

23645 Openbaar vervoer
Nr. 837 Brief van de staatssecretaris van
 Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2025

Op 20 februari jl. heeft het Commissiedebat OV en Taxi plaatsgevonden. Ik heb in dit debat toegezegd om de Tweede Kamer in maart een brief te sturen waarin wordt ingegaan op de impact van het lagere gebruik van het Studenten OV-Reisproduct en de bijbehorende lagere vergoeding (hierna: SOV) en de gevolgen van de korting op de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (hierna: BDU) voor de woningbouw. Met deze brief wordt aan deze toezegging voldaan. Ook wordt in deze brief een reactie gegeven op het verzoek van de heer De Hoop tijdens de regeling van werkzaamheden van 11 maart jl. over de (financiële) situatie bij NS en de prijs van de treinkaartjes. Dit naar aanleiding van het verschijnen van het jaarverslag van NS over het jaar 2024.

De afgelopen periode zijn met vervoerregio's, provincies, vervoerders en consumentenorganisaties gesprekken gevoerd over de genoemde onderwerpen. Daarbij spant lenW zich in om zicht te krijgen op de gevolgen van de korting op de BDU en de lagere vergoeding voor het gebruik van de SOV-kaart. Daarom is de opzet en inhoud van deze brief op 25 maart jl. besproken in het directeurenoverleg van het Nationaal Openbaar Vervoerberaad (hierna: NOVB). Omdat het regionaal openbaar vervoer een eigen bevoegdheid van decentrale overheden is, is hen gevraagd om de impact van de verschillende financiële punten in beeld te brengen.

Context

Ik vind het belangrijk om de gevolgen van het lagere gebruik van het SOV en de bijbehorende lagere vergoeding evenals de gevolgen van de BDU-korting voor woningbouw in perspectief te plaatsen. De afgelopen jaren zijn er extra (incidentele) middelen vanuit het Rijk beschikbaar gesteld. Tijdens de coronacrisis heeft dit vorm gekregen via de beschikbaarheidsvergoeding (BVOV, € 3,4 mld) in 2020-2022 en werd in 2023 door lenW omgezet in een eenmalige transitievergoeding (TVOV, 150 mln.) bedoeld om de transitie

naar een ov-aanbod te faciliteren dat past bij de nieuwe reizigerspatronen in het ov na de coronacrisis.¹

Op 17 november 2023 is door het kabinet vervolgens besloten de motie Bikker en de motie-Krul uit te voeren. Met uitvoering van de motie-Bikker werd structureel ongeveer € 158 miljoen beschikbaar gesteld aan de decentrale ov-autoriteiten om de prijsstijging van ongeveer 12% van 2024 structureel op te vangen. Hierdoor is de prijs van het regionale ov in 2025 alleen geïndexeerd met de reguliere prijsontwikkeling over dat jaar. Daarnaast bestaan de “Bikker-middelen” nog uit € 142 miljoen per jaar om het ov op peil te houden dan wel de kwaliteit van het ov te verbeteren. Deze middelen blijven onverminderd beschikbaar voor het ov. De “Bikker-middelen” zijn via een (separate Decentralisatie Uitkering) aan provincies ter beschikking gesteld. Voor de vervoerregio’s komen de middelen via de BDU Verkeer en vervoer.

Om de gevolgen van de herijking van het studentenreisproduct in 2024 te compenseren is via uitvoering van een motie-Krul is éénmalig € 107 miljoen vrijgemaakt, zodat regionale vervoersbedrijven zich konden voorbereiden op de structurele gevolgen voor de reizigersopbrengsten. In 2025 is er geen extra geld beschikbaar om deze gevolgen van de herijking van het studentenreisproduct op te vangen.

Zoals eerder aan de Kamer is gecommuniceerd is het tevens wenselijk om –na enkele jaren van (incidentele Corona) steunmaatregelen vanuit het Rijk– weer terug te keren naar de reguliere bestuurlijke verhoudingen, waarbij concessieverleners en concessiehouders zich aanpassen aan de structurele gedragsveranderingen van de reiziger.

Uit de tabel blijken de totaaleffecten voor het regionaal openbaar vervoer.

¹ Kamerstuk 23645, nr. 767

Decentrale overheid	Bikermiddelen Totaal (pp 2023)	Bikkerdeel tarief compensatie (pp 2023)	Bikkerdeel Instandhouding (pp 2023)	SOV vermindering vergoeding obv herijking 2024 (pp 2024)	BDU korting (pp 2024)	Totaal Bikermiddelen minus verminderde vergoeding SOV
Drenthe	€ 4.505.701	€ 1.897.413	€ 2.608.288	€ 3.190.000		€ 1.315.701
Flevoland	€ 6.172.968	€ 3.161.528	€ 3.011.441	€ 1.687.000		€ 4.485.968
Fryslân	€ 9.624.850	€ 3.926.512	€ 5.698.339	€ 7.256.000		€ 2.368.850
Gelderland	€ 20.838.061	€ 9.968.530	€ 10.869.531	€ 12.498.000		€ 8.340.061
Groningen	€ 11.597.217	€ 4.976.010	€ 6.621.207	€ 6.936.000		€ 4.661.217
Limburg	€ 13.919.512	€ 6.930.662	€ 6.988.850	€ 9.352.000		€ 4.567.512
MRDH	€ 72.844.518	€ 39.461.948	€ 33.382.570	€ 15.235.000	€ 58.600.000	€ -990.482
Noord Brabant	€ 17.029.727	€ 8.030.560	€ 8.999.167	€ 13.812.000		€ 3.217.727
Noord-Holland	€ 7.775.394	€ 4.011.665	€ 3.763.730	€ 4.295.000		€ 3.480.394
Overijssel	€ 13.338.474	€ 5.788.465	€ 7.550.009	€ 8.843.000		€ 4.495.474
Utrecht	€ 17.638.793	€ 9.340.797	€ 8.297.996	€ 8.260.000		€ 9.378.793
VRA	€ 85.248.713	€ 51.136.065	€ 34.112.648	€ 10.762.000	€ 51.300.000	€ 23.186.713
Zeeland	€ 3.186.563	€ 1.373.004	€ 1.813.559	€ 1.844.000		€ 1.342.563
Zuid-Holland	€ 16.179.508	€ 7.981.987	€ 8.197.521	€ 6.725.000		€ 9.454.508
Monitoring	€ 100.000					€ 100.000
Totaal	€ 300.000.000	€ 157.985.144	€ 141.914.856	€ 110.695.000	€ 109.900.000	€ 79.405.000

Gevolgen van lagere vergoeding voor het gebruik van het Studenten OV-Reisproduct

Het kabinet heeft de NOVB-partijen gevraagd om de impact van de verminderde vergoeding voor het gebruik van het Studenten OV-Reisproduct in kaart te brengen.² Tevens heeft de minister van OCW de publieksversie van het herijkingsonderzoek 2023-2024 op 11 februari jl. aan de Tweede Kamer aangeboden en in een Kamerbrief het studentenreisproduct, de uitgaven van de overheid hieraan, het veranderde reisgedrag van studenten en de rol van het herijkingsonderzoek nader toegelicht.³ De werking van het herijkingsonderzoek 2022-2023 en de samenloop met het functioneren van het OV-systeem is in een eerder schriftelijk overleg aan bod gekomen, die de voormalig minister van OCW mede namens mijn voorganger aan uw Kamer heeft verzonden.⁴

Het openbaar vervoer kent een hybride vorm van bekostiging. Een deel van de bekostiging vloeit voort uit de exploitatiebijdrage die de concessieverlenende overheden bijdragen voor uitvoering van de concessie. Het andere deel betreft de reizigersopbrengsten van de vervoerders zelf. Een groot deel binnen deze reizigersopbrengsten zijn de opbrengsten uit het studentenreisproduct. Dit loopt voor sommige concessies op tot 35% van het totaal van de

² Bijlage 3, bijdrage OV-NL en DOVA gevolgen afname SOV.

³ Brief van de minister van OCW van 11 februari 2025 over de resultaten van het herijkingsonderzoek, herijking per 1 jan 2025 op basis van juli 2023-juni 2024 (Kamerstukken II, 23 645, nr. 835).

⁴ Schriftelijk Overleg, d.d. 4 maart 2024 (Kamerstukken II, 24 724, nr. 221).

opbrengsten. Op het moment dat deze vergoeding voor het studentenreisproduct verandert als gevolg van minder studenten of studenten die gemiddeld gezien minder reizen heeft dat impact.

De Staat, vertegenwoordigd door de minister van OCW, heeft een contract met (verenigingen van) vervoerders en vergoedt deze vervoerders zo voor het gebruik. Deze vergoeding is afhankelijk van het aantal studenten met een geactiveerd studentenreisproduct en de prijs per type studentenreisproduct. Per kalenderjaar wordt gekeken hoeveel studenten gebruik maken van een studentenreisproduct bij het bepalen van de vergoeding. De prijs per type studentenreisproduct wordt jaarlijks geïndexeerd (inflatiecorrectie). Daarnaast wordt de prijs per type studentenreisproduct periodiek herijkt, zodat de vergoeding in lijn is met het gemiddelde van het door studenten gereisde aantal kilometers.

Op grond van de herijkingsmeting over juli 2022-juni 2023 zou de voorlopige vergoeding (voorschotbetaling) voor 2024 € 207,5 miljoen lager komen te liggen dan wanneer niet zou zijn herijkt. Uit het herijkingsonderzoek bleek dat het reisgedrag van studenten is verminderd. Het vorige kabinet heeft in 2023 besloten dat deze vermindering eenmalig via de lenW-begroting weer terug zou vloeien in het ov voor het jaar 2024. Datzelfde jaar zou opnieuw een herijking plaatsvinden voor bijstelling van de vergoeding in 2025 (en niet pas over 3 jaar).⁵ Daarmee kreeg de sector ruimte om te anticiperen op het veranderde reisgedrag van studenten en een eventuele toename van gereisde kilometers zou gelijk verrekend kunnen worden. Uit de herijkingsmeting over juli 2023-juni 2024 blijkt dat de gemiddelde aantal gereisde kilometers door studenten zeer beperkt verder is gedaald. Hierdoor is de voorlopige vergoeding voor 2025 met € 0,4 miljoen verminderd op grond van de herijking. In totaal is de voorlopige vergoeding vanwege de twee meest recente herijkingsonderzoeken gedaald met € 207,9 miljoen.

De gevolgen van de BDU-korting voor de woningbouw

Het kabinet heeft de vervoerregio's Metropoolregio Rotterdam Den Haag en Vervoerregio Amsterdam gevraagd nader in beeld te brengen wat de gevolgen zijn van de korting van 10% (€ 110 miljoen structureel vanaf 2026) op de BDU Verkeer en vervoer.

⁵ Brief van de staatssecretaris van lenW van 17 november 2023 over de extra financiële middelen voor het openbaar vervoer (uitvoering motie Bikker en Krul) (Kamerstukken II, 23 645, nr. 811).

De vervoerregio's hebben een notitie en infographic opgesteld met daarin bijzondere aandacht voor de woningbouw. In de bijlagen treft u de door de vervoerregio's opgestelde stukken aan.

De vervoerregio's geven aan dat de korting vanaf 2026 twee gevolgen heeft: een tariefstijging bovenop de reguliere indexatie en een verminderd vervoersaanbod. De vervoerregio's zijn daarbij niet voornemens investeringen terug te draaien omdat daarmee bestaande (co)financieringsafspraken met andere partijen waaronder het Rijk in gevaar komen en omdat de investeringen hard nodig zijn om de verwachte vervoergroei in de regio's op te vangen. Bovendien biedt het schrappen van eenmalige investeringen geen oplossing voor de structurele korting.

Er wordt door de vervoerregio's een tariefstijging van 12% verwacht bovenop de jaarlijkse tariefstijging als gevolg van indexatie en een verminderd aanbod van ruim 20% van de buslijnen ten opzichte van 2025. De vervoerregio's geven te kennen dat dit zal betekenen dat ritten naar kleinere kernen, in de late avonduren en in het weekend worden geschrapt. Het is aan de vervoerregio's hierin de uiteindelijke keuzes te maken.

Uit de inventarisatie van de vervoersregio's met betrekking tot de woningbouw komt naar voren dat de korting niet zal bijdragen aan de versnelling van de verstedelijkingsopgave. Businesscases voor exploitatie zijn in de aanbouwfase vaak nog negatief, waardoor er geld vanuit de vervoerregio's bij moet. De verwachting van de vervoerregio's is dat dit zeker op de middellange termijn (na 2030) de bouw van nieuwe woningen vertraging oplevert. Een goede regionale oplossing (een combinatie van bus-, tram- en metrolijnen) levert een belangrijke bijdrage aan het realiseren van complete buurten en leefbare wijken. Dit geldt niet alleen voor de nieuw te bouwen woningen, maar ook voor de reeds bestaande stad. Daarom blijft het kabinet met de vervoerregio's en betreffende gemeenten in gesprek om de geplande woningbouw te realiseren.

De vervoerregio's geven aan dat het directe effect van de korting op de BDU op woningbouwprojecten nog niet op generieke schaal is te duiden. De voortgang van brede gebiedsontwikkelingen, waaronder woningbouw, is afhankelijk van een veelheid aan (risico)factoren, bijvoorbeeld stikstof, netcongestie, capaciteit en marktomstandigheden. De kwantiteit en kwaliteit van de exploitatie van het beschikbare regionale ov is daar ook één van. Uitdagingen voor wat betreft de bereikbaarheid vergen daarmee ook vaak lokaal maatwerk.

Volgens de vervoerregio's staat al wel vast dat de gevolgen van de structurele bezuiniging op de BDU fors zullen zijn.

Financiële situatie bij NS en de prijs van de treinkaartjes

In de regeling van werkzaamheden van 11 maart jl. heeft uw Kamer gevraagd om een reactie van het kabinet over de (financiële) situatie bij NS en de prijs van de treinkaartjes.⁶ Dit naar aanleiding van het verschijnen van het jaarverslag van NS over het jaar 2024. Hieronder wordt op deze thema's ingegaan. Later dit voorjaar zal de Tweede Kamer zoals ieder jaar worden geïnformeerd over de jaarverantwoording van NS en de geleverde prestaties voor de reiziger.

NS realiseerde in 2024 – voor de vijfde keer op rij – een negatief operationeel resultaat. Dit bedroeg over 2024 € 141 miljoen. Zoals in de afgelopen jaren duidelijk is geworden, liggen de reizigersaantallen nog steeds op een structureel lager niveau dan voor de coronapandemie. Veel forenzen werken structureel meer thuis. Dit heeft grote impact op de opbrengsten voor NS. Naar verwachting is het aantal reizigers pas over een aantal jaar weer op het niveau van 2019. Tegelijkertijd zijn in de afgelopen jaren de kosten voor NS (zoals voor personeel, materieel en energie) fors gestegen door de hoge inflatie. Om de uitdagende financiële omstandigheden het hoofd te bieden, voert NS een besparingsopgave door van ca. € 200 miljoen per jaar.⁷ Het ministerie van IenW stuurt op de prestaties van NS en niet op de inrichting van de bedrijfsvoering. Dat is aan NS zelf. Het ministerie van IenW wil wel de continuïteit van het vervoersaanbod voor de reiziger borgen en hecht er vanuit dat perspectief aan dat NS financieel gezond is en blijft. Dit geldt ook voor het ministerie van Financiën, als aandeelhouder van NS.

De slechte financiële prestaties van NS worden regelmatig in verband gebracht met de stijging van de tarieven volgend jaar. Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat het niet zo is dat NS de tarieven mag verhogen omdat NS verliest lijdt. De mate waarin NS de tarieven jaarlijks mag verhogen wordt bepaald door de gemaakte afspraken in de hoofdrailnetconcessie en is duidelijk begrensd.⁸

In de afgelopen periode is er veel met uw Kamer gesproken over de stijging van de NS-tarieven. Dit mede naar aanleiding van de motie-Bikker (waardoor de tarieven in 2024 niet zijn

⁶ Kenmerk: 2025Z04403.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1231.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1176.

gestegen) en de incidentele oplossing die afgelopen najaar is gevonden voor de tariefstijging in 2025.⁹ Het kabinet heeft de intentie uitgesproken om een structurele, meerjarige oplossing te vinden en is hierover op dit moment nog in gesprek met NS. De Tweede Kamer wordt rond de Voorjaarsnota 2025 nader over dit thema geïnformeerd.

Tot slot

De afgelopen periode is intensief overleg gevoerd met de vervoerregio's, vervoerders en provincies over de gevolgen van verschillende financiële maatregelen die het ov treffen. Er zijn zorgen over zowel de betaalbaarheid als de beschikbaarheid van het openbaar vervoer die al enkele jaren onder druk staan door de veranderde omstandigheden sinds de COVID-pandemie. Deze zorgen bespreek ik ook in het kabinet. Daarbij zullen ingewikkelde keuzes moeten worden gemaakt.

Het openbaar vervoer is voor veel mensen belangrijk. Het zorgt ervoor dat ze naar school, werk, zorg, sport, familie of winkels kunnen komen. Daarom geldt dat, nog meer dan al gedaan wordt, moet worden ingezet op slimme combinaties van ov, bijvoorbeeld de combinatie van regiotaxi, doelgroepenvervoer en deelmobiliteit. Alleen op die manier kan het OV weer de belangrijke rol vervullen in het bereikbaar houden van de basisvoorzieningen. Daarvoor blijf ik, als systeemverantwoordelijke voor het openbaar vervoer, in gesprek met de sector en de Kamer om regie te pakken, zodat het openbaar vervoer toekomstbestendig wordt ingericht voor elke regio binnen Nederland. Daarover voer ik graag met uw Kamer het debat.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1207.