet op 27 augustus 1998 besloten "Vervoersvoorzieningen voor studerenden na 2002" als één van de onderwerpen voor een nieuwe ronde Interdepartementale Beleidsonderzoeken aan te wijzen.

Dit inleidende hoofdstuk begint met een beschrijving van de huidige reisvoorziening en de geschiedenis van de OVSK. Vervolgens wordt de budgettaire historie en het kader na 2002 geschetst. Tenslotte zal de probleemstelling van het onderzoek worden omschreven.

### 1.2 De huidige reisvoorziening

De reisvoorziening voor studerenden is onderdeel van de Wet op de Studiefinanciering (WSF). In art. 12 van de WSF is bepaald dat het budget waar studerenden in het kader van de *studiefinanciering* recht op hebben kan worden verhoogd met onder andere een reisvoorziening. De vorm waarin deze reisvoorziening kan worden gegoten en de regels voor toekenning ervan zijn opgenomen in de artikelen 32a en verder van de WSF. Deze artikelen laten ruimte voor verschillen in uitwerking. Hoe deze uitwerking de afgelopen jaren is ingevuld wordt hieronder beschreven.

#### *1986-1990 Een individuele reisvoorziening (IRV)*

Thuiswonende studenten die 9 km of meer van hun studieplaats woonden kregen tussen 1986 en 1990 een reiskostentoeslag. Deze toeslag werd toegekend afhankelijk van de afstand tussen woon- en studieplaats. De toeslag bedroeg f 3,75 per kilometer (enkele reis) per maand, met een maximum van f 238,44 per maand. Het was een individuele regeling, zonder dat werd uitgegaan van de daadwerkelijk gereisde kilometers en de daadwerkelijk gemaakte kosten. In het laatste jaar van het bestaan van deze regeling (1990) profiteerden 189.000 van de 566.000 beursgerechtigde studenten van deze *regeling*. Het budgettaire beslag ervan bedroeg in dat jaar f 203 mln<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> bron: PriceWaterhouseCoopers, "Historisch-financieel overzicht van de reisvoorziening voor studenten vanaf 1989", blz 6 en 9.

*1998-2002      Geen uit-thuiskaart, maar een week-weekendkaart onder het prestatie-regime*

De contractperiode voor de week-weekendkaart liep eind 1998 af en voor de volgende vier jaar diende er een nieuw contract te komen. Omdat tijdens de vorige contractperiode een veel groter percentage (meer dan 90%) studenten voor de -dure- weekkaart had gekozen dan waarmee gerekend was (ruim 50%), was dat contract uiteindelijk duurder dan voorzien. Bovendien diende de reisvoorziening ter invulling van een taakstelling in het Regeerakkoord 94-98 vanaf 1998 versoerd te worden. Daarom was het niet mogelijk de week-weekendkaart te continueren en werd naar andere opties gezocht.

Na intensieve onderhandelingen met de OV-bedrijven werd de zogenaamde uit-thuiskaart overeengekomen. Studenten die voor de WSF als thuiswonend (de studerende die woont op het adres van zijn ouders of één van hen) geregistreerd staan zouden verplicht een weekkaart krijgen en studenten die uitwonend (elke studerende die niet een thuiswonende studerende is) zijn zouden verplicht een weekendkaart ontvangen. Dit contract kon goedkoper zijn dan het vorige doordat minder studenten een dure weekkaart zouden krijgen dan voorheen.

In het contract was echter een clause opgenomen dat -als in het Regeerakkoord van 1998 zou worden besloten tot verlenging van de week-weekendkaart- dit ook mogelijk was. Hieraan waren voor de overheid meerkosten van f 170 mln structureel verbonden. Dit bedrag bestond uit f 100 mln vanwege een hogere contractprijs voor de week-weekendkaart en f 70 mln vanwege wegvallende gedragseffecten (er was van uit gegaan dat introductie van de uit-thuiskaart tot meer thuiswonende studenten en daardoor tot lagere WSF-uitgaven zou leiden).

In het Regeerakkoord van 1998 is inderdaad besloten tot verlenging van de week-weekendkaart. Dekking voor de meerkosten is gevonden door de reisvoorziening onder het prestatie-regime te brengen. Een wetsvoorstel hiertoe is op 19 januari jl. aan de Tweede Kamer aangeboden. Het houdt in dat de uitgaven voor de kaart eerst als een lening worden beschouwd en als zodanig niet vallen onder het uitgavenkader en niet relevant zijn voor het vorderingentekort van de overheid. Op het moment dat de studenten aan wie de kaarten zijn verstrekt aan hun wettelijke studienormen voldoen wordt de lening omgezet in een gift. Vanaf dat moment is er sprake van voor het uitgavenkader en het vorderingentekort relevante uitgaven. Deze dekking is tijdelijk en loopt af tot vrijwel nihil in 2006.

### **1.3      Het budgettaire kader**

Door de ministers van OCenW en Financiën zijn afspraken gemaakt over het budgettaire kader voor dit onderzoek. Daar gaat deze paragraaf over. Maar eerst iets over het huidige budget.

Voor de contractperiode 1998-2002 is met de OV-bedrijven een contract voor gemiddeld f 660 mln per jaar afgesloten (prijzen 1998). Dit bedrag ontvangen de gezamenlijke OV-bedrijven jaarlijks van het Rijk. Het is echter niet rechtstreeks te herleiden tot de bedragen die in de begroting van OCenW zijn opgenomen. Dit heeft te maken met de manier waarop de uitgaven voor de OVSK worden geadmistreerd. In het Regeerakkoord van 1998 is besloten dat de OVSK onder het prestatieregime wordt geplaatst. Dit prestatieregime is tijdens de vorige kabinetsperiode al ingevoerd voor de basisbeurs. Het houdt in dat studenten hun basisbeurs als een voorwaardelijke lening ontvangen. Het voorwaardelijke zit in het moeten voldoen aan bepaalde normen met betrekking tot de voortgang van

Tabel 1.1 *Uitgaven WSF en OVSK in 1994 en de periode 1998-2002*

	1994	1998	1999	2000	2001	2002
	bedragen x f 1 mln, voor 1998-2002 prijspeil 1998					
<b>totale uitgaven</b>						
WSF en OVSK	4.198	4.038	4.010	4.004	3.846	3.843
<b>wv totale relevante uitgaven</b>						
WSF en OVSK <sup>a</sup>	3.850	2.595	2.536	2.242	2.442	2.689
<b>wv relevante beurs-uitgaven</b>	3.088	1.713	1.817	1.672	1.854	2.187
<b>wv relevante uitgaven</b>						
<b>reisvoorziening</b>						
(incl. regeerakkoordmaatregelen)	762	868	705	555	573	487
<b>wv niet relevante</b>						
WSF-leningen <sup>b</sup>	348	1.443	1.474	1.762	1.404	1.154

<sup>a</sup> De uitgaven voor de reisvoorziening en de beursuitgaven gezamenlijk zijn lager dan de totale uitgaven, omdat de reisvoorziening voor in het buitenland studerende buiten beschouwing is gelaten.

<sup>b</sup> Dat zich in 1994 ook al niet-relevante SF-leningen voordoen, terwijl er toen nog geen prestatieregime bestond, wordt veroorzaakt door de uitgaven voor aanvullende beurzen, die altijd al in de vorm van een niet-relevante lening zijn verstrekt.

Bron: *Begroting OCenW 1999, blz 126 en 131*

In de periode 1998-2002 is zoals gemeld een contract van gemiddeld f 660 mln per jaar afgesloten. Het contract bevat een aantal bepalingen die de uiteindelijke kosten van dit bedrag af kunnen laten wijken. In het verleden hebben de daadwerkelijke uitgaven voor de OVSK forse afwijkingen vertoond ten opzichte van de ramingen. Dit wordt in tabel 1.2 in beeld gebracht.

wordt op 50/50-basis gedeeld met de OV-bedrijven. Hierdoor scoort het huidige contract een stuk gunstiger ten aanzien van het aspect budgettaire beheersbaarheid.

Ten aanzien van het *budgettaire kader voor de jaren 2003-2006*, de jaren waarop dit interdepartementaal beleidsonderzoek betrekking heeft, is in december jl. door de ministers van OCenW en van Financiën afgesproken dat ten behoeve van dit beleidsonderzoek van een drietal scenario's kan worden uitgegaan, waarbinnen verschillende opties kunnen worden uitgewerkt. Als van het doortrekken van het niveau van de relevante uitgaven in 2003 zou worden uitgegaan zou het budget relatief laag zijn: in dat jaar zijn de effecten van invoering van het prestatiebeursregime het sterkst en daarmee de relevante uitgaven laag. Als van een scenario zou worden uitgegaan passend bij verlenging van het huidige systeem van de week-weekendkaart stijgen de relevante uitgaven daarentegen zeer sterk.

Daarom is door de ministers tot de volgende scenario's voor het bepalen van de jaarlijks voor de reisvoorziening uit te trekken budgetten besloten:

- a. Extrapolatie op basis van de huidige meerjarenramingen voor de relevante uitgaven.
- b. Extrapolatie op basis van ongewijzigd beleid, d.w.z. verondersteld wordt dat de huidige kaart en de in het Regeerakkoord aangegeven dekkingsmaatregel worden gecontinueerd. Dit leidt tot een groei van de uitgaven oplopend van f 423 mln in 2003 tot f 681 mln in 2006.
- c. Extrapolatie op basis van een gemiddelde van de structurele bedragen van a. en b. vanaf 2006.

Dit leidt tot de volgende bedragen die structureel voor een reisvoorziening uitgetrokken worden in de respectievelijke scenario's (prijsspeil 1998):

- a. f 423 mln
- b. f 681 mln
- c. f 550 mln

#### **1.4 Probleemstelling**

In de brief aan de Tweede Kamer over de nieuwe IBO-ronde (TK 1998-1999, 26250 nr.1; zie bijlage 2 voor de volledige taakopdracht) is de probleemstelling als volgt geformuleerd:

*Een reisvoorziening voor studerende dient eerst en vooral voor studenten een waarde te vertegenwoordigen die voor hen de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgt. Vraagstuk in dit onderzoek is hoe deze doelstelling het meest doeltreffend en het meest doelmatig kan worden bereikt. Daarbij is richtinggevend de vraag: is het mogelijk het (financiële) instrumentarium zodanig te vernieuwen dat een meer doelmatig en effectief resultaat bereikt kan worden. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de voorziening een zodanige vorm krijgt dat dit uitvoeringstechnisch -*

## Hoofdstuk 2 Gebruik en effecten van de OV-studentenkaart

### 2.1 Inleiding

Op 1 januari 1991 werd de eerste OVSK ingevoerd. Deze kaart stelde studenten in staat gedurende het hele jaar "gratis" gebruik te maken van het openbaar vervoer in Nederland. Dit betekende een garantie dat reiskosten voor studenten nooit een belemmering konden zijn voor het volgen van onderwijs, waar dan ook in Nederland. Vanaf 1 november 1994 is de formule van de OV-kaart versoerd. Studenten kunnen nu kiezen uit twee kaarttypen met ieder een specifieke geldigheidsperiode:

- de weekkaart: geeft recht op vrij reizen tussen maandag 4.00 uur tot vrijdag 19.00 uur
- de weekendkaart: geeft recht op vrij reizen van vrijdag 19.00 uur tot maandag 4.00 uur en tijdens officiële feestdagen.

In de periode waarin een kaarthouder geen recht heeft op vrij reizen kan met 40% korting worden gereisd, met uitzondering van weekendkaarthouders tijdens de ochtendspits op dinsdag tot en met vrijdag.

De introductie van deze kaart voor 500 à 600 000 studenten heeft globaal tot een verdubbeling van het aantal OV-kilometers bij studenten geleid. Bedroeg het aantal reizigerskilometers per openbaar vervoer bij studenten in de tweede helft van de jaren tachtig circa 3 mld, in de jaren negentig kwam dit boven de 7 mld, en na de versoering van de regeling in de loop van 1994 tussen de 5 en 6 mld reizigerskilometers. De studenten zijn daarmee een grote klant van de OV-bedrijven geworden. Bijna 30% van de reizigerskilometers bij NS zijn studentenkilometers en bij het stads- en streekvervoer ligt deze verhouding gemiddeld niet veel anders. In een enkel geval gaat het aandeel van studenten in het plaatselijk OV-gebruik zelfs richting 50%. Daarmee oefent de OVSK natuurlijk een belangrijke invloed uit op omvang en kwaliteit van de OV-voorziening in zijn algemeenheid.



Tabel 2.1 *Totale vraag OV-kilometers studenten*

	1991/1992	1995/1996	Index 1991/92=100
	x mln km		
NS-reizigers	5564	4099	74
Stads/streekvervoer	1885	1754	95
Totaal	7449	5853 <sup>a</sup>	79

<sup>a</sup> Het betreft zowel de kilometers tijdens de vrij-reizenperiode (5382 mln reizigerskilometers) als kilometers met korting buiten de vrij-reizenperiode (471 mln reizigerskilometers).

*Bron: NEA (1996), "De totale vraag naar reizigerskilometers op de OV-studentenkaart in het studiejaar 1995/1996."*

Opvallend is dat -blijkens tabel 2.2 - uitwonenden gemiddeld nauwelijks minder reizen dan de thuiswonenden die toch veel meer woon-schoolverkeer hebben. In het HBO ligt het aantal afgelegde kilometers zo'n 20% hoger dan gemiddeld bij de totale studentenpopulatie. Het MBO (en het overig onderwijs dat niet in de tabel is vermeld) ligt onder het gemiddelde. Wat wel duidelijk is, is dat weekendkaarthouders veel minder profijt van hun kaart hebben dan de weekkaarthouders. De groep weekendkaarthouders is dan ook klein (in 1998 9%); veel kleiner dan gedacht werd bij invoering van de week-weekendkaart (eind 1994 werd uitgegaan van 53% weekkaarten en 47% weekendkaarten). Dit profijt is te meer kleiner, als rekening wordt gehouden met het feit dat in de alternatieve situatie (geen collectieve OV-studentenkaart) de vervoerskosten van weekendkilometers lager zijn dan van weekkilometers door meer kortingen tijdens de weekenduren.

## 2.2 Het mobiliteitspatroon van studenten

Studenten reizen veel in vergelijking met de gemiddelde Nederlander. Zij leggen per dag gemiddeld ongeveer 50% meer kilometers af dan hun gemiddelde landgenoot en doen dit vooral met het openbaar vervoer.

Tabel 2.4 Mobiliteitspatroon studenten versus gemiddelde Nederlander, 1996

	Autobe- stuurder	Auto- passa- gier	Trein	Bus/tram /metro	Overig	Totaal
gemiddeld aantal afgelegde kilometers per persoon per dag						
Studenten						
■ OV-weekkaart	7,03	8,28	18,98	8,03	6,61	48,94
■ OV-weekendkaart	5,90	6,71	13,81	2,18	9,25	37,85
Overige Nederlanders	16,31	9,27	2,31	1,07	4,55	33,52

Bron: CBS (1997), "De mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1996", pagina 21.

De student met een OV-weekkaart legde -zo blijkt uit tabel 2.4- in 1996 gemiddeld 49 kilometer per dag af, waarvan 27 kilometer met het openbaar vervoer en 7 kilometer als autobestuurder. De gemiddelde burger legde in 1996 33,5 kilometer per dag af, waarvan gemiddeld slechts 3 1/2 kilometer met het openbaar vervoer en 16 1/2 kilometer als autobestuurder. De houder van een OV-weekendkaart heeft een veel minder afwijkend mobiliteitspatroon.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>Recent verschenen CBS-cijfers over 1997 suggereren evenwel dat het aantal OV-kilometers per weekendkaart in 1997 aanzienlijk hoger zou zijn. Uit binnenkort te publiceren CBS-cijfers over 1998 kan blijken of dit meer dan incidenteel is.

Het behoeft niet te verbazen dat studenten gegeven hun activiteitenpatroon (bezoek onderwijsinstellingen) en inkomenssituatie meer van het openbaar vervoer gebruik maken en minder van de auto. Dat was ook vóór de introductie van de OV-studentenkaart het geval. Het is interessant om verder in beeld te brengen hoe de mobiliteit bij studenten en het aandeel OV zich ontwikkeld hebben sinds de invoering van de OV-studentenkaart.

Tabel 2.5 Gemiddelde dagelijkse reisafstand per student, 1990-1996

	Autobe- stuurder	Auto- passagier	Trein	Bus/tram/ metro	Fiets/ brom- fiets	Overig	Totaal
	gem. aantal kilometers per dag						
1990	8,88	11,11	8,24	4,05	6,82	1,88	40,98
1994	5,64	8,34	20,42	7,20	4,93	1,78	48,31
1996:							
-weekkaart houder	7,03	8,28	18,98	8,03	4,69	1,92	48,94
-weekend- kaarthouder	5,90	6,71	13,81	2,18	8,04	1,21	37,85

Bron: CBS, "De mobiliteit van de Nederlandse bevolking", diverse jaargangen.

Uit tabel 2.5 valt af te leiden dat het gemiddelde aantal OV-kilometers per student ten opzichte van 1990 meer dan verdubbeld is; van in totaal ruim 12 kilometer per dag in 1990 tot circa 27 kilometer per dag in 1994 en de jaren daarna. Een tweede belangrijke conclusie is dat dit vooral gepaard gegaan is met een toeneming van de totale mobiliteit (met circa 20% ofwel 8 kilometer per dag) en met een vermindering van carpoolen en fietsgebruik. Het aantal autokilometers (dit zijn de als autobestuurder afgelegde kilometers) is in absolute zin slechts fractioneel teruggelopen, met gemiddeld circa 3 kilometer per dag. Dit geeft aan dat de OV-kaart vooral extra vraag naar openbaar vervoer heeft gegenereerd (circa 15 kilometer per dag) en slechts tot weinig substitutie met de auto heeft geleid. Als het extra aantal OV-kilometers vijf keer groter is dan de teruggang in autokilometers dan zal er ook nauwelijks sprake zijn van een gunstig effect op de milieubelastende emissies van het vervoer. Dat de OV-studentenkaart ook werkt als een serieuze concurrent van fiets en bromfiets komt vooral tot

aandeel zelfstandig wonende studenten tussen de 19 en 22 jaar zo'n 5 à 10% gedaald, zo concludeert HCG.<sup>7</sup> Omdat de studiebeurzen van thuiswonenden lager zijn dan voor uitwonenden heeft dit geleid tot minder uitgaven voor studiefinanciering op de OCW-begroting.

### 2.3 Reismotieven van studenten

Het primaire doel van de OV-studentenkaart is te voorzien in het verkeer tussen woonadres en het adres van de onderwijsinstelling. Circa 60% van de totale vraag (in de vrij-reizenperiode) heeft betrekking op dit woon-schoolvervoer. Daarnaast wordt de OV-kaart nog voor circa 6% gebruikt voor ander studiegebonden vervoer (bijvoorbeeld stages). Naast woon-weekendvervoer (bijvoorbeeld naar ouders) is er echter ook een belangrijke component vervoer (circa 25%) die niet studiegebonden is. Tabel 2.7 brengt in beeld dat dit niet-studiegebonden vervoer bij de WO-studenten veel groter is dan bij de MBO-studenten. Omdat het aandeel thuiswonende studenten in het MBO en HBO veel groter is dan in het WO, is het begrijpelijk dat het aandeel woon-schoolvervoer in het WO het kleinst is; zelfs minder dan 50%.

Tabel 2.7 Aantal OV-kilometers in de vrij-reizenperiode per student, per onderwijssoort en reismotief, 1995/1996

Onderwijs- soort	Woon- School	Studie- gebonden overig vervoer	Woon- Weekend	Niet-studie- gebonden	Totaal
x kilometers per student					
WO	4786	556	1857	3325	9658
HBO	7669	839	1043	2469	11412
MBO	7170	430	226	1499	8827
Gemiddeld	6570	579	899	2306	9609

Bron: NEA (1996), "De totale vraag naar reizigerskilometers op de OV-studentenkaart in 1995/1996", pagina 10.

Tabel 2.8 bevat informatie over de aandelen van de diverse onderwijsvormen in het kaartgebruik en het gewicht van het pure woon-schoolverkeer in het gebruik.

<sup>7</sup> HCG (1992), "Effecten van de OV-studentenkaart op het verplaatsingsgedrag van studenten", pagina 43.

Tabel 2.9 Aantallen studenten <sup>a</sup> naar woon-schoolafstand en aandeel in totaal reizigers-kilometers, 1995/1996

Afstand woonadres- onderwijsadres	Aandeel studenten	Aandeel reizigers- kilometers
0 - 5 kilometer	33,5	17,7
5 - 10 kilometer	15,2	8,4
10 - 20 kilometer	17,6	13,6
20 - 50 kilometer	24,2	33,8
> 50 kilometer	9,5	26,3
Totaal	100	100

<sup>a</sup> Uitsluitend MBO-, HBO-, WO-studenten.

Bron: NEA (1996), "Rapportage Reizigerskilometers vrij reizen OV-studentenkaart 1995/1996, hoofdrapport".

Uit de tabel is af te leiden dat ongeveer de helft van de studenten op minder dan 10 kilometer van hun onderwijsinstelling woont. Deze helft verbruikt ongeveer 25% van het aantal afgelegde reizigerskilometers. Dit betekent dat deze groep ongeveer 5.000 kilometer per jaar van de kaart gebruik maakt, terwijl gemiddeld over de totale studentenpopulatie circa 10.000 kilometer per jaar wordt gereisd. Eén derde deel van de studenten woont meer dan 20 kilometer van hun onderwijsinstelling. Dit deel verweist 60% van het aantal kilometers. Dit geeft aan dat dit derde deel gemiddeld bijna 20.000 kilometer per jaar reist. Dit gemiddelde kent nog een behoorlijke spreiding. Studenten die 50-80 kilometer resp. meer dan 80 kilometer ver wonen, reizen jaarlijks gemiddeld zelfs 25.000 resp. 35.000 kilometer.

Een collectieve voorziening, impliciet gefinancierd via uniforme korting op de studiefinanciering, betekent dan dat de 350.000 studenten die dichterbij dan 20 kilometer bij hun onderwijsinstelling wonen impliciet bijdragen aan de reiskosten van de 170.000 studenten die verder weg wonen.

doet vermoeden dat die groep (zo'n 150.000 studenten) voor hun woon-schoolverkeer toch maar een beperkte waarde aan de kaart kan ontfenen; de fiets is op die afstand qua reistijd immers een forse concurrent. Niettemin vindt deze omvangrijke groep de weekkaart blijkbaar toch aantrekkelijker dan de weekendkaart. De groep uitwonenden met weekkaart bestaat voor 83% uit WO- dan wel HBO-studenten en voor slechts 17% (38.000) uit MBO-studenten.

Voorts is het markant dat er vrij veel uitwonenden zijn die een woonadres gekozen hebben op ruime afstand van het adres van de onderwijsinstelling. Zo woont 22% van de uitwonenden op meer dan 20 kilometer van de onderwijsinstelling; 16% op meer dan 30 kilometer afstand en bijna 10% van de uitwonenden zelfs op meer dan 50 kilometer afstand. De huidige reisvoorziening bevat geen stimulansen om bij de keuze van de woonplaats rekening te houden met de afstand tot de onderwijsinstelling.

Tabel 2.10 bevat ook nadere informatie over thuiswonenden. In relatief grote mate (55%, 133.000) betreft het MBO-studenten en daarnaast ook vrij veel HBO-ers (35%, 84.000). Het zijn slechts fractioneel WO-studenten; die zitten vooral in de groep uitwonenden. Een kwart van de thuiswonenden woont op minder dan 10 kilometer afstand van de onderwijsinstelling en ruim driekwart heeft een grotere reisafstand. Reisafstanden van meer dan 30 kilometer zijn niet ongebruikelijk en het is deze groep die voor het dagelijkse woon-schoolverkeer het meeste voordeel heeft van de kaart. Afschaffing van de kaart zou voor de 73.000 thuiswonende studenten die dagelijks meer dan 30 kilometer reizen naar hun onderwijsinstelling een zeer forse kostenpost betekenen. Vaak zijn dit MBO-ers. Ook valt op dat een vrij groot deel van deze groep (11%, 26.000) zelfs op meer dan 50 kilometer afstand van de onderwijsinstelling blijft wonen. Ook hier kan er een relatie zijn met de karakteristieken van de OV-kaart: de marginale reiskosten zijn nihil en dat stimuleert geen keuze om uit te wonen, hetgeen vanuit een optiek van mobiliteitsbeleid de voorkeur zou verdienen. Dit laatste zou evenwel wél tot een groter beslag op het studiefinancieringsbudget leiden; de uitwonende beurs is immers hoger dan de thuiswonenden-beurs.

Samenvattend komt uit tabel 2.10 een beeld naar voren van een studentenpopulatie die voor meer dan 90% (466.000 studenten) een weekkaart heeft, maar die in grote mate (207.000, 45%) op minder dan 10 kilometer van de onderwijsinstelling woont. Bij de studenten die op meer dan 10 kilometer afstand wonen (ruim 259.000 in 1995/1996) gaat het om 184.000 thuiswonende studenten. Als door de overheid het waarborgen van de toegankelijkheid van onderwijs als primair doel van de OV-kaart voor studenten wordt gezien, dan zal de overheid vooral deze groep in gedachten gehad hebben. Dit laat onverlet het feit dat de OV-kaart voor studenten natuurlijk ook een waarde heeft voor reizen anders dan woon-schoolverkeer.

OV-bedrijven zelf met een aparte regeling voor deze doelgroep komen. De capaciteitsplanning houdt immers rekening met deze doelgroep en vooral in de daluren liggen de marginale kosten van extra reizigers aanzienlijk onder de gemiddelde kosten. De alsdan resulterende vervoersprijs plus het niet verplichte karakter van zo'n regeling kan dan vergeleken worden met de merites van de huidige kaart.

## 2.6 De baten-kosten verhouding van de OV-studentenkaart

Uit voorgaande paragrafen zijn de volgende bevindingen af te leiden:

- De in 1991 ingevoerde verplichte, collectieve reisvoorziening voor studenten vormt een garantie dat reiskosten nooit een belemmering zijn bij het volgen van onderwijs, waar dan ook in Nederland.
- De tegenwaarde van dit collectieve contract bedraagt anno 1999 f 120 per maand per student. Bij afwezigheid van de OV-studentenkaart hadden in 1999 de basisbeurzen dus f 120 per maand hoger kunnen zijn. Voor thuiswonenden (met een basisbeurs van f 135 in het studiejaar 1998/1999 in het HO en fl 100 in het MBO<sup>12</sup> betekent dit dat voor ruwweg de helft van het totale bedrag aan basisbeurs en reisvoorziening tezamen sprake is van een bestedingsgebonden inkomensoverdracht. Dit beperkt de bestedingsvrijheid van studenten, maar maakt het mogelijk dat de overheid een kwantumkorting weet te bedingen en een stevig stempel drukt op de contractvoorwaarden. De omvang van de kwantumkorting is moeilijk te bepalen, en hangt mede af van (arbitraire) waardering van de extra OV-kilometers die gemaakt worden.
- De OV-studentenkaart heeft geleid tot een verdubbeling van het openbaar vervoergebruik onder studenten, waaronder een omvangrijke categorie niet-studiegebonden vervoer. De kaart heeft vooral geleid tot meer mobiliteit en in bescheiden mate tot minder automobiliteit. Ook de fiets heeft de wind tegen gekregen en het carpoolen verminderde. Er lijkt per saldo nauwelijks sprake van een gunstig effect op milieubelastende emissies van het vervoer.
- Er zit een stevige spreiding in de mate waarin de voorziening door studenten gebruikt wordt. De helft van de studenten woont op minder dan 10 kilometer (circa een half uur fietsen) van hun onderwijsinstelling en gebruikt de kaart aanzienlijk minder dan gemiddeld. Een derde deel van de studenten woont meer dan 20 kilometer van de onderwijsinstelling en gebruikt de kaart in samenhang daarmee veel meer. Door de collectieve voorziening met dito financiering draagt de eerste groep impliciet bij aan de reiskosten van de laatste groep. Zo bezien wordt er binnen de studentenpopulatie veel solidariteit betracht waar het om de financiering van reiskosten gaat.
- Meer dan 90% van de studenten heeft thans de weekkaart. Ook 85% van de uitwonende studenten geeft de voorkeur aan de weekkaart boven de weekendkaart, hoewel de helft van deze studenten op minder dan 5 kilometer afstand van de onderwijsinstelling woont. Opvallend is dat ruim 20% van de uitwonende studenten op meer dan 20 kilometer afstand van de onderwijsinstelling woont; 10% zelfs op meer dan 50 kilometer afstand.

---

<sup>12</sup> Om begripsverwarring te voorkomen wordt in dit rapport de nieuwe benaming BOL nog niet gebruikt maar wordt aan de inmiddels verouderde term MBO vastgehouden.

## Hoofdstuk 3 Omgevingsanalyse

### 3.1 Algemeen

In een beschouwing over mogelijke toekomstige vervoersvoorzieningen voor studerenden moet ook aandacht zijn voor de omgeving waarbinnen dergelijke voorzieningen een plaats moeten krijgen. In dit hoofdstuk komen een aantal relevante omgevingsfactoren aan de orde. Het gaat daarbij met name om bestaand en voorgenomen overheidsbeleid en voorzienbare ontwikkelingen op terreinen als de studiefinanciering in brede zin, het mobiliteits- en milieubeleid en het openbaar vervoer.

Binnen een brede interpretatie van relevante omgevingsfactoren past het nemen van een kijkje over de grenzen. Daarom is er in dit hoofdstuk ook aandacht voor vergelijkbare reis- en studiefinancieringsvoorzieningen in het buitenland.

Het doel van deze verkenning van omgevingsfactoren is enerzijds ideeën ten behoeve van een toekomstige reisvoorziening op te doen, anderzijds te voorkomen dat voorstellen worden gedaan die niet stroken met bestaand en voorgenomen beleid op aanverwante terreinen.

Dit hoofdstuk is vooral beschrijvend van aard. Het dient mede als input voor het beschrijven van de criteria van hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 tenslotte, waar een aantal opties worden uitgewerkt, worden de bevindingen ten aanzien van de omgevingsanalyse in de beoordeling van die opties betrokken.

### 3.2 Studiefinancieringsbeleid

#### *Het huidige stelsel van studiefinanciering*

De reisvoorziening maakt onderdeel uit van het algehele stelsel van studiefinanciering. De kern van het huidige stelsel is dat alle studerenden aan het MBO, HBO en WO van 18 jaar en ouder<sup>13</sup> recht hebben op studiefinanciering (en daaraan gekoppeld een OV-studentenkaart), mits zij niet ouder zijn dan 27.

De bestaande praktijk in het hoger onderwijs is beschreven in de nota "Flexibele studiefinanciering, een stelsel dat past".<sup>14</sup> Voor een goed begrip van de huidige praktijk is het zaak drie noties te onderscheiden: de cursusduur, de diplomatermijn en de maximale leenperiode.

Sinds de Heroriënteringsoperatie van 1991 is in de studiefinanciering de duur van het recht op studiefinanciering gerelateerd aan de *nominale cursusduur* (hierna met "C" aangeduid), die kan variëren van 4 tot 7 jaar.

Naast het begrip "cursusduur" wordt het begrip "diploma-termijn" gehanteerd. De lengte van de diploma-termijn is vastgesteld op C + 2 jaar. Bij degenen die binnen de diploma-termijn afstuderen, wordt de prestatiebeurs (die in de vorm van een voorwaardelijke lening is verstrekt) omgezet in een gift. Bij degenen die bij het verstrijken van de diplomatermijn het einddiploma niet hebben gehaald, blijft *de toegekende prestatiebeurs definitief een lening*<sup>15</sup>. Deze prestatiebeurs bestaat uit een basisbeurs

---

<sup>13</sup> Deze leeftijdsgrens geldt niet in voor WO en HBO.

<sup>14</sup> Zie met name pagina 11

<sup>15</sup> De diploma-termijn bestaat niet voor het MBO. Hier geldt slechts een aanwezigheidsverplichting.



(wettelijke) uitwerking van het vernieuwde stelsel dient het kabinet te waken voor de doorwerking van de verlenging van de diplomatermijn naar de duur van het recht op de reisvoorziening. Ter illustratie worden drie mogelijkheden geschetst.

Indien het leenrecht na de cursusduur betrekking gaat krijgen op de gehele diplomatermijn, kan een student, door na de cursusduur bijvoorbeeld een "0-lening" op te nemen, het recht op de OV-studentenkaart tot 10 jaar uitbreiden. Dit is -bij een gemiddelde cursusduur van 4 jaar- 3 jaar langer dan nu mogelijk is.

Indien het leenrecht daarentegen wordt ingevuld middels een "door de student zelf te bepalen aantal van maximaal 36 maanden" blijft de huidige duur van het recht op de reisvoorziening ongewijzigd.

Indien het leenrecht wordt gekoppeld aan de nominale cursusduur, duurt het recht op de reisvoorziening 4 tot 7 jaar.

### **3.3 Mobiliteits- en milieubeleid**

#### *De gebruiker betaalt*

Het kabinet acht het gewenst het verkeer- en vervoerbeleid opnieuw tegen het licht te houden en waar nodig te actualiseren. Medio februari van dit jaar heeft de Minister van Verkeer & Waterstaat, mede namens de Ministers van EZ, LNV en VROM, de Perspectievennota Verkeer en Vervoer gepubliceerd. Deze nota schetst een perspectief op nieuw beleid en is een opmaat voor het eerste Nationale Verkeer- en Vervoerplan (NVVP) dat het kabinet nog in 1999 wil laten verschijnen. De Perspectievennota formuleert enkele belangwekkende principes over het verkeer- en vervoerbeleid, die ook in hoge mate relevant zijn voor de discussie over de OV-studentenkaart. Het volgende citaat uit de Perspectievennota (pagina 69) is illustratief:

*Het is wenselijk het principe "de gebruiker betaalt" meer dan in het verleden als uitgangspunt toe te passen in het verkeer- en vervoerbeleid. Dat betekent betalen per afgelegde afstand, met differentiatie naar tijd en plaats (meer bij congestie, minder op stillere tijden en plaatsen). Inzet hierop betekent in ieder geval verdere variabilisering van vaste kosten. Mobiel zijn wordt door variabilisering gemiddeld niet duurder: wie veel rijdt betaalt meer, wie minder rijdt betaalt minder.*

Ook op het niveau van de Europese Unie zijn op dit punt ontwikkelingen gaande. De Europese Commissie heeft medio 1998 een Witboek gepubliceerd onder de titel "Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik". Ook de Europese Commissie pleit voor:

*het beginsel "de gebruiker betaalt", wat inhoudt dat alle gebruikers van vervoersinfrastructuur de door hen veroorzaakte maatschappelijke kosten moeten betalen, inclusief de kosten van milieu-effecten en andere effecten, op of zo dicht mogelijk bij het punt waar het gebruik plaatsvindt. (citaat Samenvatting, punt 3, pagina 15)*

Een deel van de verantwoordelijkheid voor het stads- en streekvervoer is en wordt naar lagere overheden overgeheveld. Momenteel draagt een aantal decentrale overheden reeds bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid.

*Technologische ontwikkelingen: de chipkaart in het openbaar vervoer*

In het Wetsvoorstel Personenvervoer 2000 is het voornemen tot decentralisatie van tariefbevoegdheid voor het stads- en streekvervoer opgenomen. Dit biedt de mogelijkheid tot het ontstaan van regionale tarieven. Dat kan resulteren in een grote diversiteit aan niet-uitwisselbare regionale vervoersbewijzen, hetgeen het reizen over langere afstanden zou belemmeren: de reiziger zou meerdere kaartjes moeten kopen. De regering acht het ongewenst dat hiermee de nationale kaartintegratie in gevaar komt: vanuit de optiek van verbetering van de concurrentiepositie ten opzichte van de auto is laagdrempeligheid en gemak voor de reiziger van groot belang. Daarom zal, naast deze regionale tarieven, zeker in het begin, een nationaal tariefstelsel vast te stellen door de Minister van Verkeer en Waterstaat van kracht blijven. Hiermee zal de nationale toegankelijkheid van het stads- en streekvervoer met één kaartje behouden blijven. Dit is van belang voor een toekomstige collectieve reisvoorziening voor studerende. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel staat hierover (blz.44):

*“Opgemerkt zij, dat er in het geval van een nationaal vervoerbewijs sprake kan zijn van een commercieel contract tussen vervoerders en een derde (bijvoorbeeld de OV-studentenkaart).”*

Ten opzichte van de huidige situatie zal daardoor geen verslechtering ontstaan. Om kaartintegratie en decentrale tariefstelling tegelijkertijd te kunnen realiseren is invoering van een nationale OV-chipkaart wenselijk. In eerdergenoemde Memorie van Toelichting staat hierover (blz.44):

*“De regionale tariefvrijheid is tot het moment van invoering van chipkaart of een andere vorm van elektronische kaartintegratie begrensd. Op het moment dat de chipkaart operationeel is zal de minister van zijn bevoegdheid om het nationale tarief vast te stellen geen gebruik meer maken.”*

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft met de betrokken decentrale overheden de klankbordgroep Chipcards opgericht en de openbaar vervoerbedrijven, samenwerkend in de branchevereniging Mobis, hebben de handen ineen geslagen en een Intentieverklaring getekend om tot de ontwikkeling van een intelligent elektronisch kaartstelsel, de chipkaart, te komen. De chipkaart is een instrument om verschillende regionale tarieven te kunnen hanteren op één vervoersbewijs. Afgezien van het voordeel voor de klant van één vervoersbewijs, kan de kaart -afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving- ook een scala aan mogelijkheden bieden voor andere partijen, zoals het op basis van op het kaartstelsel opgeslagen gegevens nauwkeuriger kunnen verrekenen van opbrengsten tussen verschillende vervoerders en het kunnen toekennen van subsidies.

De chipkaart bevindt zich nu in de ontwikkelingsfase. De OV-bedrijven hebben een projectbureau Mobis Chipkaart opgericht, dat eind 1999 zal evalueren wat er zoal op technisch en organisatorisch gebied geregeld moet worden, voordat daadwerkelijk tot introductie van een chipkaart kan worden

## Hoofdstuk 4 Toetsingscriteria

### 4.1 Algemeen

De taakopdracht voor dit onderzoek vraagt een set van criteria te beschrijven op een zodanige manier dat deze als afwegingskader kan dienen bij de keuze voor een vervoersvoorziening. Op deze plaats wordt aan dit onderdeel van de opdracht uitwerking gegeven, zodat in het volgende hoofdstuk *gemotiveerd en onderbouwd opties voor vervoersvoorzieningen na 2002 kunnen worden geschetst*. Er vindt geen onderlinge weging van de criteria plaats. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat in elk van de daar geschetste opties een verschillend gewicht aan deze criteria wordt gegeven. Het vergt uiteindelijk een politieke beoordeling welke criteria het zwaarst wegen en tot welke optie voor een nieuwe vervoersvoorziening dit vervolgens leidt.

### 4.2 Effectiviteit ten aanzien van toegankelijkheid

"Een reisvoorziening voor studerende dient eerst en vooral voor studenten een waarde te vertegenwoordigen die voor hen de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgt", zo stelt de taakopdracht voor dit onderzoek. Toegankelijkheid is echter een breed begrip. Een veelheid van factoren is voor de toegankelijkheid bepalend. Eén van die factoren is het geheel van voorzieningen in het kader van de Studiefinanciering.

De studie "Deelname aan hoger onderwijs" van de Stichting voor Economisch Onderzoek (1998) stelt dat uit literatuuronderzoek blijkt dat de keuze om te gaan studeren en de keuze van de instelling wordt beïnvloed door de hoogte van het collegegeld en de studiefinanciering. In vrijwel alle onderzochte studies -cross-sectie en tijdreeksanalyses; Amerikaanse en Nederlandse- worden deze effecten gevonden. De effecten zijn over het algemeen echter niet groot. Factoren zoals sociale klasse en vooropleiding van ouders van studenten zijn bij de keuze voor deelname aan het hoger onderwijs van veel groter belang dan economische factoren.

Als de invloed van de studiefinanciering in brede zin op de toegankelijkheid niet groot is, is het des te lastiger een uitspraak te doen over de reisvoorziening als onderdeel daarvan. Nog lastiger wordt het als *verschillende vormen van een dergelijke voorziening* tegen elkaar afgewogen moeten worden ten aanzien van hun invloed op de toegankelijkheid.

Wel zal de vorm die aan een reisvoorziening wordt gegeven gedragseffecten kunnen veroorzaken die aspecten van de toegankelijkheid raken. Daarbij zijn twee soorten aspecten te onderscheiden:

- De mogelijkheid tot deelname aan specifieke opleidingen, onafhankelijk van de plaats van vestiging.
- De flexibiliteit om colleges en stages<sup>17</sup> te volgen in andere steden.

*Door de gedragseffecten die verschillen in de vormgeving van de reisvoorziening hebben ten aanzien van deze aspecten van de toegankelijkheid, worden deze aspecten voldoende hanteerbaar om er een*

---

<sup>17</sup> Overigens kan het bieden van een reiskostenvergoeding bij stages ook beschouwd worden als een verantwoordelijkheid van de inlenende organisatie.

gelegen in de bevordering van de toegankelijkheid van het onderwijs. Zoals hiervoor al is aangegeven is het begrip toegankelijkheid als zodanig niet concreet genoeg om onderscheiden opties voor een reisvoorziening daarop tegen elkaar af te wegen. Dit maakt het ook lastig de vraag naar de kosteneffectiviteit te beantwoorden en opties voor een reisvoorziening hierop te beoordelen.

De werkgroep heeft de vraag naar de kosteneffectiviteit op de volgende manieren inhoud gegeven:

- Hoe verhoudt bij elk van de opties de prijs per kilometer zich in relatie tot de andere opties? Hier moet naar alle kilometers worden gekeken. Ter illustratie: bij een voorziening als de huidige (week-weekendkaart) moet niet alleen naar de prijs voor de vrij reizen periode worden gekeken, maar ook naar de prijs voor de kilometers die daar buiten vallen waar weliswaar een korting voor geldt, maar waar van de studerende ook een eigen bijdrage wordt gevraagd.
- In hoeverre lokt de vormgeving van de voorziening extra kilometers uit, waar ook een prijskaartje aan hangt? De prijs per kilometer kan door een korting immers laag zijn, als de voorziening extra reisgedrag en daarmee extra kilometers uitlokt zullen de kosten van de extra kilometers de voordelen van een lage kilometerprijs mitigeren.
- Welke voorziening(en) mogelijk is (/zijn) binnen de aangereikte budgettaire kaders?

Het beantwoorden van dergelijke vragen zal met de nodige terughoudendheid moeten gebeuren. Hoe hoog bijvoorbeeld de prijs per kilometer bij een optie uiteindelijk zal zijn is afhankelijk van concrete onderhandelingen. Daarvoor is bovendien inzicht nodig in de kostenstructuur en prijsstelling van de OV-bedrijven. Dit inzicht is slechts beperkt aanwezig, omdat de OV-bedrijven dergelijke informatie als bedrijfsgeheim beschouwen. Genoemde financiële consequenties zullen daardoor slechts een indicatief karakter kunnen hebben. Bij haar beantwoording heeft de werkgroep zich zoveel mogelijk laten leiden door gegevens die gehanteerd zijn bij onderhandelingen die in het verleden zijn gevoerd.

Overigens is er een andere reden om niet meer dan indicatieve uitspraken te doen: het risico bestaat dat met het noemen van concrete bedragen "een bodem in de markt" wordt gelegd voor de daadwerkelijke onderhandelingen. Dit zou de daadwerkelijke onderhandelingen kunnen frustreren.

Om deze redenen zullen als het gaat om de budgettaire afweging slechts globale indicaties worden gegeven.

#### **4.6 Uitvoerbaarheid**

"Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de voorziening een zodanige vorm krijgt dat dit uitvoeringstechnisch -noch voor de uitvoeringsorganisaties, noch voor de rechthebbende- tot problemen leidt". Wederom een citaat uit de taakopdracht. Bij de toets op uitvoerbaarheid gaat het in eerste instantie om aspecten van administratieve lastendruk en misbruikgevoeligheid. Aannemelijk is dat naarmate een voorziening verfijnder is de administratieve lasten zullen toenemen. Ter illustratie: als besloten zou worden aan te knopen bij de individuele reisafstand moet er op worden toegezien dat iedereen daadwerkelijk op de door haar of hem opgegeven plaats woont resp. onderwijs volgt en zal elke verhuizing voor de uitvoering effecten hebben. Ook zal worden gekeken naar technische uitvoerbaarheid.

MBO, f 135,- voor HO). Ook bij vergelijking met de basisbeurs voor uitwonenden (f 400 tot f 435,- per maand) blijft het opvallen dat zo'n groot deel van de algemene studiefinanciering in natura wordt verschaft. In die zin is de huidige OVSK uniek. Ook bij internationale vergelijking blijkt de Nederlandse regeling uniek. In de beschouwde Europese landen bestaan voor studenten vaak regelingen voor reizen tegen gereduceerd tarief, maar nooit tegen een nul-tarief.

2. De reisbehoefte onder studenten kent behoorlijk grote verschillen. De helft van de studenten woont op minder dan 10 kilometer van de onderwijsinstelling en reist met de kaart gemiddeld zo'n 5.000 kilometer per jaar. Voor deze groep kunnen de reiskosten worden gezien als een normaal onderdeel van het consumptiepatroon. Bij de groep die verder dan 10 kilometer van de onderwijsinstelling woont, gaat het deels om uitwonenden (75.000) die opvallend ver van de onderwijsinstelling wonen. Het is lastig te beargumenteren waarom andere groepen studenten impliciet moeten bijdragen aan de reiskosten van deze groep. Tenslotte is er een vrij omvangrijke groep (184.000) thuiswonende weekkaarthouders -in grote mate MBO-studenten- die vaak vrij ver van school wonen. Zo heeft 50% van deze groep een dagelijkse reisafstand van meer dan 20 kilometer en navenant hoge reiskosten bij afwezigheid van de OVSK (een NS-jaartraject kost bij een reisafstand van bijvoorbeeld 37-40 kilometer f 277,- per maand).
3. In paragraaf 3.3 werd de Perspectievennota Verkeer en Vervoer aangehaald. Daarin staat dat het kabinetsbeleid ten aanzien van mobiliteit meer dan in het verleden bepaald zal worden door het uitgangspunt "de gebruiker betaalt". In dat opzicht ligt het voor de hand dat ook studenten dan meer geconfronteerd worden met de kosten van hun mobiliteit. Een inkomens-voorziening speelt daar op in, doordat studenten zelf verantwoordelijk worden voor hun reiskosten.
4. In een vrij grote groep landen bestaan kortingsregelingen die OV-bedrijven *op eigen initiatief* hebben getroffen, bijvoorbeeld in België, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Griekenland, Ierland en Oostenrijk. Het is aannemelijk dat dergelijke initiatieven ook in Nederland worden genomen als er geen collectieve reisvoorziening meer zou zijn. Zowel het Wetsvoorstel Personenvervoer 2000 als de Nota "De derde eeuw spoor" is erop gericht dat het openbaar vervoer zich in de toekomst meer marktgericht gaat gedragen. Het ontbreken van een collectieve reisvoorziening voor studenten geeft de vervoerbedrijven kans om met eigen initiatieven te komen. Vervoerbedrijven krijgen dan ook ruimte voor differentiatie. Te denken valt aan verschillen tussen trein- en busvervoer, regionale verschillen en/of verschillen tussen daluren (vanuit bedrijfseconomisch perspectief aantrekkelijk) en spitsuren.

afgetopt bij 40 kilometer.<sup>19</sup> De oploop in de reistoelage is, voor de hoogste twee budgettaire scenario's, ruwweg vergelijkbaar met de oploop in de kosten van een trajectkaart per trein. Wat dan resteert binnen de diverse budgettaire scenario's wordt vervolgens omgezet in een basisbedrag voor iedere uit- resp. thuiswonende student in verband met reiskosten uit andere hoofde, als normaal onderdeel van het consumptiepatroon, en ter compensatie van de korting op de basisbeurzen bij invoering van de OVSK. In het meest gunstige budgettaire scenario blijft voldoende geld over om deze kortingen op de basisbeurzen te compenseren. Bij het midden-scenario en het lage scenario lukt dat niet en komt de ombuigingstaakstelling van het betreffende scenario helder naar voren.

---

<sup>19</sup> Er is een parallelle met de belastingwetgeving. Ook daar zijn drempels en plafonds bij de aftrekbaarheid van reiskosten.

Uit deze variant resulteert een naar alle studenten terug te sluiten basisbedrag van resp. f 39,- tot f 76,- per maand. Voor thuiswonenden die verder weg wonen dan 10 kilometer kan dit stapsgewijs oplopen tot maximaal f 189,- à f 261,- per maand (bij 40 of meer kilometer reisafstand).

Een reisafstand-afhankelijke toeslag voor circa 175.000 thuiswonenden<sup>20</sup> kan vermoedelijk het best worden vastgesteld door de Informatie Beheer Groep vanuit de postcodes van het huis- en schooladres. Dit dient geaccepteerd en vastgelegd te worden als een redelijke benadering van de reisafstand voor woon-schoolverkeer. Zo'n toeslag zou er ook toe kunnen leiden dat de prikkel tot uitwonen in plaats van thuiswonen, die van afschaffing van de huidige collectieve reisvoorziening zou kunnen uitgaan, sterk wordt verkleind. De reistoelage voor thuiswonenden die 30 à 40 km van school wonen is dan immers niet zoveel kleiner dan het verschil tussen de basisbeurs voor uit- resp. thuiswonenden (f 300,- per maand).

In de varianten A en B verdwijnt het overheidscontract voor een afzonderlijke reisvoorziening en behoeft de overheid verder geen rol te spelen. OV-bedrijven kunnen zelf met aanbiedingen komen om de studenten in trein, bus en tram te lokken, zoals in het buitenland ook vaak het geval is.

Variante B tracht rekening te houden met verschillen in reisafstanden naar school van thuiswonenden door hen een reisafstand-afhankelijke inkomensvoorslag te geven. De student wordt dan zelf volledig met zijn reiskosten geconfronteerd en maakt zijn eigen afwegingen tussen diverse vervoersmodaliteiten (OV, auto, brommer). Beïnvloeding van deze afwegingen uit hoofde van het mobiliteits- en milieubeleid moet dan plaatsvinden via het algemene beleidsinstrumentarium op dit terrein (bijvoorbeeld variabilisering autokosten, rekening-rijden, parkeerbeleid, locatiebeleid).

De overheid zou bij het milieu- en mobiliteitsbeleid een meer gericht doelgroepenbeleid voor studenten kunnen willen voeren. De overheid zou dan studenten die verder van school wonen tegemoet kunnen komen via het verschaffen van maandtrajectkaarten met een forse korting. De overheid zou - vanuit mobiliteits- en milieubeleid - kunnen streven naar een contract met OV-bedrijven met de volgende karakteristieken, zijnde *variant C*:

- een korting van circa 50% op maandtrajectkaarten voor studenten. Dit zou dan gelden voor trajectkaarten voor trein, streekvervoer plus aansluitend lokaal vervoer voor zover het gaat om trajecten van langer dan 10 kilometer;
- om andersoortig gebruik (bijvoorbeeld andere doelen dan regulier bezoek onderwijsinstellingen) niet uit te lokken blijft de korting beperkt tot circa 50%;
- de korting zou door OV-bedrijven direct verschaft kunnen worden op vertoon van een collegekaart. (Zolang de procentuele eigen bijdrage voldoende groot is, is onderscheid tussen thuis- en uitwonenden wellicht niet zo belangrijk);
- beperking van de kortingsfaciliteit tot maandtrajectkaarten betekent dat de hoeveelheid niet-studiegebonden vervoer - zo kenmerkend voor de huidige kaart - sterk zal teruglopen;

---

<sup>20</sup> Geschat cijfer relevant voor 1999, globaal sporend met studentenaantallen in de Meerjarencijfers.

thuiswonenden die verder weg wonen verder te verkleinen. In dit opzicht scoren de varianten B en C gunstiger dan A.

#### *Mobiliteit en milieu*

De kabinetsvisie ten aanzien van het mobiliteitsbeleid, het meer in rekening brengen van de kosten van mobiliteit bij gebruikers, pleit voor een optie waarbij studenten bij reizen ook met reiskosten worden geconfronteerd. In paragraaf 2.1 is aangegeven dat de introductie van de OV-studentenkaart heeft geleid tot een forse toename van het gebruik van het OV. Als studenten bij elke reis met de kosten ervan worden geconfronteerd zal dit de OV-mobiliteit door studenten af doen nemen. Dit creëert capaciteitsruimte op het (spoorweg)net, leidt tot meer fietsgebruik, carpoolen, maar ook tot meer autokilometers. Studenten zullen reiskosten ook weer gaan betrekken bij de keuze van hun woonadres en soms bij de keuze van de onderwijsinstelling. In hoofdstuk 2 werd gesignaleerd dat bijna een kwart van de uitwonende weekkaarthouders een woonadres gekozen hebben op meer dan 20 kilometer afstand van hun onderwijsinstelling. Het is aannemelijk dat het (deels) in rekening brengen van reiskosten invloed zal hebben op zulke afwegingen. Ook zullen thuiswonenden die ver (meer dan 40 kilometer) van hun onderwijsinstelling wonen, vaker dan thans besluiten om zelfstandig te gaan wonen dichtbij hun onderwijsinstelling. Zo heeft 10% (26.000) van de thuiswonende studenten met een weekkaart thans een onderwijsinstelling op meer dan 50 kilometer afstand. Die groep is slechter af dan in de huidige situatie en zal deels zijn gedrag aanpassen. Meer uitwonenden betekent wel hogere kosten verbonden aan de algemene studiefinanciering

Naast minder vraag naar mobiliteit leiden de varianten A en B ook tot enige toeneming van het aandeel autoverkeer. Dit uit oogpunt van congestie op de weg en milieu ongewenste effect kan in de varianten A en B worden tegengegaan door inzet van generieke beleidsinstrumenten uit het mobiliteitsbeleid (bijvoorbeeld rekening-rijden). Studenten worden in dat perspectief niet anders behandeld dan andere burgers. Variant C bevat de keuze om ten aanzien van studenten wèl een doelgroepenbeleid te voeren, zoals bijvoorbeeld ook voor het woon-werkverkeer van ambtenaren gebeurt. Als extra generiek beleid om milieu- en congestieconsequenties te bestrijden moeilijk haalbaar wordt geacht, dan scoort variant C positiever uit een oogpunt van milieu- en mobiliteitsbeleid.

#### *Inkomenspositie en consumptiepatroon van studerenden*

In paragraaf 2.5 is betoogd dat de omvang van de quantumkorting op de huidige OVSK afhangt van de lastig te waarden extra OV-kilometers die gemaakt worden met de huidige kaart. Welvaartseffecten van afschaffing van de kaart en de verdelingseffecten over de studentenpopulatie uit dien hoofde zijn dan eveneens lastig vast te stellen.

Op micro-niveau kennen de geschetste varianten voordelen als de feitelijke reiskosten lager liggen dan de in tabel 5.1 weergegeven vergoedingen. Er is sprake van een nadeel als de feitelijke reiskosten hoger liggen. Deze herverdelingseffecten en het gewicht wat men daaraan wil toekennen worden gunstig beïnvloed door bij het terugsluizen sterker rekening te houden met noodzakelijk vervoer tussen



lagere uitvoeringskosten vanwege het collectieve karakter van het contract en met het verplichte karakter ervan. Door het verplichte karakter hebben OV-bedrijven zekerheid over het aantal kaarten dat wordt afgenomen en kan voordeel worden behaald doordat er kaarthouders zijn die relatief weinig van de kaart gebruik maken en een beperkt beslag op de capaciteit van de OV-bedrijven leggen. Als het verplichte karakter vervalt is tevoren moeilijk in te schatten hoeveel kaarten er daadwerkelijk afgenomen zullen worden. De OV-bedrijven zullen vanwege deze onzekerheid een risico-opslag in het contract willen verwerken. Daarnaast zal introductie van een keuze-mogelijkheid voor studerenden er toe leiden dat degenen die frequent gebruik maken van het OV voor een kaart zullen kiezen en degenen die weinig van het OV gebruik maken voor geld zullen opteren. Daarmee vervalt een belangrijke oorzaak waarom OV-bedrijven korting geven. Naar de inschatting van de werkgroep is een groot deel van de huidige korting het gevolg van het verplichte karakter. Introductie van een keuzemogelijkheid zou dus inhouden dat slechts in beperkte mate korting kan worden bedongen. Dan is het aantrekkelijker om te kiezen voor de eerste optie: iedere student krijgt een aanvullende inkomensvoorziening en de vervoersbedrijven kunnen zelf met aanbiedingen komen om de studenten in tram, trein en bus te lokken.

Consequentie van het voorgaande is dat bij elk van de opties voor een collectieve voorziening sprake is van door de overheid afgedwongen solidariteit tussen studenten. Doordat de "kleinverbruikers" van OV-kilometers onder de studenten verplicht een kaart krijgen waar ze weinig profijt van hebben, kunnen de "grootverbruikers" goedkoop reizen.

#### *Handhaving van het prestatieregime*

Als de reisvoorziening in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening wordt verstrekt valt ze automatisch onder het prestatieregime dat voor de inkomensvoorziening in het hoger onderwijs geldt.

Als voor een voorziening in de vorm van een collectief contract wordt gekozen moet opnieuw de afweging worden gemaakt of het prestatieregime zoals dat voor de huidige OVSK is ingevoerd ook in de toekomst gehandhaafd wordt. De werkgroep adviseert dit regime te handhaven. Inhoudelijk, omdat het consistent is de reisvoorziening op dit punt niet anders te behandelen dan de andere onderdelen van de SF, waar het prestatieregime ook voor blijft gelden. Maar ook vanwege budgettaire redenen. Het doen vervallen van het regime zou betekenen dat alle uitgaven direct als relevant zouden moeten worden aangemerkt, terwijl gelijktijdig oude leningen van onder het vorige contract nog relevant worden. Dit zou gedurende een aantal jaren "dubbele lasten" betekenen.

gemiddeld in de orde van 55 à 60% zal liggen. Ook voor dagelijks woon-schoolverkeer ligt de korting dan boven de 50%. Dat sluit -zoals beschreven in paragraaf 3.4- redelijk aan bij wat internationaal een gebruikelijke korting voor studenten is. Daarnaast zal een deel van het budget dat voor een reisvoorziening beschikbaar is naar de studenten kunnen worden teruggesluisd, als tegemoetkoming voor de hogere kosten die ze hebben met een kortingskaart. De hoogte van deze aanvulling hangt natuurlijk af van het budgettaire scenario waar voor gekozen wordt.

Bij alle drie budgettaire kaders kunnen naar inschatting van de werkgroep kortingskaarten met 40% spitskorting en 65% dalurenkorting gerealiseerd worden. Een deel van het bedrag is beschikbaar om naar de studenten terug te sluisen als tegemoetkoming in de reiskosten die ze dan deels zelf dragen. Het spreekt voor zich dat het bij het laagste budgettaire kader lastig is om de contractkosten en een redelijke tegemoetkoming aan studenten in het budgettaire kader in te passen. In de context van de onderhandelingen met de OV-bedrijven ligt er dan de keuze om de korting te verlagen om aldus het contract goedkoper te maken. Dit leidt dan tot minder reizigerskilometers, lagere contractkosten en een hoger percentage bijbetalen voor studenten plus een relatief groter bedrag om terug te sluisen naar de studenten. De manier van terugsluisen kan worden ingevuld zoals hiervoor bij de optie aanvullende inkomensvoorziening is uitgewerkt. Korthedshalve wordt naar de beschrijving van het terugsluisen bij die optie verwezen. Ook kan in de context van de onderhandelingen worden afgetast tegen welke kosten de meest aantrekkelijke kortingen te verkrijgen zijn. Bij OV-modaliteiten met meer vaste kosten (bijvoorbeeld trams) zullen aantrekkelijkere kortingen kunnen worden verkregen dan bij andere modaliteiten. In de onderhandelingen moet blijken waar het optimum ligt.

### **Scoren op criteria**

#### *Waarborgen toegankelijkheid onderwijs*

Studenten zullen met een kortingskaart zelf een deel van de lasten van het reizen moeten dragen. Dit kan van invloed zijn op de keuze van de plaats van studie, op de keuze al dan niet op meerdere plaatsen colleges en lessen te volgen en op de keuze van stageplaatsen. Dit is een beperking ten opzichte van de huidige situatie, waarbij gedurende een deel van de week niet betaald hoeft te worden voor het reizen. De kortingen die met een kortingskaart geboden zullen worden zullen hoger zijn dan de kortingen waar de OV-bedrijven zelf mee zouden komen in de optie aanvullende inkomensvoorziening, enerzijds vanwege het verplichte karakter van de kortingskaart, anderzijds omdat de overheid een deel van de kosten voor haar rekening neemt. Hierdoor scoort -bij een gelijk budgettair scenario en eenzelfde soort terugsluis- de kortingskaart beter op toegankelijkheid in de hier gehanteerde zin dan de aanvullende inkomensvoorziening.

#### *Mobiliteit en milieu*

Net als bij de optie aanvullende inkomensvoorziening het geval is zal een kortingskaart (plus een bepaalde verhoging van de basisbeurs), waarbij de student zelf geconfronteerd wordt met (een deel van de) reiskosten leiden tot gedragsaanpassingen. Minder OV-kilometers, korte reizen vaker per fiets,

### 5.3.2 Continuering van de week-weekendkaart

#### *Overwegingen*

1. De flexibiliteit van studerenden om - zonder financiële afweging - te reizen in verband met de studie is zeer groot bij de week-weekendkaart. Doordat studenten een deel van de week vrij kunnen reizen, zelf kunnen kiezen welk deel dat is en buiten de vrij-reizenperiode 40% korting op de normale tarieven genieten, zijn er geen noemenswaardige belemmeringen voor de mobiliteit. Dit komt ook de toegankelijkheid van het onderwijs ten goede.
2. Van de drie budgettaire kaders die de werkgroep heeft meegekregen en waarbinnen opties moeten worden uitgewerkt is er één afgestemd is op voortzetting van het huidige contract, van de week-weekendkaart dus.
3. De uitvoerende instanties, zowel de Informatie Beheergroep als de OV-bedrijven, hebben ruime ervaring met de huidige kaartvorm. Gebleken is dat de uitvoeringslasten ervan beperkt zijn. Deze waren bijvoorbeeld hoger onder het regime van voor 1990, toen er een individuele reiskostenvergoeding bestond.
4. De week-weekendkaart mag volgens onderzoek dat Bureau Intomart in opdracht van de OV-bedrijven heeft gehouden onder studenten rekenen op een gemiddelde waardering van 71/2. Dit zou op tevredenheid bij de gebruikersgroep duiden, hetgeen een reden kan zijn om continuering van de kaart te overwegen<sup>22</sup>.

#### *Uitwerking van de optie*

Een keuze voor de optie week-weekendkaart is een keuze voor continuering van de huidige voorziening. Dat betekent dat studerenden de keuze hebben tussen ofwel vrij reizen gedurende het weekend van vrijdagavond 19.00 uur tot maandagochtend 4.00 uur, ofwel vrij reizen gedurende de week van maandagochtend 4.00 uur tot vrijdagavond 19.00 uur. Voor de periode waarvoor geen vrij-reizen geldt hebben alle kaarthouders recht op 40% korting op de gewone tarieven, met dien verstande dat dit niet geldt voor weekendkaarthouders in de ochtendspits (van 4.00 tot 9.00 uur).

Continuering van de week-weekendkaart is mogelijk in het ruimste van de drie budgettaire kaders (f 680 mln per contractjaar).

---

<sup>22</sup> Overigens is het de vraag wat de waarde van een dergelijke uitkomst is, omdat de vraagstelling van de enquête niet aangeeft wat het alternatief is.

### *Kosteneffectiviteit*

De week-weekendkaart is naar het zich nu laat aanzien alleen te realiseren in het meest ruime budgettaire scenario. Met de week-weekendkaart kunnen studerende gedurende een deel van de week geheel gratis en voor een deel van de week door geheel Nederland met korting reizen. Hierdoor financiert de overheid het overgrote deel van het studiegebonden en het niet-studiegebonden verkeer van studenten. Bovendien genereert de kaart extra vraag naar kilometers, waarvoor de rekening bij de overheid wordt neergelegd. Daardoor scoort de week-weekendkaart vergeleken met de andere opties het slechtst op het criterium kosteneffectiviteit.

### *Uitvoerbaarheid*

De uitvoeringslasten van de week-weekendkaart zullen gelijk zijn aan die van de huidige voorziening. De uitvoerende instanties, zowel de IBG als de OV-bedrijven, hebben sinds 1994 ervaring met deze kaart en de uitvoeringslasten zijn beperkt. De uitvoeringslasten van de huidige kaart bedragen voor de IBG ongeveer f 10 mln op jaarbasis.

## **5.3.3 Een uit-thuiskaart**

### *Overwegingen*

1. Continuering van de week-weekendkaart is alleen mogelijk in het meest ruime van de drie budgettaire kaders. Een optie die goedkoper is dan de week-weekendkaart -en daardoor ook in het middenkader inpasbaar- is de uit-thuiskaart.
2. Ook bij de uit-thuiskaart hebben studenten nog voor een deel van de week recht op volledig vrij reizen en voor het overige deel op korting op de reguliere tarieven. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid van het onderwijs blijft er dus een aantrekkelijke regeling bestaan.
3. Met de uit-thuiskaart wordt, meer dan bij de huidige kaart, rekening gehouden met wat redelijkerwijs kan worden beschouwd als de reisbehoefte die samenhangt met de studie. Zo blijkt uit tabel 2.10 dat van de uitwonenden tweederde op minder dan 10 kilometer -een "biefietsbare" afstand dus- van de plaats van studie woont. Toch kiest van alle uitwonenden 85% voor een weekkaart.
4. De vorige overweging brengt met zich mee dat de kosteneffectiviteit van de uit-thuiskaart voor de overheid groter is dan voor de huidige kaart: er hoeft in mindere mate te worden betaald voor OV-kilometers waarvan het niet aannemelijk is dat ze samenhang met de studie hebben.

kilometer van de plaats van studie. Als deze groep in deze optie van de week- op de weekendkaart over moet stappen, zal dit het aandeel van het fietsverkeer in de totale verplaatsingen van studenten naar alle waarschijnlijkheid toe doen nemen richting het niveau van vóór introductie van de OVSK. Dat heeft een positief effect op het milieu.

#### *Inkomen en consumptiepatroon van studerenden*

Van de huidige groep uitwonenden heeft 85% momenteel een weekkaart. Deze groep zal in deze optie verplicht over gaan op een weekendkaart. Op de totale studentenpopulatie betekent dit dat 45% (dat wil zeggen ongeveer 224.000) een andere kaart krijgt (het gaat hier in overgrote mate om WO- en HBO-studenten) en dat 55% dezelfde kaart kan houden. Woon-schoolverkeer (veelal minder dan 10 kilometer) kan dan door de week door deze uitwonende studenten niet meer gratis met het openbaar vervoer worden afgelegd als de uit-thuiskaart wordt geïntroduceerd. Door de geringe afstand zal de weekkaart voor deze groep vermoedelijk echter slechts een beperkte waarde hebben voor het woon-studieverkeer. Voorzover de kaart voor deze groep wel waarde heeft zal het met niet studiegebonden verkeer te maken hebben. Deze waarde vervalt door de introductie van de uit-thuiskaart en wordt - afgezien van de ochtendspits- vervangen door een korting van 40% op de reguliere tarieven.

#### *Kosteneffectiviteit*

Het aantal OV-kilometers door studenten afgelegd zal naar verwachting zo'n 15% ten opzichte van de huidige situatie afnemen met de introductie van een uit-thuiskaart. Dit is het saldo van een dalend aantal vrij-reizenkilometers en een stijgend aantal kilometers waar voor betaald moet worden. Deze factoren zullen er toe leiden dat de contractprijs beduidend lager kan zijn dan in de huidige situatie het geval is. Zoals hiervoor al aangegeven is, lijkt de uit-thuiskaart te realiseren in het middelste van de drie budgettaire kaders (f 550 mln per contractjaar). Bovendien zal het afgeleide effect optreden dat het aantal thuiswonende studenten toe zal nemen, als thuis wonen de enige mogelijkheid biedt op een weekkaart. Dit effect wordt op circa 5% geschat.

## Bijlage 1

### Samenstelling van de werkgroep voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Vervoersvoorzieningen voor studerenden na 2002"

Voorzitter : drs. P.J.C.M. van den Berg

Leden : drs. S.P. van den Eijnden (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)  
mevr. ing. D.B.M. van Elst (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)  
drs. C. Laan (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)  
drs. G.W.J.M. Linssen (Ministerie van Economische Zaken)  
drs. E.M. Meekes (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)  
mr. B.J.M. Peters (Ministerie van Financiën)  
drs. J. Wijnhoud (Ministerie van Algemene Zaken)

plv. Leden : drs. F.C. Gronsveld (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)  
drs. J.H.M. de Pooter (Ministerie van Financiën)

Secretaris : mr. J. van der Meulen

Co-secretaris : drs. M.L. de Graaf

De werkgroep bedankt de heer drs. J.J. Vossensteyn, die als tijdelijk medewerker van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ten behoeve van dit onderzoek de internationale verkenning heeft opgesteld.

## Bijlage 2

### Door de ministerraad vastgestelde taakopdracht voor het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Vervoersvoorzieningen voor studerenden na 2002"

#### *Aanleiding*

Het Regeerakkoord bepaalt dat het kabinet binnen een jaar een notitie zal opstellen waarin "de opties voor de vervoersvoorziening voor studenten na het jaar 2002" in kaart gebracht zullen worden. Tot en met 2002 blijft de huidige collectieve vervoersvoorziening, waarbij er een vrije keuze is voor een zogenaamde week of weekendkaart, in stand. Wel komt deze met ingang van studiejaar 1999-2000, voor de studenten in het hoger onderwijs die in dat jaar en de jaren daarna hun studie aanvangen, onder de werking van de prestatiebeurs te vallen.

Aanleiding tot dit onderzoek is tevens dat het feit, dat de huidige meerjarenramingen als uitgangspunt worden gehanteerd, vraagt om een andere regeling. De huidige dekking via het van toepassing verklaren van het prestatieregime is op middellange termijn niet afdoende. Deze dekking heeft met name een incidenteel karakter en loopt vanaf 2003 sterk terug.

#### *Probleemstelling*

Een reisvoorziening voor studerenden dient eerst en vooral voor studenten een waarde te vertegenwoordigen die voor hen de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgt. Vraagstuk in dit onderzoek is hoe deze doelstelling het meest doeltreffend en het meest doelmatig kan worden bereikt. Daarbij is richtinggevend de vraag: is het mogelijk het (financiële) instrumentarium zodanig te vernieuwen dat een meer doelmatig en effectief resultaat bereikt kan worden. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat de voorziening een zodanige vorm krijgt dat dit uitvoeringstechnisch - noch voor de uitvoeringsorganisaties, noch voor de rechthebbende - tot problemen leidt. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de ontwikkelingen in het onderwijs, met name de steeds flexibeler studiepatronen.

Het in de meerjarenramingen beschikbare budget vormt het uitgangspunt voor het onderzoek.

#### *Uitwerking onderzoeksvragen/beleidsvarianten*

In dit onderzoek dient het hele scala van mogelijkheden voor een toekomstige vervoersvoorziening in kaart te worden gebracht. Dus zowel varianten waarbij de vrijheidsgraden voor vrager en aanbieder groot zijn (vanaf volledige afwezigheid van overheidsbemoeienis), als varianten waarbij (een) meer gebonden voorziening(en) wordt(en) aangeboden (tot aan een volledige collectieve voorziening). Naast de effecten van de varianten voor studerenden (waaronder gedragseffecten) zullen ook de effecten voor de vervoerders worden beschreven. Bij de ontwikkeling van de varianten zal ook het voor Nederland "relevante" buitenland worden betrokken.

## Bijlage 3

### De reisvoorziening in internationaal perspectief

#### 1. Achtergrond

In het kader van het Interdepartementale Beleidsonderzoek "Vervoersvoorzieningen voor studerenden na 2002" is een verkenning uitgevoerd naar de internationale praktijk ten aanzien van reisvoorzieningen voor studenten. De vragen waarop een antwoord is gezocht betreffen:

- Krijgen studenten in het buitenland een vergoeding voor reizen krijgen (bijvoorbeeld in de beurs)?
- Kunnen studenten gebruik kunnen maken van gereduceerde reistarieven of van collectieve reisvoorzieningen (zoals bijvoorbeeld de OVSK)?
- Hoe zijn eventuele (collectieve) reisvoorzieningen vormgegeven?
- Hoe zijn de reisvoorzieningen ingepast binnen het gehele stelsel van studiefinanciering?

Op grond van deze vragen is gekeken in hoeverre de internationale praktijk ideeën oplevert voor het toekomstige beleid in Nederland.

Om het begrip internationale verkenning in te perken is het 'buitenland' beperkt tot een aantal Westerse, voornamelijk Europese landen. De eerste indruk is dat regelingen zoals die in Nederland gelden (OVSK) in het buitenland niet veel worden teruggevonden. Voor zover nu kan worden overzien kunnen de landen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld:

- Landen waar studenten net als alle andere ingezetenen gebruik kunnen maken van algemeen geldende kortingsregelingen voor het openbaar vervoer (trajectkaarten, maandabonnementen, jaarkaarten, etc.)
- Landen waar voor (bepaalde groepen) studenten speciale maatregelen zijn getroffen.

#### ***Opzet van de studie***

De inventarisatie van studenten-reisvoorzieningen in het buitenland is als volgt vormgegeven. Op grond van literatuurstudie (en internet) is gekeken of er reisvoorzieningen in verschillende landen worden aangeboden, in welke vorm deze voorziening wordt aangeboden, voor wie, hoe hoog de vergoedingen zijn, onder welke voorwaarden reisvoorzieningen worden verstrekt en hoe de reisvoorzieningen zijn ingebed in het bredere geheel van de studiefinanciering.

De verzamelde gegevens worden als volgt gepresenteerd. Allereerst volgt een samenvattend schema. Daarna zullen in paragraaf 2 de uitgebreide gegevens per land worden getoond. Voor de belangrijkste landen zullen in paragraaf 3 enkele achtergronden achter het beleid worden toegelicht. Tenslotte bevat paragraaf 4 een samenvatting van de belangrijkste resultaten alsmede enkele conclusies die op grond daarvan kunnen worden getrokken.



**Internationale verkenning reisvoorziening schematisch weergegeven (deel 2)**

	<b>Voorwaarden</b>	<b>Betrokken partijen</b>	<b>Relatie met studiefinanciering</b>
Australië	Geen	Overheid (Austudy)	Zelfde uitvoeringsorganisatie
België (VI)	- ov-korting: <30 jaar - toelage: recht op beurs (nominaal studeren)	- ov-bedrijven contract met overheid - overheid	Stufi vooral indirect
Denemarken	Stufi gerechtigd zijn	Ov-bedrijven, overheid en studenten	Direct stelsel van stufi, stud. financ. Onafhank.
Duitsland	- <26 jaar - lid DSW	-Deutsche BundesBahn -ov-bedrijven, DSW, ho-instellingen	Stufi vooral indirect
Engeland	geen (behoren tot bepaalde doelgroep)	Ov-bedrijven en burgers	Beurzen voor minder draagkrachtigen, leningen voor allen
Finland	Lid studentenvakbond	Studentenvakbond, ov-bedr. en overheid (ind.)	Direct stelsel van stufi, stud. financ. Onafhank.
Frankrijk	-inkomenstoets en studievoortgang -leeftijd, variabel	-overheid -regionale overheden en vervoersbedrijven	Stufi vooral indirect
Griekenland	Geen	Ov-bedrijven, overheid	Stufi vooral indirect
Ierland	Studentenkaart	Ov-bedrijven	Stufi vooral indirect
Italië	Jonger dan 26 jaar	Ov-bedrijven	Vooraf indirect en regionaal georganiseerd
Noorwegen	-als student ingeschreven -reisafstand	Overheid, ov-bedrijven	Direct stelsel van stufi, stud. financ. Onafhank.
Oostenrijk	-beursstudent zijn -geen	-overheid -ov-bedrijven	Stufi vooral indirect
Portugal	-	-	Stufi vooral indirect
Spanje	Beursstudent zijn en reisafstand	Onderwijsinstelling en overheid	Stufi vooral indirect
Zweden	Lid zijn van studentenvakbond	Nationale studentenvakbond en ov-bedrijven	Direct stelsel van stufi, stud. financ. Onafhank.

gesteld. Slechts 20% van alle studenten komt voor een beurs in aanmerking (op grond van de hoogte van hun (ouderlijk) inkomen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen uitwonende studenten, thuiswonende studenten en zogenaamde 'spoorstudenten'. Voor deze drie categorieën gelden drie verschillende maximale beurstarieven: Bef 96500 (fl.5250,-), Bef 57200 (fl.3125,-) of Bef 62700 (fl.3425,-) per jaar. Het is echter een zeer beperkte groep studenten die als 'spoorstudenten' recht hebben op de reisvoorziening (maximaal 10% van alle studenten). Studieleningen zijn niet beschikbaar, terwijl dit volgens de wet wel mogelijk is. *Subsidies in natura vormen tenslotte een belangrijke manier van studiefinanciering in Vlaanderen. Iedere instelling ontvangt een vast bedrag voor student-services (Bef 9000 voor universiteiten en Bef 3000 voor hogescholen). Via hun sociale diensten verzorgen instellingen hiermee voordelige huisvesting, catering, financiële en juridische ondersteuning, culturele faciliteiten, etc.*

*Reisvoorziening:* Er zijn twee soorten reisvoorzieningen in België. Ten eerste is er binnen het stelsel van studiefinanciering een toelage op de reguliere studiebeurs mogelijk voor zogenaamde 'spoorstudenten' of 'pendelstudenten'. Dat zijn thuiswonende studenten die dagelijks verder dan 10 km naar de onderwijsinstelling moet reizen.

Daarnaast kunnen studenten net als andere Belgische ingezetenen gebruik maken van kortingsregelingen van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) en De Lijn (de Vlaamse Busmaatschappij). Er zijn een aantal regelingen, waarbij de kortingen op kunnen lopen tot 65% op het normale tarief. Zo zijn er voor scholieren en studenten speciale "schooltreinkaarten", waarbij op de reguliere trajectkaarten nog eens extra korting wordt verstrekt. Ook zijn er in bepaalde agglomeraties gecombineerde kaarten voor trein, bus en metro mogelijk.

*Collectiviteit reisvoorziening:* De reisvoorziening binnen de studiefinanciering geldt slechts voor een beperkte groep. De kortingen van de vervoermaatschappijen gelden voor alle studenten (en Belgen) die er gebruik van willen maken. De overheid sluit over deze kortingen een apart contract met de vervoersmaatschappijen. De aanvullende regelingen voor scholieren en studenten (de schooltreinkaart) vallen hier buiten.

*Hoogte reisvoorziening:* De pendelstudenten of spoorstudenten ontvangen per jaar maximaal Bef 5500 (fl.300,-) reisvergoeding. Per maand is dat Bef 460, ofte wel fl.25,-. De groep spoorstudenten beslaat maximaal 10% van de gehele studentenpopulatie.

*Voorwaarden voor reisvoorziening:* Omdat de reisvergoeding voor spoorstudenten gekoppeld is aan de reguliere studiebeurzen, moeten studenten met deze toelage net als andere beursstudenten aan studieverplichtingen voldoen om voor een beurs (inclusief reistoelage) in aanmerking te blijven komen. Deze verplichtingen houden in dat een student alleen een beurs kan krijgen als hij/zij aan alle examenverplichtingen voldoet en dus nominaal studeert. Slaagt een student niet voor al zijn examens, dan moet hij 'bissen' (het gehele jaar overdoen) en verliest hij het recht op studiefinanciering.

De kortingsregelingen van de NMBS gelden voor alle Belgische ingezetenen, dus ook voor studenten. Voor de schooltreinkaarten hoeft men alleen onderwijs te volgen en jonger te zijn dan 30 jaar. Studieprestatie hebben geen invloed op de kortingen.

*Betrokken partijen:* De kortingen die door de vervoersmaatschappijen worden verstrekt komen voor

Studenten ontvangen tweemaal per jaar (juni en december) een brief van Sustyrelsen waarin kenbaar wordt gemaakt gedurende welke van de volgende 6 maanden de studenten een maandkaart met reductie mogen kopen. Op grond van deze brief en een geldig identiteitsbewijs kan dan bij ieder verstrekend loket een maand- of trajectkaart worden gekocht.

Studenten onder de 25 jaar kunnen eventueel ook gebruik maken van jongeren-kortingskaarten, waarmee zij voor DKK 55 (fl.15,-) een jaar lang korting op treinkaartjes krijgen. Er zijn ook kortingskaarten voor personen boven de 25 jaar beschikbaar. Ook bestaan er trajectkaarten tegen een gereduceerd tarief.

*Collectiviteit reisvoorziening:* De regeling voor de reisvoorziening in Denemarken is collectief: alle studenten kunnen er gebruik van maken, ongeacht hun inkomenspositie. Wel ligt het aan de individuele studenten zelf hoeveel gebruik zij van het openbaar vervoer en dus van de kortingen maken.

*Hoogte reisvoorziening:* De reductie bedraagt 65% van de kosten die boven de DKK 300 (fl.90,-) per maand uitstijgen, met een maximum reductie van DKK 500 (fl.150,-) per maand. Een maandkaart voor openbaar vervoer in Kopenhagen en omgeving kost normaal DKK 650 (fl.195) per maand. Studenten krijgen een reductie van DKK 227 (fl.68,-), zodat zij netto nog DKK 423 (fl.127,-) betalen. De beurs en lening die studenten van de overheid (kunnen) ontvangen is in principe toereikend voor alle uitgaven, dus ook de eigen vervoerskosten. Het inkomensverlies van de transportbedrijven werd voor 1997 geschat op ongeveer DKK 33 miljoen (fl.10 miljoen). Hiervan werd 90% (DKK 30 miljoen, fl.9 miljoen) door de staat vergoed.

*Voorwaarden voor de reisvoorziening:* Als studenten voor studiefinanciering in aanmerking komen, kunnen zij ook gebruik maken van de reisvoorziening. Voldoen zij niet aan de studiestatistiek voor de studiefinanciering (dus als zij meer dan 12 maanden achter lopen op het nominale studieprogramma), dan vervalt ook het recht op de reisvoorziening.

*Betrokken partijen:* De openbaarvervoermaatschappijen verstrekken studenten korting. Vervolgens worden de ov-bedrijven weer vergoed voor een belangrijk deel van deze kosten door de overheid.

*Reisvoorziening binnen de studiefinanciering:* De vorm van de reiskostenvoorziening sluit aan bij het Deense stelsel van studiefinanciering. De overheid speelt een belangrijke rol, maar de uitwerking is zeer flexibel. Studenten kunnen namelijk zelf bepalen van welke traject-maandkaarten zij gebruik willen maken.

## **Duitsland**

*Studiefinanciering:* De studiefinanciering bestaat uit twee delen. Aan de ene kant kunnen studenten profiteren van indirecte studiefinanciering via de kinderbijslag en/of belastingaftrek. De ouders spelen een grote rol. Aan de andere kant worden aan studenten uit gezinnen met de minste draagkracht toelagen verstrekt, die voor de helft uit een gift en de helft uit lening bestaan. Deze zogenaamde BAFöG-toelagen zijn slechts voor 20% van de studenten beschikbaar en dekken slechts een klein deel van de maandelijkse kosten.

In Duitsland speelt *Das Deutsches Studentenwerk* een belangrijke rol. Deze studentenorganisatie

## **Engeland**

*Studiefinanciering:* Kinderbijslag en belastingfaciliteiten worden niet geboden voor studerende kinderen. Voor 1990 bestonden er studiebeurzen op grond van het gezinsinkomen. Naast deze beurzen die voor 75% van de studenten beschikbaar waren, werden ouders geacht om een aanzienlijk aandeel in de kosten van studie bij te dragen. Sinds 1990 kunnen studenten ook leningen opnemen. Sindsdien is de bijdrage van studenten en hun ouders in de kosten van hoger onderwijs toegenomen. De beurzen werden verlaagd, de leningen verhoogd. Sinds 1997/98 komen collegegelden voor de rekening van studenten zelf en de beurzen zullen spoedig geheel vervangen worden voor leningen. Op deze wijze liggen de kosten van studeren nagenoeg geheel bij de student en diens ouders.

*Reisvoorziening:* In Engeland moeten studenten hun reiskosten uit eigen middelen dekken, middels hun inkomen uit beurzen, leningen, ouders of overige inkomsten.

De vervoersbedrijven hebben echter wel een systeem van kortingskaarten die reizigers kunnen aanschaffen waarmee zij tegen een gereduceerd tarief vervoersbewijzen kunnen kopen. Er zijn verschillende kortingskaarten te koop voor verschillende doelgroepen (jongeren, gepensioneerden en het grote publiek) en tegen een verschillend tarief. Er zijn geen kortingskaarten voor studenten als specifieke doelgroep. De kortingskaarten zijn daarnaast volledig in het beheer van de verschillende vervoersbedrijven zonder enige bemoeienis van de overheid of onderwijsinstellingen. De enige uitzondering op deze algemeen geldende regelingen is dat studenten met een fysieke handicap voor de daaruit voortvloeiende extra onkosten van hun specifieke vervoersbehoeften studiefinanciering kunnen ontvangen.

*Collectiviteit reisvoorziening:* Er bestaat dus geen collectieve reisvoorziening voor studenten. Studenten kunnen individueel gebruik maken van de faciliteiten en kortingen die door de ov-bedrijven worden aangeboden.

*Hoogte reisvoorziening:* De kortingen van de Britse ov-bedrijven lopen op tot 50% korting op de normale tarieven, maar verschillen per vervoersbedrijf..

*Voorwaarden voor reisvoorziening:* De reisvoorziening is een zaak van de individuele burgers en de ov-bedrijven. Dat betekent dat er geen voorwaarden wat betreft studieprestaties aan de reisvoorzieningen zijn gekoppeld.

*Betrokken partijen:* De reisvoorziening is een zaak van de individuele burgers en de ov-bedrijven. De overheid compenseert de ov-bedrijven niet voor de kortingen die zij aanbieden

*Reisvoorziening binnen de studiefinanciering:* Reiskosten zijn in Engeland in principe een individuele zaak. De overheid intervenueert geheel niet. Dit sluit aan bij de totale overheidsfilosofie ten aanzien van studiefinanciering. Er is alleen financiële ondersteuning voor studenten die de kosten zelf niet op kunnen brengen. Als binnenkort de studiebeurzen ook worden omgezet in een volledig leenstelsel biedt de overheid alleen nog de faciliteit aan om te lenen.

een beperkt aantal studenten een beurs verstrekt. In de jaren '90 is het aantal studenten die van een beurs profiteren iets toegenomen tot 25% van de gehele studentenpopulatie. Beurzen variëren in vijf verschillende bedragen. Ongeveer 40% ontvangt het hoogste tarief. Studenten met een beurs hoeven geen collegegeld te betalen. In 1991 zijn studieleningen via de banken geïntroduceerd. Studenten maken daar beperkt gebruik van.

*Reisvoorziening:* In Frankrijk geldt geen algemene regeling voor de reiskosten van studenten. Het Ministerie van Onderwijs heeft een klein budget (FF 25 miljoen, ruim fl.8 miljoen) voor reisvergoedingen aan studenten. Er worden bijvoorbeeld aan beursgerechtigden in specifieke gebieden additionele beurzen voor reiskosten toegekend. Beursstudenten in de agglomeratie Parijs kunnen jaarlijks FF990 extra ontvangen, studenten op Corsica FF 1764 en studenten in de overzeese gebiedsdelen (Guyana of in het Caribisch gebied) FF3942). Gehandicapte studenten in de agglomeratie Parijs krijgen al hun reiskosten vergoed door het ministerie, buiten Parijs worden deze kosten door de departementen gedragen.

Studenten die in het kader van uitwisselingsprogramma's (*Erasmus-Socrates*) naar het buitenland gaan kunnen naast de EU beurzen voor reiskostenvergoedingen van het Ministerie van Onderwijs in aanmerking komen.

Daarnaast hebben de lokale autoriteiten verschillende fondsen in het leven geroepen om studenten binnen hun district te ondersteunen. Er bestaat in vele regio's, districten en steden een grote variëteit aan reiskostensubsidies, reisbeurzen voor uitwisselingsstudenten en andere beurzen. Coördinatie tussen de fondsen is er niet. Een hele grove inschatting geeft aan dat er voor heel Frankrijk ongeveer FF50-80 miljoen op jaarbasis in omgaat.

Verder hebben de verschillende (regionale) transportautoriteiten hun eigen beleid. Zij kunnen studenten bijvoorbeeld tegen lage tarieven laten reizen, ofwel als onderdeel van hun prijsbeleid ofwel door middel van een contract met de lagere overheden die hen subsidiëren.

Tenslotte biedt de Franse spoorwegmaatschappij personen onder de 26 jaar korting op treinkaartjes. Deze kortingen variëren tussen de verschillende regio's, omdat er verschillende overeenkomsten met de verschillende lokale (regionale) overheden worden gesloten.

*Collectiviteit reisvoorziening:* Er is geen collectieve reiskostenregeling. Verschillende overheden bieden verschillende regelingen aan. Met name de regionale overheden en transportautoriteiten hebben veel invloed op dit terrein.

*Hoogte reisvoorziening:* De kortingen voor studenten lopen uiteen van 20% tot 50% voor lokale (regionale) treinverbindingen of andere transportvormen binnen de steden.

*Voorwaarden voor reisvoorziening:* Wat betreft de nationale regelingen moeten studenten doorgaans al een beurs ontvangen om voor aanvullende reisvergoedingen in aanmerking te komen, waarvoor ze tot de lagere inkomensgroepen moeten behoren. Om voor een beurs in aanmerking te (blijven) komen mag een student niet een jaar 'blijven zitten'. Gebeurt dit wel, dan verliest hij/zij de beurs en dus ook de eventuele reistoelage. Het belangrijkste deel van de reisvoorzieningen is decentraal georganiseerd en is derhalve niet aan studieprestaties verbonden.

*Betrokken partijen:* De overheid bepaalt een klein deel van de reisvoorzieningen. Het leeuwendeel wordt verzorgd door de regionale en lokale overheden en de regionale transportautoriteiten, die

## **Italië**

*Studiefinanciering:* In Italië zijn de ouders de eerst verantwoordelijken voor de kosten van studie en levensonderhoud van studenten. Afhankelijk van hun inkomen kunnen zij profiteren van kinderbijslag en belastingaftrek. De onderwijsinstellingen stellen zelf het collegegeld en andere bijdragen vast, waarvan mensen met een studiebeurs of lening worden vrijgesteld. Van de retributies gaat ongeveer 20% naar de regionale overheden die het gebruiken om studiefinanciering te verstrekken. Meer en meer worden de niveaus van de collegegelden en studiefinanciering opgekrikt. Naast beurzen krijgen studenten vaak gratis kost en inwoning. (geen vrije keuze hiervoor). Slechts 3% van de studenten krijgt een beurs (en kost en inwoning).

*Reisvoorziening:* Jongeren onder de 26 jaar kunnen een 'groene kaart' aanschaffen, welke hen recht geeft op allerhande reducties, ook op openbaar vervoer, zowel treinen als plaatselijk vervoer. Daarnaast zijn er maand- en trajectkaarten verkrijgbaar tegen een gereduceerd tarief.

*Collectiviteit reisvoorziening:* De groene kaart kan door alle studenten worden aangeschaft, maar is niet een collectieve regeling die speciaal voor hen in het leven is geroepen.

*Hoogte reisvoorziening:* De groene kaart kost rond de Lit.15000 (fl.20,-). Met deze kaart krijgen jongeren kortingen op het openbaar vervoer die variëren van 20% tot 50%.

*Voorwaarden voor reisvoorziening:* De enige voorwaarde voor de aanschaf van een groene kaart is dat men jonger is dan 26 jaar.

*Betrokken partijen:* Overheden en ov-bedrijven.

*Reisvoorziening binnen de studiefinanciering:* Het studiefinancieringssysteem is geënt op de ouderlijke verantwoordelijkheid. Afwezigheid van een door de overheid gesloten collectieve reisvoorziening sluit daar bij aan.

## **Noorwegen**

*Studiefinanciering:* Tot een leeftijd van 16 jaar is er kinderbijslag beschikbaar, daarna kunnen ouders leningen en beurzen ontvangen voor studerende kinderen totdat deze 19 jaar zijn. Dan wordt aan studenten onafhankelijk van het ouderlijk inkomen een beurs toegekend en een leenfaciliteit aangeboden. De studiefinanciering bestaat voor uitwonende studenten voor bijna eenderde uit een beurs en voor de rest uit lening. Voor thuiswonende studenten zijn alleen leningen beschikbaar. De rente over de leningen bedraagt 6,5% en loopt vanaf het moment dat men stopt met studeren of de studie onderbreekt. De schuld moet normaal binnen 20 jaar na afstuderen worden afbetaald. Men kan ook een terugbetalingsregeling overeenkomen waarbij maximaal 6% van het jaarinkomen automatisch wordt ingehouden. In dit geval mag men 30 jaar over terugbetaling doen. Is de schuld dan nog niet afbetaald, dan wordt de rest kwijtgescholden.

*Reisvoorziening:* De overheid sluit een jaarlijks contract met de ov-bedrijven om studenten een korting van 50% op de reguliere trein, bus en boottarieven aan te bieden. Daarnaast kunnen studenten die ver van de onderwijsinstelling wonen een speciale reistoelage krijgen, hetgeen verwerkt is in het leningdeel.

*Collectiviteit reisvoorziening:* De overheid sluit een collectieve regeling af met de ov-bedrijven.

rekening van de student. Voor de *Fahrtkostenzuschuß* geldt een maximum bedrag van 1400 S (fl.225,-) en voor de *Pendlerzuschuß* van 9000 S (fl.1440) op jaarbasis. De reiskostenvergoeding wordt gelijk met de normale studiebeurs op de rekening van de student bijgeschreven. Voor de *Heimfahrtzuschuß* variëren de maximaal toegekende bedragen naar rato van de afstand tussen de woon- en studieplaats. Voor een reisafstand tussen de 200 en 300 km ontvangt men jaarlijks 1000 ATS (fl.160,-), voor een afstand van 300 tot 500 km 1800 ATS (fl.290,-) en voor een afstand groter dan 500 km 3000 ATS (fl.480,-). De hoogte van de eenmalige *Reisekostenzuschuß* wordt vastgesteld op grond van de werkelijke reiskosten. De werkelijke kosten worden gedeeltelijk gedekt. Binnen Europa geldt een vergoeding van 1000 ATS (fl.160,-) voor buurlanden tot 4500 ATS (fl.720,-) voor Scandinavische landen. Voor de VS en Canada geldt een tarief van maximaal 5000 ATS (fl.800,-). De kortingen die door de OV-bedrijven aan jongeren (inclusief studenten) worden aangeboden kunnen oplopen tot 40%. Studenten met kinderbijslag krijgen hogere reducties dan studenten zonder kinderbijslag. Bovendien kennen verschillende (plaatselijke) ov-bedrijven ook verschillende kortingen toe.

*Voorwaarden voor reisvoorziening:* Eerstejaarsstudenten met een beurs krijgen pas een reiskostenvergoeding als zij bij hun tweede aanvraag voor een beurs (dus na een jaar) aan kunnen tonen dat zij voldoende studieresultaat hebben geboekt. Omdat reiskostenvergoedingen gekoppeld zijn aan de reguliere studiebeurzen geldt dat studenten moeten voldoen aan studievoortgangseisen (zij moeten 80% van de jaarlijkse studielast halen).

De kortingsregelingen van de OV-bedrijven kennen geen restricties, behalve dat men jonger moet zijn dan 26 jaar en afhankelijk van de ouders moet zijn (in aanmerking komen voor kinderbijslag).

*Betrokken partijen:* De overheid beoordeelt aanvragen voor reiskostenvergoedingen en kent deze toe.

De OV-bedrijven bepalen zelf hun reductiebeleid voor doelgroepen.

*Reisvoorziening binnen de studiefinanciering:* De afschaffing van de collectieve reisvoorziening voor alle studenten in 1995 was geheel in overeenstemming met de overige bezuinigingen en restricties binnen het Oostenrijkse studiefinancieringsstelsel. Enkele regelingen voor beursstudenten versterken het gerichte studiefinancieringsbeleid dat de overheid voert ten aanzien van studenten uit minder draagkrachtige gezinnen. De meerderheid van de studenten is aangewezen op de aanbiedingen van de vervoersmaatschappijen. Ondanks de indirecte vormen van studiefinanciering blijken de kosten van levensonderhoud voor de meeste studenten een private aangelegenheid te zijn. Binnen een dergelijke filosofie past een collectieve reisvoorziening dan ook niet goed.

## **Portugal**

*Studiefinanciering:* In Portugal worden beurzen verstrekt, geen leningen. Vanaf 1995 worden geen collegegelden meer geheven, alhoewel er wel discussie is over herintroductie ervan. Gezinnen met studerende kinderen profiteren van belastingaftrekmogelijkheden.

*Reisvoorziening:* In Portugal zijn geen reisvoorzieningen voor studenten beschikbaar.

aangesloten bij de Zweedse Nationale Studentenvakbond.

*Betrokken partijen:* De nationale studentenvakbond en de ov-bedrijven.

*Reisvoorziening binnen de studiefinanciering:* In tegenstelling tot het centraal door de overheid georganiseerde studiefinancieringsstelsel is de reisvoorziening in Zweden georganiseerd door de studentenvakbonden. De reiskostenvoorziening maakt deel uit van een heel pakket van kortingsregelingen voor de bij studentenvakbonden aangesloten studenten.

### 3. Achtergronden en ervaringen

De vormgeving van de reisvoorzieningen van studenten kan het gevolg zijn van uiteenlopende factoren, zoals een bezuinigingsoperatie van de overheid, of juist het tegenovergestelde, een extra faciliteit die aan studenten wordt geboden. Hieronder zullen voor enkele landen de achterliggende ideeën van de reisvoorziening(en) kort worden toegelicht, zover er informatie beschikbaar is. Deze analyse is gebaseerd op informatie verkregen van de aan het eind van deze bijlage genoemde contactpersonen.

#### *België*

In Vlaanderen kunnen studenten gebruik maken van de algemene kortingsregelingen van de ov-bedrijven die voor alle jongeren gelden. De aanvullende kortingsregelingen die voor leerlingen en studenten worden aangeboden, maken deel uit van de prijsconcessies die zijn afgesproken tussen de overheid en de ov-bedrijven. Deze centrale regeling tussen ov-bedrijven en de overheid brengt relatief weinig administratieve lasten mee voor de overheid.

#### *Denemarken*

Tot 1997 kwamen de reiskosten van studenten geheel voor hun eigen rekening. Zij moesten net als ieder ander de marktprijs voor hun ov-kaartjes betalen. Voor veel studenten betekende dit een forse aanslag op hun maandelijks besteedbare inkomen.

In 1996 kwam de reisvoorziening in het parlement aan de orde. Men wilde de hoge reiskosten van studenten die veel van het openbaar vervoer gebruik maken reduceren. Daarnaast wilde men studenten stimuleren langer bij hun ouders te blijven wonen om zo de druk op de huizenmarkt in de grote steden een beetje te verminderen.

Tegelijkertijd bleken de studenten een zeer succesvolle lobby uit te oefenen. Studenten aan de Universiteit van Roskilde (vlakbij Kopenhagen) hadden al jarenlang gelobbyd voor korting op de prijs van hun treinkaartjes. Vanuit de politiek werd oorspronkelijk voorgesteld om studenten hetzelfde recht op belastingaftrek van reiskosten te geven als de belastingbetalers. Dit zou een erg dure regeling worden, waarna de regeling zoals die nu is vormgegeven ontstond.

Voor studenten betekent de huidige regeling een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de voorgaande situatie. Wel heeft de invoering van de reisvoorzieningen een prijs gehad. Ter financiering van deze regeling zijn de belastingen op bier en wijn verhoogd, respectievelijk met DKK 0,06 (fl.0,18)



Een bijkomende oorzaak was dat er onenigheid tussen de federale en regionale overheden bestond over de reisvoorziening. De federale overheid bekostigde het gratis vervoer voor studenten, maar aan de overheid werd per student een hoger tarief in rekening gebracht dan het tarief voor reguliere reizigers, aangezien de reguliere ov-kaartjes door de regionale autoriteiten gesubsidieerd werden. Dit probleem werd opgelost door het gratis vervoer voor studenten af te schaffen.

Het afschaffen leidde tot studentenprotest, onder andere in de vorm van het en-masse zwart reizen door studenten, waarbij de studentenvakbonden beloofden eventuele boetes voor hun rekening te nemen. In antwoord op deze acties is het huidige beleid ontworpen.

#### *Zweden*

De huidige overeenkomst tussen studentenvakbond en de ov-bedrijven is tot stand gekomen toen de overheid de reisvoorzieningen voor studenten in 1995 stopzette. Dat gebeurde om budgettaire redenen. De overheid had hier niet langer geld voor (over). De ov-bedrijven besloten tot een overeenkomst met de SFS omdat deze een heel groot deel van de studentenpopulatie representeert. Aangezien studenten na hun studie frequente treinreizigers blijken te zijn betreft het een interessante doelgroep.

De kortingsregelingen werken tot ieders tevredenheid en studenten maken er veel gebruik van. De lokale vervoersbedrijven wilden niet achter blijven bij de nationale spoorwegbedrijven en besloten ook tot kortingen over te gaan.

#### **4. Samenvatting en conclusies**

Het beleid ten aanzien van reisvoorzieningen voor studenten is zeer heterogeen in de onderzochte landen. De organisatie en vormgeving van de reisvoorziening lopen ook sterk uiteen. Samenvattend kunnen de landen in vier categorieën worden onderverdeeld. Sommige landen kunnen tot meer categorieën worden gerekend omdat er meer typen reisvoorzieningen worden aangeboden.

Ten eerste zijn er enkele landen met een aparte collectieve reisvoorziening binnen het kader van de studiefinanciering. Dit zijn Denemarken en Nederland. In Denemarken krijgen studenten 65% korting op alle openbaar vervoer reiskosten boven een drempelbedrag van ongeveer fl.90,- per maand. De kosten hiervan worden bijna geheel door de overheid aan de ov-bedrijven vergoed.

Een tweede groep landen biedt een beperkt deel van haar studentenpopulatie reisvoorzieningen aan via het stelsel van studiefinanciering. België, Frankrijk, Noorwegen, Oostenrijk en Spanje behoren tot deze groep landen. In deze landen kunnen studenten met een studiebeurs en voor wie de reisafstand van huis naar de onderwijsinstelling een bepaalde afstand overschrijdt een reistoelage op hun studiefinanciering ontvangen. In Spanje worden deze toelagen door de onderwijsinstellingen zelf verzorgd. Behalve in Spanje zijn in deze landen naast deze regelingen voor een beperkte specifieke doelgroep ook meer algemene kortingsregelingen voor het openbaar vervoer aanwezig.

De derde groep landen kenmerkt zich door regelingen die door studentenvakbonden zijn georganiseerd. Studenten die lid zijn van de nationale of regionale studentenvakbond krijgen kortingen

behalve dat men in de meeste landen wel als student moet staan ingeschreven of lid moet zijn van de studentenvakbond.

Er zijn vier partijen die veelal een rol spelen bij de reisvoorzieningen: de overheid, de ov-bedrijven, de studentenvakbonden en de studenten. De overheid speelt in sommige landen een belangrijke rol in het verstrekken van reistoelagen in het kader van studiefinanciering. Daarnaast is de overheid in enkele landen verantwoordelijk voor het sluiten van een *contract met de ov-bedrijven om studenten of bredere bevolkingsgroepen te laten profiteren van gereduceerde vervoertarieven*. In sommige landen worden deze contracten gesloten *tussen de ov-bedrijven en studentenvakbonden*. In enkele landen bieden de ov-bedrijven op eigen initiatief kortingen aan voor studenten. In de landen waar kortingen op de openbaarvervoertarieven gelden ligt het aan de studenten zelf in hoeverre hier gebruik van gemaakt wordt.

Kijkend vanuit het perspectief van de studiefinanciering is een grof onderscheid tussen landen met een *direct* en landen met een *indirect* stelsel van studiefinanciering nuttig. In directe stelsels van studiefinanciering zijn studenten in grote mate financieel onafhankelijk en krijgen zij beurzen en leningen van de overheid. In indirecte stelsels loopt een belangrijk deel van de financiële ondersteuning via de ouders in de vorm van kinderbijslag en belastingfaciliteiten, maar zijn voor studenten uit minder draagkrachtige gezinnen aanvullende beurzen beschikbaar.

In directe stelsels van studiefinanciering zou men kunnen verwachten dat de reisvoorzieningen veelal direct aan de studenten worden toegekend, bijvoorbeeld door compensatie voor reiskosten in het maandelijkse studiefinancieringsbudget of dat de overheid een uniforme regeling voor alle studenten treft, zoals een vaste korting op de ov-tarieven. De eerste optie komt eigenlijk alleen in Nederland voor. Het tweede alternatief kan in Denemarken en Noorwegen worden waargenomen. Echter in Zweden, een land met een direct stelsel van studiefinanciering, vormt de reisvoorziening een overeenkomst tussen de ov-bedrijven en de studentenvakbonden. Finland neemt een tussenpositie in. Aan de ene kant bedingt de studentenvakbond kortingen bij de ov-bedrijve, aan de andere kant worden deze gecompenseerd door de algemene subsidies die de ov-bedrijven van de overheid ontvangt voor het in stand houden van onrendabele trajecten.

In indirecte stelsels van studiefinanciering ligt het voor de hand dat de overheid een basisvoorziening verschafft, bijvoorbeeld een kortingscontract met de ov-bedrijven, en daarbovenop een extra toelage geeft aan studenten uit minder draagkrachtige gezinnen. Dit gebeurt ook in een heel aantal landen met vooral indirecte studiefinanciering, Zoals België, Frankrijk en Oostenrijk. In Duitsland en Ierland wordt de reisvoorziening echter geheel aan 'de markt' overgelaten.

Al met al kan er geen directe relatie worden gelegd tussen de wijze waarop het stelsel van studiefinanciering in een land is ingericht en hoe de reisvoorzieningen zijn vormgegeven. Wel kan worden geconstateerd dat de reisvoorzieningen doorgaans redelijk goed passen binnen het geheel van studiefinanciering.

De overwegingen die aan de reisvoorzieningen in de betrokken landen ten grondslag liggen lopen

## Contactpersonen

België: Ides Nicaise, HIVA, Leuven.

Denemarken: S. Molander, SUSTYRELSER, KOPENHAGEN.

Duitsland: Klaus Schnitzer, HIS, Hannover.

Engeland: Joanna Le Métails, NFER, Slough, Berkshire.

Finland: Matti Vaisanen, Ministry of Education, Helsinki.

Frankrijk: Thierry Chevaillier, IREDU, Dijon.

Oostenrijk: Hans Pechar, Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung, Wien.

Zweden: Torbjörn Lindqvist, Ministry of Education and Science, Stockholm.