

23 645 Openbaar vervoer

Nr. 828 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2024

In het afgelopen CD spoor van 12 september jl. is aan de Kamer toegezegd de uitkomsten van het onderzoek van het Nationaal OV Beraad (NOVB) naar het NL-ticket met de Kamer te delen.¹ Eerder is aan de Kamer tevens toegezegd de Kamer te informeren over de (voorgenomen) besteding van de extra middelen voor het regionaal ov, die vanaf 2024 beschikbaar zijn gemaakt naar aanleiding van de motie Bikker. Met deze brief voldoe ik aan deze verzoeken.

NOVB-onderzoek naar het Nederlandticket

Er is een groot bestaand aanbod kortingsproducten maar deze producten lijken niet allemaal even bekend, terwijl hiermee wel goedkoper kan worden gereisd in het ov. Het is daarom belangrijk dat overheden en vervoerders ook de bestaande kortingsproducten meer onder de aandacht van reizigers gaan brengen. Interessant voorbeeld uit het bestaande assortiment is het gratis meereizen van kinderen in de trein of onbeperkt reizen in het weekend voor een vast bedrag. In het regionaal ov bestaan vergaande initiatieven om bij het gratis reizen voor kinderen aan te sluiten. Hiermee zou voor deze groep multimodaal gratis reizen mogelijk worden.

De Kamer heeft verzocht² om in het NOVB te onderzoeken wat de potentie zou zijn van een abonnement waarmee reizigers onbeperkt in de daluren kunnen reizen in trein, bus, tram en metro, voor €49 per maand. Dit staat ook wel bekend als NL-ticket, naar

¹ Toezegging in de schriftelijke beantwoording Begrotingsbehandeling Infrastructuur en Waterstaat, Kamerstuk 2024D02342, 23 januari 2024.

² TZ202309-088 tijdens het commissiedebat HRN-concessie in september 2023 en de toezegging gedaan in de schriftelijke beantwoording Begrotingsbehandeling Infrastructuur en Waterstaat, Kamerstuk 2024D02342, 23 januari 2024.

Duits voorbeeld.³ In het NOVB is naast het NL-ticket een aantal varianten van een modaliteitsoverstijgend ticket onderzocht.⁴

Uitgangspunt van het onderzoek was een algemeen kortingsproduct dat geldig is in de daluren en waarmee in heel Nederland gereisd kan worden in trein, bus, tram en metro.

Hierbij zijn varianten meegenomen die het openbaar vervoer in Nederland goedkoper en meer aantrekkelijk maken voor de reiziger:

- Nederlandticket: OVpay reisproduct van €49,- per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met bus, trein, metro (BTM) en tram.
- Variant 1: OVpay reisproduct van €10,- per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en in de daluren met 60% korting kan worden gereisd in de trein.
- Variant 2: reizen in de daluren zijn standaard met 40% korting, de reiziger hoeft hier geen product voor af te nemen
- Variant 3: inwoners van Nederland kunnen iedere maand één dag gratis reizen in de daluren.

Uit de ramingen van de verschillende tickets komen bedragen met een inkomstenderving tussen € 330 mln. tot € 600 mln. per jaar exclusief btw naar voren. De ramingen zijn gemaakt met reeds beschikbare modellen. Dat maakt een reële kosteninschatting lastig, vanwege een groot aantal variabelen waar de bestaande modellen geen rekening houden. Ook is het in bestaande financiële modellen moeilijk om producten door te rekenen die sterk verschillen van het bestaande aanbod en bestaat er geen consensus over de te hanteren aannames om de additie (de extra vraag naar mobiliteit door introductie van het ticket) te berekenen. Daar is in de berekeningen de veilige kant gekozen. Daarmee zijn de bedragen vooral ter indicatie om de varianten onderling met elkaar te vergelijken.

In de tabel hieronder staat de verwachte opbrengstenderving op basis van de hierboven geschetste context:

³ Het Deutschlandticket is onbeperkt geldig in de bus, S-bahn, U-bahn, tram en de regionale treinen.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/25/notitie-novb-werkgroep-modaliteitsoverstijgende-ticketing>.

Raming opbrengstenderving	Per jaar (excl. btw)
Nederlandticket	€ 330 mln.
Variant 1	€ 420 mln.
Variant 2	€ 540 mln.
Variant 3	<i>meer dan</i> € 700 mln.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat bij ongeveer 33% van de treinreizen ook gebruik gemaakt wordt van BTM en bij ongeveer 16% van de BTM-reizen ook gebruik wordt gemaakt van de trein.⁵

De conclusie van het NOVB is dat het NL-ticket vooral voordelig is voor de treinreiziger, die in het voordelige maandabonnement ook gratis BTM kan gebruiken.⁶ Het is minder aantrekkelijk voor de BTM-reiziger vanwege de maandelijkse kosten van €49 die als relatief hoog worden ervaren. Daarnaast is de verwachting dat het NL-ticket nauwelijks extra reizigers oplevert in het ov, zoals ook uit onderzoek van het KiM is gebleken, dat eerder op verzoek van de Kamer is uitgevoerd.⁷ Belangrijkste reden hiervoor is dat lang niet voor alle autoverplaatsingen een verschuiving naar het ov een reëel alternatief is. Goedkoper ov leidt vooral tot meer verplaatsingen van bestaande reizigers.

Daarom wordt op advies van het NOVB gezamenlijk, binnen het NOVB, variant 1 verder uitgewerkt. Dit ticket heeft de potentie om een nieuwe doelgroep aan te boren en daarmee meer reizigers het ov in te krijgen. Mede hierdoor zijn de kosten van dit ticket naar verwachting ook hoger dan bij het NL-ticket. Een product zoals variant 1 bestaat op dit moment nog niet en is daarom de moeite van een vervolgonderzoek waard. Daarbij is voor het NOVB helder dat er geen extra middelen vanuit het Rijk beschikbaar zijn om een dergelijk abonnement te financieren.

Bij het vervolgonderzoek wordt een recent rapport van het KIM betrokken, waaruit blijkt dat huishoudens met lagere inkomens

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 29 984 nr.1125.

⁶ Consumentenorganisaties geven aan zeer de meerwaarde te zien van een betaalbaar multimodaal ticket in de vorm van een NL ticket, maar geven ook aan dat betaalbaarheid vooral speelt bij bepaalde doelgroepen.

⁷ 'Effecten tariefverlagingen in het ov', Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, november 2022.

vooral gebruikmaken van bus, tram en metro. In de aanbevolen maatregelen is aangegeven dat investeringen in het regionaal ov doelgerichter zijn om lagere inkomens te ondersteunen dan investeringen in de trein.⁸ Bij het vervolgonderzoek wordt een aantal zaken nader onderzocht: de kosten, opbrengsten en reizigersgemak. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheden van het toespitsen van het ticket op specifieke doelgroepen. Dat kan ook een positief effect hebben op de kosten. Dit vervolgonderzoek kan rekenen op steun binnen het NOVB. De verwachting is de Kamer medio 2025 te kunnen informeren over de uitkomsten van het vervolgonderzoek.

Dubbel opstaptarief

Het NOVB heeft geïnventariseerd wat de stappen zijn die nodig zijn om het dubbel opstaptarief af te schaffen en heeft dat nader in beeld gebracht.⁹ In de prijs van een kaartje voor het openbaar vervoer zit een vaste en een variabele component. Wanneer binnen een bepaalde tijd wordt overgestapt binnen de BTM- of treinketen wordt de vaste component eenmalig betaald maar bij een overstap van BTM naar trein wordt het vaste (instap-)tarief twee keer betaald. Hierdoor is het reizen met verschillende modaliteiten (bus, tram, metro of trein) op dezelfde afstand duurder dan wanneer de reis met één modaliteit (bv. alleen met de trein) wordt gemaakt.

Dit kan worden voorkomen als bij een overstap tussen modaliteiten de vaste component maar één keer betaald hoeft te worden. Dit brengt opbrengstenderving bij de vervoerders met zich mee.¹⁰ Hoewel decentrale overheden en lenW in de basis sympathiek tegenover afschaffing van dit dubbel opstaptarief staan, hebben de concessieverleners geen extra middelen beschikbaar om de opbrengstderving te compenseren. Dit betekent dat dit dubbele opstaptarief alleen budgetneutraal kan worden opgelost. Een budgetneutrale afschaffing betekent dat de opbrengstenderving die optreedt bij vervoerders door verlaging van de vaste tarieven, moet worden gecompenseerd door verhoging van variabele tarieven. De

⁸ 'Betaalbare mobiliteit?', Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2024.

⁹ Naar aanleiding van de eerdere moties. Kamerstukken 29 984 nrs. 1148, 1153.

¹⁰ Eerder is er al begroot dat de kosten van het afschaffen van dit dubbele opstap tarief op kunnen lopen van € 95- tot € 210 miljoen per jaar. Zie Kamerstuk 29984 nr.1125 en de bijlage daarbij.

afschaffing zal dus leiden tot een verschuiving van de kosten tussen de verschillende reizigers. Dit levert een herverdelingsvraagstuk van kosten op wat ertoe zou kunnen leiden dat reizigers die lange treinritten maken meer kosten moeten maken. Het NOVB heeft geconcludeerd dat verdere uitwerking hiervan geen prioriteit heeft op dit moment.

Tussentijdse rapportage over de besteding van de extra middelen voor het ov

De Kamer heeft eind 2023 het Kabinet opgeroepen om € 300 miljoen structureel beschikbaar te stellen voor het regionaal openbaar vervoer. Hiermee konden prijsstijgingen in 2024 in het regionaal OV worden voorkomen en kan het ov-aanbod op peil worden gehouden en versterkt.¹¹

Ik vind het belangrijk dat deze middelen goed worden besteed. In het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma is de ambitie geformuleerd om het ov in het landelijk gebied te verbeteren. Cruciaal daarbij is de bereikbaarheid van belangrijke voorzieningen en dorpskernen. In het NOVB stuurt IenW er daarom ook op dat de middelen daaraan ten goede komen. In het NOVB wordt de besteding van de extra middelen en de effecten hiervan gedurende drie jaar (2024-2026) jaarlijks achteraf gemonitord. Door periodiek de besteding van de extra middelen te monitoren kunnen decentrale overheden ook goede initiatieven met elkaar delen en *best practices* uitwisselen.

Aan de Kamer is daarnaast toegezegd de Kamer ook te informeren over de beoogde besteding van de middelen voor de begrotingsbehandeling van 2025.¹² De decentrale overheden in het NOVB is daarom verzocht informatie te verstrekken over de (voorgenomen) besteding van de middelen in de periode 2024 t/m 2026. Decentrale overheden geven aan dat de definitieve regionale besluitvorming over de middelen niet losgezien kan worden van de financiële onzekerheid die zij ervaren over overige financieringsstromen zoals de Brede Doeluitkering (BDU) en de vergoeding uit het contract voor het studentenreisproduct.¹³ Dat betekent dat het huidige beeld nog voorlopig is en als gevolg van deze besluitvorming nog kan worden bijgesteld in verschillende vervoerregio's en provincies. Het voorlopige beeld vanuit de decentrale overheden is dat de middelen in ieder geval hebben geholpen om de forse tariefstijgingen tegen te gaan en dat er

¹¹ Kamerstuk 23 645, nr. 813.

¹² Toezegging van 17 april 2024, TZ202404, nr 168 tijdens CD OV en Taxi.

¹³ Vergoeding voor het studenten ov reisproduct en de korting op de BDU voor de vervoerregio's.

waarschijnlijk geen afschaling van het aanbod in 2025 plaats hoeft te vinden.¹⁴

Daarnaast zijn er goede plannen voor het verbeteren van het ov, zoals gratis ov voor doelgroepen, kortingsacties, uitbreiding van de dienstregeling en het verbeteren van haltes. Meer concreet denken meerdere regio's aan het combineren van verschillende soorten collectief vervoer onder de noemer publieke mobiliteit. Door verschillende vormen van onder andere ov op afroep, deelmobiliteit en doelgroepenvervoer beter te combineren met traditionele ov-bussen wordt de bereikbaarheid vergroot. De decentrale overheden geven aan dat de inzet op dit soort maatregelen ook het sterkst bijdraagt aan de wens uit het regeerprogramma om de bereikbaarheid van de landelijke gebieden te versterken.

Een klein aantal decentrale overheden geeft daarnaast aan de middelen te willen gebruiken voor het uitbreiden van het ov-aanbod. In de provincie Friesland is met behulp van de extra middelen de dienstregeling op diverse buslijnen per maart 2024 uitgebreid. Verder kijken de decentrale overheden naar maatregelen die meer reizigers gebruik laten maken van het ov en daarmee meer inkomsten te genereren. Ook dit helpt het ov op peil te houden. Zo worden de middelen in Limburg bijvoorbeeld ingezet om mensen met een laag inkomen gratis te laten reizen in de daluren.

Tot slot is een deel van de beoogde maatregelen gericht op eenmalige investeringen in infrastructuur en materieel of kwaliteitsverbeteringen in de toegankelijkheid en informatievoorziening naar de reiziger. Ook hierdoor kan het ov van een structureel hoger niveau worden.

Medio 2025 wordt de Kamer geïnformeerd over de definitieve besteding van de middelen van 2024 en de verbeteringen van het ov die daardoor mogelijk zijn gemaakt.

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

¹⁴ Motie van 25 mei 2024 Kamerstukken II, 31 305 nr. 456, Motie van de leden De Hoop en Kröger over bezien hoe afschalingen in de dienstregeling en /of forse tariefstijgingen voorkomen kunnen worden.