



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Als je niet stuurt, ga je nergens heen.

Betaalbaarheid, inrichting en werking van het ov-systeem.

Juni 2026

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Erik Jan van Kempen

Met medewerking van een werkgroep bestaande uit:

Gertjan Nijsink, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, namens DOVA
Justin Bergwerff, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Jasper van der Hoop, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Machiel Telling, Ministerie van Financiën
Wilko Mol, zelfstandig adviseur, namens DOVA
Rozemarijn de Man, namens ABDTOPConsult

ABDTOPConsult *Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.



Voorwoord

Nederland is een uitstekend bereikbaar land. Of je dat nu doet te voet, per fiets, met de tram, bus, metro of trein of per auto. Hoe lang je er over doet en welk vervoersmiddel of combinatie daarvan het beste werkt, is sterk afhankelijk van waar je vandaan komt, waar je naar toe moet en op welk tijdstip je reist. Ingesloten reispatronen zijn hardnekkig. Een fervent autorijder stapt niet snel over naar het openbaar vervoer. Een openbaar vervoerreiziger snapt niet altijd waarom die autorijder de dagelijkse file trotseert, maar zal tegelijkertijd voor recreatieve tripjes ook vaak genoeg de auto pakken. Met de komst van de e-bike is er voor kortere afstanden een alternatief voor de auto en het openbaar vervoer dat in Nederland fietsland ook voor veel mensen aantrekkelijk is. Kortom, we hebben in Nederland genoeg te kiezen. Innovaties in het ov zoals zelfrijdend vervoer zijn een zekere toekomst, maar met nog onzekere uitkomst.

Tegelijk moet het ook allemaal betaald worden. Door de reiziger, door de overheid of door verminderd rendement van aandeelhouders van de marktpartijen die actief zijn in Nederland. En als je ergens midden op de dag in een trein of bus stapt, dan zie je regelmatig weinig passagiers om je heen. Deze studie heeft de betaalbaarheid van het openbaar vervoer als invalshoek om daarmee de vraag te kunnen beantwoorden hoe het openbaar vervoer in Nederland structureel en toekomstbestendig als belangrijk onderdeel van de mobiliteitsmix kan floreren.

Sinds corona is zichtbaar dat treinen en bussen en in mindere mate trams en metro's buiten spijtijden heel vaak verre van vol rondrijden. Dat kan niet altijd efficiënt zijn, gegeven alle investeringen in infrastructuur en bussen en treinen en de hoge kosten van exploitatie. Tegelijk trekt in het weekend het gebruik van het openbaar vervoer weer behoorlijk aan. We zien ook dat op veel plekken in Nederland de grote van oudsher bekende streekbussen en de veelheid aan bushaltes uit het straatbeeld verdwenen zijn. Vaak vervangen door kleinere bussen of door flexibel vervoer waarbij van te voren gebeld moet worden. Ook al is het ov een publiek goed dat zich niet 100% op de markt hoeft terug te verdienen, het moet allemaal wel betaald kunnen worden en het herstelt zich op verschillende manieren. In de verwachting dat dit zich niet overal vanzelf weer ten goede keert door groeiende reizigers aantallen, moeten we of minder van de huidige reguliere bussen en treinen laten rijden of we moeten zorgen dat het openbaar vervoer beter benut wordt. En ook allebei kan een oplossing zijn. Het is een vraagstuk waarin veel kansen liggen en er veel meer mogelijk is dan deze enkele keuze blootlegt. Het gaat over techniek en efficiency, maar het gaat ook over hoe mensen in heel Nederland, rijk en arm, waar je ook woont, laagdrempelig deel kunnen nemen aan het maatschappelijk leven, ook als zij niet beschikken over eigen vervoer.

Er is wat te kiezen en daar hebben we gelukkig de politiek voor. Er is ook wat te analyseren en daar is deze studie voor. Dit rapport is in een korte periode van 4 maanden opgesteld en kan daarmee lang niet alle vragen beantwoorden en alle

analyses uitvoeren. Desondanks kan het misschien helpen om een aantal keuzes te maken. Actie is nodig om een aantal (systeem)sprongen te kunnen maken, zodat we een openbaar vervoer houden en verder brengen dat het compacte Nederland met alle vervoersmodaliteiten en mobiliteitswensen goed verbonden houdt. Voor werkenden, voor recreatief reizen, voor bijzondere doelgroepen en voor ouderen met het oog op de toenemende vergrijzing. Voor mobiliteit in de stedelijke regio's, en ook voor in de meer landelijke regio's. Dat betekent niet perse dat het stelsel helemaal op de schop moet. We hebben een stelsel dat sinds de grote stelselwijziging rond het jaar 2000 veel kwaliteit brengt. Er is wel wat extra's nodig om dat naar de toekomst te kunnen blijven zeggen. Er staat dus veel op het spel. Maar als het ergens goed kan, dan is het in Nederland.

Ik heb voor dit rapport gebruik kunnen maken van veel kennis en inzet vanuit zowel de departementen IenW en Financiën als van kennis en inzet vanuit DOVA, het samenwerkingsverband van decentrale OV-autoriteiten. Daarvoor bedank ik heel graag Justin Bergwerff (IenW), Jasper van der Hoop (IenW), Wilko Mol (vanuit DOVA), Gert Jan Nijsink (MRDH, vanuit DOVA) en Machiel Telling (FIN). In het bijzonder bedank ik Rozemarijn de Man die als algemeen secretaris het vele werk in goede banen heeft geleid. Tot slot wil ik graag Didier van der Velde (inno-V) bedanken die het mogelijk heeft gemaakt het Nederlandse stelsel ook in het perspectief van vergelijkbare ons omringende landen te plaatsen.

Den Haag, juni 2026,

Erik Jan van Kempen
ABDTOPConsult

Inhoud

Managementsamenvatting	8
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Onderzoeksvragen en afbakening	15
1.3 Aanpak	17
1.4 Opbouw rapport	18
2 De historie van het Nederlandse ov-systeem	20
2.1 Openbaar vervoer van en door het Rijk	20
2.2 Decentralisatie	21
2.3 Marktwerving	23
2.4 Open toegang	25
2.5 Het studentenreisproduct	25
2.6 Deelconclusies	27
3 Ordening, sturing en exploitatie van het ov-systeem	28
3.1 Ordening ov-systeem	28
3.2 Rol en verantwoordelijkheden ministerie van IenW	30
3.3 Rol en verantwoordelijkheden concessieverleners	31
3.4 Rol en verantwoordelijkheden concessiehouders	33
3.5 Doelstellingen openbaar vervoer	34
3.6 Governance ov-systeem	35
3.7 Deelconclusies	39
4 Financiering van het ov-systeem	41
4.1 Structurele financiering vanuit de overheden	41
4.2 Recente aanvullende Rijksbijdragen voor het ov-systeem	48
4.3 Reizigersopbrengsten	51
4.4 Studentenreisproduct	58
4.5 Kostendekkingsgraad per concessiegebied	60
4.6 Betaalbaarheid voor de overheid: een lange termijn perspectief	62
4.7 Deelconclusies	65
5 De kwaliteit van het openbaar vervoer	67
5.1 Bereikbaarheid en het openbaar vervoer	67
5.2 Betaalbaarheid voor de reiziger	75
5.3 Reizigerswaardering	78
5.4 Deelconclusies	80

6	Maatschappelijke kosten	82
6.1	Maatschappelijke kosten voor verschillende modaliteiten	82
6.2	Beprijzing van externe kosten	85
6.3	Deelconclusies	86
7	Knelpunten in de werking van het ov-systeem	88
8	Internationale vergelijking	93
8.1	Toelichting internationale cases	93
8.2	Bevindingen betaalbaarheid reizigers	94
8.3	Bevindingen betaalbaarheid overheid / kostendekkingsgraad	98
8.4	Bijzondere voorbeelden: Versement Mobilité en Deutschlandticket	100
8.5	Deelconclusies	103
9	Conclusies, interventies en vervolgstappen	105
9.1	Conclusies	105
9.2	Interventies	109
9.2.1	Interventies ten behoeve van de bekostiging van het ov (knelpunt 1)	109
9.2.2	Interventies ten aanzien van onderbenutting en het verbeteren van de betaalbaarheid (knelpunt 2)	112
9.2.3	Interventies ten behoeve van flexibiliteit, integratie en innovatie (Knelpunt 3)	115
9.2.4	Interventies ten behoeve van governance (Knelpunt 4)	117
9.2.5	Overzicht knelpunten en interventies	120
9.3	Vervolgstappen inclusief onderzoeksvragen	121
9.4	Tot slot	123
	Bijlagen	124
	Bijlage I - Gesprekslijst	125
	Bijlage II – Geraadpleegde documentatie	128
	Bijlage III- Internationale vergelijking door bureau inno-V	130

Managementsamenvatting

Het ministerie van IenW heeft aan ABDTOPConsult gevraagd advies uit te brengen over de inrichting en werking van het Nederlandse ov-systeem en daarbij mogelijke vervolgstappen te formuleren om de betaalbaarheid van het systeem te borgen. In deze managementsamenvatting vatten we de conclusies van dit adviesrapport samen en benoemen we op basis van geconstateerde knelpunten en mogelijke interventies, de drie belangrijkste vervolgstappen. Hoofdstuk 9 van dit rapport geeft een totaaloverzicht.

Het Nederlandse ov-stelsel werkt in hoofdlijnen, maar is complex en mist sturing. Het Nederlandse ov-systeem is het resultaat van een geleidelijk ontwikkeling van centrale staatssturing naar een hybride stelsel van decentralisatie en concessieverlening, marktwerking en gedeeltelijke onderhandse gunning. IenW is systeemverantwoordelijk en tevens concessieverlener voor het hoofdrailnet. Provincies en vervoerregio's zijn verantwoordelijk voor de regionale concessies. Dit model heeft zijn kwaliteit bewezen, maar leidt ook tot een complexe verdeling van rollen, verantwoordelijkheden, belangen en geldstromen. Daardoor ontbreekt een systemische ov-brede nationale visie en integrale uitvoering. Dit is met name zichtbaar op belangrijke dossiers, zoals lagere tarieven in het dal en publieke mobiliteit die onvoldoende snel en landsdekkend van de grond komen. Ook zijn er geen kwantitatieve doelstellingen op nationaal niveau voor de werking en ontwikkeling van het ov-systeem, die verder gaan dan de noodzakelijke investeringen in de fysieke infrastructuur. Daardoor is er onvoldoende basis om te sturen en daar zo nodig ook een agenda met concrete beleidsmaatregelen en eventuele budgettaire implicaties voor op te stellen, die bij de grote politieke besluitvormingsmomenten gebruikt kan worden.

De financiering van het stelsel rust op drie pijlers. Door de afgenomen reizigersopbrengsten staat de financiering onder druk. De structurele financiering van het ov bestaat uit overheidsbijdragen voor exploitatie, beheer en onderhoud; reizigersopbrengsten en het studentenreisproduct (SRP). De kostendeckingsgraad van het ov verschilt sterk per concessiegebied. Op het hoofdrailnet en in stedelijke vervoerregio's is deze relatief hoog; in regionale concessies ligt de kostendeckingsgraad beduidend lager. In alle gevallen hebben vervoerders moeite om de dienstverlening met structureel lagere reizigers aantallen op peil te houden.

Het Rijk heeft afgelopen jaren op incidentele basis de teruglopende reizigersopbrengsten (gedeeltelijk) gecompenseerd, maar een structurele oplossing is nog niet gevonden. De afgelopen jaren zijn er meerdere incidentele Rijksbijdragen verstrekt: coronasteun, geld voor het dempen van tariefstijgingen, compensatie voor de herijking van het SRP en incidentele reparatie van de 10% korting van de Brede Doeluitkering voor de vervoerregio's. De incidentele maatregelen hebben tijdelijk financiële verlichting gegeven. Het onderliggende structurele probleem van lage reizigersopbrengsten

en hoge kosten bij onderbezetting in de daluren, is daarmee niet opgelost. Naar aanleiding van de coronapandemie hebben concessieverleners en vervoerders concessieafspraken herijkt, met keuzes over extra overheidsbijdragen of afschalen van het voorzieningenniveau. Daarmee zijn kosten en baten in ieder geval tijdelijk weer beter in balans gebracht, maar structureel ligt de vraag voor welk voorzieningenniveau maatschappelijk geboden moet worden, welke vernieuwing daarin mogelijk is en waar dat uit gefinancierd kan worden. Deze vraag moet beantwoord worden in een context van toenemende verstedelijking, maatschappelijke en politieke wensen om ook aan de randen van de stedelijke regio's en in landelijke regio's goede bereikbaarheid te realiseren en technische ontwikkelingen die nieuwe mogelijkheden geven.

Geleidelijk neemt de directe Rijksbijdrage af. Ook in vergelijking met andere landen zijn de kosten voor het Rijk laag. De exploitatiebijdragen¹ aan het ov zijn over de lange termijn niet gestegen. In vergelijking met andere landen is de kostendeckingsgraad in Nederland hoog door efficiënt gebruik. Voor de Rijksoverheid zijn de kosten de afgelopen jaren, als aandeel van het bbp, eerder af- dan toegenomen. Voor de provincies is er in principe een basis om de exploitatiebijdragen aan vervoerders op te vangen zolang de reizigersopbrengsten op peil blijven. Door het achterblijven van reizigersopbrengsten zijn er de afgelopen jaren wel flinke aanpassingen nodig geweest en hebben provincies relatief meer bijgedragen aan het openbaar vervoer. Naar de toekomst biedt de systematiek enige mate van ruimte voor het uitbreiden van het ov-systeem, maar mogelijk onvoldoende voor (gewenste) systeemspongen. Rijk en provincies doen op dit moment onderzoek naar de kostenontwikkeling op het gebied van ov, infrastructuur en natuur in relatie tot de ontwikkeling van het bbp.

De financiële positie van de vervoerregio's staat onder druk. Hun kosten, zoals de exploitatievergoedingen voor bus, tram en metro, stijgen sneller dan de overheidsbijdrage die zij hiervoor ontvangen en de vervoerregio's kennen geen andere inkomstenbron dan de BDU. Hierdoor komt de exploitatie steeds meer onder druk te staan en blijven er steeds minder middelen over voor investeringen.

De kwaliteit van het ov is goed, maar er zijn aandachtspunten. Op de meeste aspecten wordt het openbaar vervoer door reizigers gewaardeerd. Wel is het aantal dienstregelingskilometers afgenomen. Dit kan, maar hoeft niet, ten koste zijn gegaan van bereikbaarheid. Het is vanwege ontbrekende gegevens niet mogelijk om daar een harde uitspraak over te doen. Ook de punctualiteit van het ov is de afgelopen jaren (enigszins) gedaald. Publieke mobiliteit en vraaggestuurd vervoer kunnen in dunner bevolkte gebieden helpen om bereikbaarheid op peil te houden, maar zonder regie vanuit de overheid kan dit als verschraling in plaats van als versterking uitwerken. Waar publieke mobiliteit al gerealiseerd is, wordt dit door reizigers kwalitatief hoog gewaardeerd.

¹ Hier vallen de incidentele bijdragen naar aanleiding van Corona en politieke moties buiten. Dit geldt ook voor MIRT.

De prijs van het ov wordt door reizigers als te hoog beoordeeld. Het ov is na de fiets de meest voordelige manier van reizen (als men kijkt naar de prijs per kilometer). De prijzen zijn niet harder gestegen dan de algemene inflatie. Dit betekent dat het ov in reële termen de afgelopen jaren goedkoper is geworden. Zo wordt het echter niet ervaren. De prijs voor een reis hangt van verschillende factoren af. Zo is het reizen met een groep snel voordeliger met de auto. Een autoreis kan ook duurder zijn dan het ov wanneer op bestemming een hoog bedrag betaald moet worden voor het parkeren. Voor lage inkomensgroepen zijn er reële betaalbaarheidsproblemen, maar die hangen vaak samen met bredere armoedeproblematiek.

Maatschappelijke kosten worden niet voldoende beprijd. In dit adviesrapport hebben we de maatschappelijke kosten (congestie, ongevallen, infrastructuur en uitstoot) van verschillende vervoersmodaliteiten met elkaar vergeleken. Geconcludeerd kan worden dat de individuele prijs die reizigers en automobilisten betalen, de maatschappelijke kosten onvoldoende weerspiegelt.

- Geen enkele gemotoriseerde modaliteit betaalt volledig voor de externe effecten;
- Voor de fossiele auto is dat bij lange ritten bijna het geval indien de kosten van de aanleg van wegen niet worden meegenomen. Bij korte reizen is er sprake van een fors beprijzingsgat. Dit hangt met name samen met de verkeersveiligheid en het grote aantal verkeersongelukken;
- De (nog veel gebruikte) grote bus kent relatief hoge externe kosten door de forse aslast en bijbehorende hoge kosten voor wegonderhoud. Dit geldt zeker bij lage bezetting;
- De trein heeft (na de fiets) de laagste externe kosten. Als de vaste kosten wel worden meegenomen, dan heeft trein juist relatief hoge externe kosten: de aanleg en het onderhoud van spoor is duur per gereisde kilometer.

Meer ov-gebruik is wenselijk, maar prijsprikkels sluiten hier onvoldoende op aan. Zowel voor het op niveau brengen van

reizigersopbrengsten en voor het beperken van onderbenutting en maatschappelijke kosten, is het wenselijk als het gebruik van het ov toeneemt. Er zijn echter afremmende prikkels in het mobiliteitssysteem die leiden tot onderbenutting van het ov, vooral buiten de spits. Zo kent automobiliteit een groter aandeel 'sunk costs' waardoor de marginale kosten van een autorit relatief laag zijn. Een auto is in het verleden gekocht, veel periodieke kosten worden vooruit betaald en de autorit zelf kost alleen elektriciteit of fossiele brandstof en deze kosten stijgen niet als er meer mensen in een auto zitten. Voor een bus- of treinrit worden door de vervoerder alle kosten gemiddeld in het kaartje verwerkt en er is onvoldoende tariefdifferentiatie om de maatschappelijk meest wenselijke uitkomst te bereiken. De individuele beslissing om met het openbaar vervoer te gaan is daardoor financieel niet altijd aantrekkelijk voor de reiziger, zeker niet als er met meer mensen gereisd wordt.

Er liggen veel kansen in flexibel vervoer en publieke mobiliteit, maar de ontwikkelingen gaan te langzaam. Bij afnemende reizigersaantallen kunnen oplossingen gevonden worden door het openbaar vervoer op een andere manier aan te bieden en op andere manieren te investeren in het netwerk. Dat is nodig

om in heel Nederland de dienstverlening op peil te houden. Zeker als het gaat om toegankelijkheid van maatschappelijke voorzieningen voor mensen die aangewezen zijn op publiek vervoer. De vergrijzing in stad en land gaat daar nog een extra uitdaging aan geven. Er zijn ook grote kansen zoals het beter gebruiken van data, de mogelijkheden van autonoom vervoer en het flexibeler aanbieden van mobiliteit. Er zijn in Nederland al succesvolle voorbeelden, maar de ontwikkelingen gaan niet snel genoeg.

Bij besluitvorming over nieuwe infrastructuur of over versterkingen in het ov-netwerk, worden toekomstige exploitatiekosten onvoldoende meegewogen.

Bij de besluitvorming over gebiedsontsluiting, woningbouw of nieuwe ov-infrastructuur wordt al snel gefocust op de initiële investeringen in specifieke harde infrastructuur, veelal met stevige discussies tussen de betrokken overheden. Daarbij wordt er regelmatig onvoldoende rekening gehouden met de (vaak onzekere) toekomstige exploitatiekosten en de financiering daarvan, noch wordt de gehele exploitatie van het ov-netwerk erbij betrokken. Dit geldt ook voor de mogelijkheden die er zijn om op andere manieren het ov-netwerk voor de reiziger te verbeteren. Ook verkeerskundige aanpassingen kunnen veel invloed hebben op het functioneren van het ov-netwerk en de mogelijkheden voor de dienstregeling, maar worden niet altijd aan elkaar gekoppeld.

Op basis van bovenstaande bevindingen zijn in dit advies drie inhoudelijke knelpunten en één governance knelpunt geïdentificeerd:

1. De financiering van het ov-systeem staat onder druk door veranderd reisgedrag en er is sprake van achterblijvende indexatie en kortingen bij de BDU.
2. De marginale prijs die de reiziger betaalt reflecteert de maatschappelijke kosten onvoldoende, waardoor het ov — vooral buiten de spits — wordt onderbenut.
3. Systeeminnovatie komt niet of niet snel genoeg tot stand, bijvoorbeeld rond publieke mobiliteit, flexvervoer, doelgroepenvervoer, autonome mobiliteit en integrale en landsbrede reisproducten.
4. De governance is gefragmenteerd en er is geen nationale inhoudelijke regie op het stelsel.

Deze knelpunten vragen om gerichte interventies.

Geen van de knelpunten staat op zichzelf: de financiële uitdagingen, de marginale prijsprikkels en de trage systeeminnovatie grijpen op elkaar in en het governancevraagstuk bepaalt of de knelpunten kunnen worden aangepakt. De onderstaande tabel brengt de belangrijkste richtingen voor mogelijke interventies in beeld.

Knelpunten	Interventies
1. De financiering van het ov-systeem staat onder druk door veranderd reisgedrag en er is sprake van kortingen en achterblijvende indexatie bij de BDU.	1.1 Breng de kosten van exploitatie van areaaluitbreidingen in de besluitvorming over nieuwe ov-investeringen en werk vanuit het functioneren van het ov-netwerk. 1.2 Onderzoek de indexatie van de BDU zodat deze goed aansluit bij de kostenontwikkeling in het openbaar vervoer, repareer de BDU-korting en verken mogelijkheden voor andere financiële instrumenten. 1.3 Bepaal als Rijk en regio gezamenlijke kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het ov en doe dat in samenhang met het totale mobiliteitssysteem.
2. De marginale prijs die de reiziger betaalt reflecteert de maatschappelijke kosten onvoldoende, waardoor het ov — vooral buiten de spits — wordt onderbenut.	2.1 Breng de sunk costs van autobezit en ov-gebruik meer met elkaar in lijn. 2.2 Vergroot het tariefverschil tussen spits en dal. 2.3 Verken vormen van werkgeversbijdrage aan de financiering van het ov-systeem.
3. Systeeminnovatie komt niet of niet snel genoeg tot stand.	3.1 Stimuleer en regisseer regionale mobiliteitscentrales als integratiemechanisme tussen ov, flexvervoer en doelgroepenvervoer (publieke mobiliteit). 3.2 Beperk arbeidsmarktproblematiek door een laagdrempeliger rijbewijs voor midibussen, verlichting van eisen aan opleiding ov-chauffeurs en verken de mogelijkheden en belemmeringen voor autonoom vervoer. 3.3 Investeer grootschaliger in P+R locaties, fietsenkelders, fiets-ov systemen en andere mobiliteitshubs, inclusief OV9292.
4. De governance is gefragmenteerd en er is geen nationale inhoudelijke regie op het stelsel.	4.1 Versterk op Rijksniveau de data-positie en de rol van het Rijk in het interbestuurlijk veld. 4.2 Kijk goed naar de verdeling tussen overheid en markt van de systeemtaken en risico's. 4.3 Wijzig het OCW contract van een contract tussen OCW met vervoerders naar een contract tussen OCW en concessieverleners of zorg op andere wijze dat het studentenreisproduct meeloopt in innovaties in het stelsel.

Tabel 1 - Overzicht knelpunten en interventies.

Om richting te bepalen en/of uitvoering te geven aan deze interventies zijn vervolgstappen nodig. Een aantal hiervan, die we in dit rapport systemsprongen noemen, hebben prioriteit.

De eerste prioriteit is om de bestaande infrastructuur beter te benutten.

Het is maatschappelijk niet efficiënt als treinen en bussen over dure aangelegde infrastructuur leeg rondrijden terwijl mensen de kaartjes te duur vinden. Hiervoor is het nodig dat landsbreed en in nationale regie, spits- en daltarieven worden ingevoerd, zodat op kostenneutrale wijze veel meer mensen per openbaar vervoer reizen.

De tweede prioriteit is om in heel Nederland de bereikbaarheid te vergroten. Betaalbaarheid voor de reiziger is meer dan de prijs van een kaartje. Het is ook de tijd en moeite die het kost om van A naar B te komen. Daarvoor is het ook noodzakelijk om integraal sterker te sturen op een verbonden netwerk voor infrastructuur en exploitatie, te innoveren en te zorgen dat reizigers laagdrempelig hun gewenste reis kunnen uitstippelen. Hiervoor zijn een aantal instrumenten en ruimtelijke ingrepen mogelijk. Ruimtelijk gaat het erom om meer te sturen op het totale netwerk en de exploitatie daarvan en minder op individuele investeringen in harde infrastructuur. Voor het efficiënter benutten van de infrastructuur zijn er goede ervaringen met mobiliteitscentra die doelgroepenvervoer, flexibel vervoer en openbaar vervoer bij elkaar brengen en voor innovatie in het stelsel zorgen. Dit verdient navolging. Integratie van diverse vormen van vervoer zorgt niet alleen voor meer bereikbaarheid, maar gaat ook onderbenutting van publieke middelen tegen. Publieke en private partijen kunnen hierin samenwerken.

De derde prioriteit is dat het Rijk nationaal de regie neemt en samen met medeoverheden en vervoerders tot vernieuwing komt. Het begint er mee dat de politiek bepaalt waar het heen wil en daar concrete doelen op formuleert. Als die doelen er zijn, kan ook bepaald worden wat er voor nodig is om dat te bereiken in wettelijk instrumentarium en maatregelen, in bestuurlijke afspraken, in beschikbare data en budgettaire middelen en welk tempo daarbij mogelijk is. Dit kan dan ook een basis geven voor maatregelen op de verschillende politieke besluitvormingsmomenten.

Met deze drie prioriteiten kan het ov landsbreed, voor rijk en arm, jong en oud, voor mensen in stedelijke regio's en in het landelijk gebied, haar functie in het totale mobiliteitssysteem vervullen en groeit het mee met toekomstige ontwikkelingen. Binnen de mobiliteit gaat het dan bijvoorbeeld om de mogelijkheden van autonoom vervoer. Daarbuiten betreft het aansluiting op ontwikkelingen op ruimtelijk terrein, zoals extra woningbouw en verstedelijking, maar ook op sociaaleconomische ontwikkelingen als de (dubbele) vergrijzing. Deze ontwikkelingen leiden tot een groeiende behoefte aan laagdrempelig vervoer en dit zal niet altijd de eigen auto hoeven te zijn of kunnen zijn.

Het Nederlandse ov is één omvattend systeem waardoor de reiziger in staat gesteld wordt om van A naar B te reizen, verzorgd door meerdere concessiehouders in opdracht van meerdere concessieverleners. Dit betekent niet dat de uitdagingen in Nederland overal hetzelfde zijn. Stedelijke regio's en het stedelijke netwerk beschikken over een goede bereikbaarheid, maar kampen met onderbenutting in daluren. Aan de randen van de steden en in meer landelijke regio's is het in stand houden of verbeteren van de bereikbaarheid cruciaal om de betaalbaarheid van het openbaar vervoer in termen van tijd en zekerheid te verbeteren. Daar gaat het niet om de prijs van een kaartje, maar om de mogelijkheid om überhaupt met redelijke reistijden en zekerheid een bestemming te bereiken. Het aanpakken van deze knelpunten vraagt om een systeemsprong: het realiseren van spits- en daltrajecten en het landsbreed en integraal versterken van het ov-netwerk, soms met innovatieve oplossingen. Om deze systeemsprongen te kunnen maken, is het goed om vooruit te kijken, te concretiseren en te agenderen. Dit rapport kan de aanloop daarvoor zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het openbaar vervoer (ov) draagt bij aan een leefbaar, bereikbaar en duurzaam Nederland. Het verbindt mensen met werk, onderwijs, zorg en met elkaar. De groei van de bevolking en de daarmee gepaard gaande groei van de woningbouw, vergt dat het openbaar vervoer zich mee ontwikkelt. Bij de verdergaande verstedelijking en groeiende druk op de ruimte draagt openbaar vervoer sterk bij aan de noodzakelijke ruimtelijke efficiëntie. Dertien procent van alle reizigerskilometers in Nederland (verdeeld over stedelijke en meer landelijke regio's) wordt op dit moment per openbaar vervoer afgelegd.² De gemiddelde afstand tot een treinstation is vijf kilometer.³ Dat is iets meer dan een kwartier fietsen of een paar minuten met de auto.

Het ov kan de bereikbaarheid van woningen en economische centra vergroten, de filedruk laten afnemen en met name in stedelijk gebied een oplossing bieden bij ruimtegebrek en leefbaarheidsproblematiek. Het openbaar vervoer heeft daarmee publieke en maatschappelijke waarde en is niet alleen belangrijk voor mobiliteit en bereikbaarheid, maar heeft ook impact op economische kracht, duurzaamheid, gezondheid en een inclusieve samenleving. De partijen die verantwoordelijkheid dragen voor het ov (het Rijk, decentrale overheden en vervoerbedrijven) delen deze visie op de brede publiek-maatschappelijke waarde van openbaar vervoer. De kabinetsdoelstelling zoals verwoord in de laatste IenW begroting⁴ is om zorg te dragen voor een veilig, betrouwbaar, bereikbaar, toegankelijk en betaalbaar personenvervoer per spoor, bus, tram, metro en taxi en een systeem dat kan voorzien in de vervoersvraag en daarbij voldoende punctualiteit biedt.

Na een jarenlange groei daalt het aantal reizigerskilometers in 2020 drastisch door de uitbraak van corona. Hoewel het aantal reizigerskilometers na de coronapandemie weer stijgt, ligt het aantal gereisde kilometers eind 2024 op 86% ten opzichte van 2019⁵ en daalt dit percentage in 2025 naar 85%. Het aantal instappende reizigers is in 2025 slechts 0,1% gestegen ten opzichte van 2024.⁶ Het herstel na de coronajaren lijkt dus te stagneren. Veel mensen werken gedeeltelijk vanuit huis en ook studenten zijn minder gaan reizen. Deze gewijzigde omstandigheden hebben, samen met personele tekorten op de arbeidsmarkt en grote verduurzamingsopgaven, effect op de financiële stabiliteit van de ov-sector. De afgelopen jaren heeft het ov naar aanleiding van moties en amendementen diverse financiële injecties gehad⁷, waaronder de structurele

² Mobiliteitsbeeld 2025, KIM, ministerie van IenW.

³ CBS.nl.

⁴ Tweede Kamer, Begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor 2026, TK 36800-XII, 16 september 2025.

⁵ Staat van het openbaar vervoer 2024.

⁶ Staat van het openbaar vervoer 2025.

⁷ Onder andere de motie van het lid Krul, 24 oktober 2023 en motie van de leden Abdi en de Hoop, 19 november 2025.

Bikkergelden voor het regionaal ov waarbij €300 miljoen extra per jaar beschikbaar is gesteld om 'de voorziene prijsstijgingen in 2024 in het regionaal openbaar vervoer structureel te voorkomen en de beschikbaarheid hiervan structureel te verbeteren.⁸ NS heeft eenmalig €120 miljoen ontvangen om tariefstijgingen in 2024 op het hoofdrail tijdelijk te dempen. Deze financiële impulsen zijn gekatalyseerd vanuit de Tweede Kamer en niet vanuit regulier kabinetsbeleid.

Gezien de veranderingen in de ov-sector in de afgelopen jaren, de politieke aandacht en het belang van het openbaar vervoer bij (toekomstige) maatschappelijke vraagstukken, is er de wens om de bekostiging en exploitatie van het ov-systeem en de bijbehorende ordening en sturing structureel onder de loep te nemen. Hoe kan het openbaar vervoer als onderdeel van het Nederlandse mobiliteitssysteem structureel betaalbaar zijn voor zowel overheid als reiziger? Een beeld van de mogelijkheden om de betaalbaarheid van het openbaar vervoer te borgen kan voeding geven voor toekomstig kabinetsbeleid met een structureel karakter. Ook in de toekomst moet het mobiliteitssysteem duurzaam, schokbestendig en rendabel zijn.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft aan ABDTOPConsult gevraagd om een inhoudelijk vertrekpunt te creëren dat zowel intern als extern richtinggevend kan zijn voor verdere besluitvorming. Dit inhoudelijk vertrekpunt omvat een foto van het bestaande ov-systeem en bevindingen over de werking van het systeem wat betreft de ordening, sturing financiering en exploitatie. Daarbij vraagt IenW om concrete vervolgstappen te formuleren inclusief vragen voor verder onderzoek.

Erik Jan van Kempen voert de opdracht uit.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

Onderzoeksvragen

Om de inrichting (ordening, sturing, financiering en exploitatie) en werking van het ov-systeem in beeld te brengen en advies uit te brengen over mogelijke vervolgstappen om de betaalbaarheid van het ov-systeem te borgen, heeft het ministerie van IenW onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden gerubriceerd behandeld in de hoofdstukken van dit advies. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de hoofdstukken en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

⁸ Motie van het lid Bikker, 21 september 2023.

Hoofdstuk	Onderzoeksvragen
H2 - Historie van het Nederlandse ov-systeem	Hoe is de huidige ordening in het ov-systeem ontstaan?
H3 – Ordening, sturing en exploitatie	Waar zijn rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het ov-systeem belegd ten aanzien van de aansturing en exploitatie, tarifiering en monitoring van budgetten? Op welke wijze wordt er gestuurd op tariefstelling en indexering?
H4 - Financiering van het ov-systeem	Door middel van welke geldstromen wordt het ov-systeem direct en indirect gefinancierd? - Welke geldstromen zijn er? - Op basis van welke indicatoren en afhankelijkheden wordt de hoogte van de betreffende geldstroom bepaald en (jaarlijks) aangepast? - Op welke wijze is er sprake van versnippering van bekostiging? (inclusief studenten ov-reisproduct en doelgroepenvervoer) - Wat zijn de financiële bouwstenen van ov-concessies? (aandeel reizigersopbrengsten, SRP, exploitatiesubsidie) - Hoe is het huidige tariefsysteem opgebouwd? Welke vrijheid hebben vervoerders in de tariefstelling?
H5 - Kwaliteit openbaar vervoer	Hoe heeft de kwaliteit van het openbaar vervoer zich ontwikkeld ten aanzien van bereikbaarheid, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid voor de overheid en voor reizigers? En hoe heeft de kwaliteit van het openbaar vervoer zich vertaald in reizigersaantallen, reizigerskilometers en reizigerswaardering?
H6 - Maatschappelijke kosten	Hoe ziet de betaalbaarheid er uit als onderdeel van de bredere betaalbaarheidsdiscussie voor mobiliteit?
H7 - Knelpunten in het ov-systeem	De werking van het huidige ov-systeem: welke bevindingen zijn er over de ordening, besturing, exploitatie en financiering van het ov-systeem?
H8 - Internationale vergelijking	Welke inzichten biedt een internationale vergelijking van het ov-systeem?
H9 - Conclusies, interventies en vervolgstappen	Wat zijn mogelijke concrete vervolgstappen die richtinggevend kunnen zijn voor verdere besluitvorming? (inclusief onderzoeksvragen voor verder onderzoek)

Tabel 1.1 - Overzicht hoofdstukken en onderzoeksvragen.

Afbakening van de opdracht

Binnen scope van de opdracht vallen de thema's:

- Ordening van en sturing op het ov-systeem.
- Financiering en bekostiging van ov-exploitatie en -infrastructuur.
- Betaalbaarheid voor de reiziger.

Buiten scope valt:

- Specifieke keuzes in het kader van het MIRT (meerjarenprogramma infrastructuur Ruimte en Transport).
- Het Programma Toekomstige Marktordening Spoor (vervolg op HRN-concessie 2025-2033).
- Publieke Mobiliteit (de verkenning van Berenschot uit 2025 en het vervolgproces daarvan).

Aandachtspunten:

- Indien thema's zoals marktordening en publieke mobiliteit raken aan de betaalbaarheid van het ov-systeem, worden deze aspecten wel meegenomen in het advies.
- De doorlooptijd van het advies was kort (4 maanden), dit betekent dat de mate waarin thema's zijn uitgediept afhankelijk was van de (snelle) beschikbaarheid van gegevens, data, gesprekspartners en andere bronnen.

Onder openbaar vervoer wordt in deze rapportage verstaan:

- Nationaal en regionaal treinvervoer.
- Bus, tram en metro vervoer in stad en streek.

Collectief vervoer in de vorm van besloten vervoer, commercieel internationaal trein- en busvervoer en veerdiensten. Deze blijven in deze rapportage buiten beschouwing.

1.3 Aanpak

Opdrachtgever

De opdrachtgever voor het adviesrapport is de DG Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Opdrachtnemer

De opdrachtnemer is ABDTOPConsult, vertegenwoordigd door Erik Jan van Kempen.

Reflectiegroepen

Ten behoeve van het adviesrapport is door IenW een tweetal tijdelijke reflectiegroepen ingesteld. Eén reflectiegroep waarin vertegenwoordigers vanuit

vervoerbedrijven en het samenwerkingsverband van Decentrale OV-Autoriteiten (DOVA) zijn vertegenwoordigd en één reflectiegroep met vertegenwoordigers van de betrokken ministeries binnen het Rijk: Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Financiën en IenW. Deze reflectiegroepen zijn beide twee maal bijeen gekomen ten behoeve van inhoudelijke voeding en reflectie.

Erik Jan van Kempen is ondersteund door een secretariaat dat beschikbaar is gesteld door de ministeries van IenW en Financiën, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH), DOVA en ABDTOPConsult. De leden van het secretariaat werkten zonder last en ruggespraak.

Aanpak advies

Voor dit advies is gesproken met een brede vertegenwoordiging van betrokkenen in de ov-sector. Zo is onder andere gesproken met concessieverleners vanuit provincies en vanuit vervoerregio's, vervoerbedrijven (stad en streek), gemeenten, ministeries, NS, ProRail en met kennisinstituten en wetenschap. Een beperkt aantal hiervan had ook een bredere mobiliteitsscope zoals het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het kennisplatform CROW en de KNV (Koninklijk Nederlands Vervoer). Zie bijlage I voor een overzicht van de gesprekspartners.

Naast individuele gesprekken en semigestructureerde interviews, zijn gesprekstafels georganiseerd met meerdere betrokkenen. Hierbij zijn groepsgewijs (bijvoorbeeld de vervoerbedrijven binnen vervoerregio's) vraagstukken en mogelijke oplossingen verder uitgediept.

Bureau inno-V heeft in het kader van dit advies en onder regie van ABDTOPConsult een beknopte internationale benchmark uitgevoerd om de betaalbaarheid van het openbaar vervoer voor de overheid en voor reizigers in Nederland te vergelijken met een aantal andere landen, inclusief een selectie van financierings- en systeemkenmerken. De resultaten van deze benchmark zijn opgenomen in dit rapport (hoofdstuk 8) en de volledige analyse is opgenomen als bijlage bij dit adviesrapport (Bijlage III).

Er is een documentenstudie uitgevoerd waarbij relevante onderzoeken, adviesrapportages, analyses en formele brieven zijn bestudeerd. Bijlage II geeft een overzicht van de bestudeerde documenten.

1.4 Opbouw rapport

Na dit inleidende hoofdstuk (hoofdstuk 1), geeft hoofdstuk 2 een schets van de historie van het Nederlandse ov-systeem. Hoofdstuk 3 beschrijft de ordening, sturing en exploitatie van het systeem en hoofdstuk 4 belicht vervolgens de wijze waarop het ov-systeem gefinancierd wordt. Hoofdstuk 3 en 4 bieden daarmee een 'foto' van het huidige ov-systeem.

In de daarop volgende twee hoofdstukken analyseren en reflecteren we op de werking en het functioneren van het systeem. Hoofdstuk 5 duidt de ontwikkeling

in kwaliteit van het openbaar vervoer (bereikbaarheid, betaalbaarheid voor de reiziger en de tevredenheid van reizigers) en de omvang van het aantal reizigers. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de maatschappelijke kosten van het openbaar vervoer en andere onderdelen in het mobiliteitssysteem zoals het autogebruik.

Hoofdstuk 7 belicht onze bevindingen over de werking van het huidige ov-systeem ten aanzien van de ordening, sturing, exploitatie en financiering en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Hoofdstuk 8 biedt een beknopte internationale vergelijking waarin kenmerken van het Nederlandse ov-systeem in internationale context geplaatst worden.

Op basis van het voorgaande biedt hoofdstuk 9 conclusies, een overzicht van mogelijke interventies ten behoeve van de betaalbaarheid van het ov-systeem en concrete vervolgstappen om richting te bepalen en/of uitvoering te geven aan de interventies.

2 De historie van het Nederlandse ov-systeem

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag hoe de huidige ordening in het ov-systeem is ontstaan. Hiertoe geven we een korte beschrijving van de ontwikkeling van het Nederlandse ov-systeem vanaf de jaren 50 in de 20e eeuw. Deze ontwikkeling kenmerkt zich door sporen die elkaar deels in de tijd overlappen:

- Dominante staatssturing op het openbaar vervoer - ca 1950-1990 (paragraaf 2.1);
- Decentralisatie - ca 1990-2015 (paragraaf 2.2);
- Marktwerking - sinds 1995 (paragraaf 2.3);
- Open toegang - sinds 2019 (paragraaf 2.4).

Tot slot belichten we het ontstaan en de ontwikkeling van het studentenreisproduct (SRP) in paragraaf 2.5.

2.1 Openbaar vervoer van en door het Rijk

Tot eind vorige eeuw was het Rijk verantwoordelijk voor vrijwel het gehele openbaar vervoer in Nederland. Zowel het regionale vervoer (bus, tram en metro) als het spoorvervoer vielen onder centrale aansturing vanuit Den Haag.

Streekvervoerbedrijven waren doorgaans naamloze vennootschappen waarvan het Rijk alle aandelen bezat. Daarnaast hadden enkele grote gemeenten een eigen stadsvervoerbedrijf. Steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag ontwikkelden uitgebreide eigen tramnetten en in de jaren '60 werden de eerste metrolijnen gerealiseerd. De gele Nederlandse 'streekbus' en de rode 'stadsbus' bepaalden in de jaren '70 en '80 het straatbeeld van de steden en provincies.

De oorspronkelijke dominantie van het openbaar vervoer verminderde in de loop van de twintigste eeuw door de toenemende automobilititeit. Dit leidde vanaf de jaren '50 geleidelijk tot oplopende verliezen bij vervoerbedrijven. Omdat openbaar vervoer werd beschouwd als een noodzakelijke publieke voorziening, werden exploitatietekorten jaarlijks door het Rijk aangevuld.

Ook bij het spoor was het Rijk dominant. Sinds de oprichting van de Nederlandse Spoorwegen (NS) in 1938 is de Staat aandeelhouder. Ook NS had vanaf de jaren '50 te kampen met oplopende verliezen. Vanaf de jaren '70 ontstond een structurele subsidierelatie met de NS om deze verliezen te dekken.

Deze systematiek had als nadeel dat er voor vervoerbedrijven weinig prikkels waren voor efficiëntie en klantgerichtheid. Bovendien was er vanuit het Rijk beperkt zicht op regionale en lokale vervoersbehoeften.

2.2 Decentralisatie

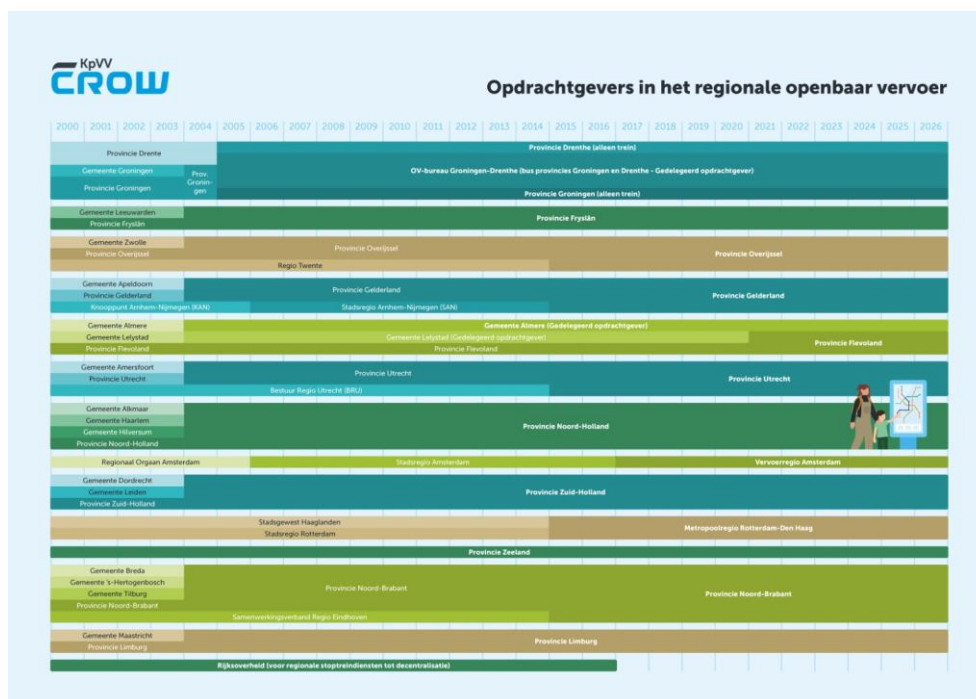
Vanuit de politieke wens om het ov efficiënter en vraaggerichter te maken en meer in lijn te brengen met regionale behoeften, is het ov vanaf de jaren '90 stapsgewijs gedecentraliseerd. Decentralisatie werd als eerste geïntroduceerd in de spoorsector met de overdracht van onrendabele regionale treindiensten (de zogenaamde contractsectorlijnen) aan decentrale overheden. Decentrale overheden werden bevoegd om vervoersconcessies voor de exploitatie van deze diensten af te sluiten en ontvingen daarvoor de subsidie die het Rijk eerder aan de NS verstrekke.⁹ Er vond dus niet alleen een decentralisatie van verantwoordelijkheden plaats, maar ook een decentralisatie van budgetten. Eerst enkel via Brede Doel Uitkeringen, later voor de provincies via het Provinciefonds. Met deze decentralisatie van budgetten (zie ook hoofdstuk 4) vond gelijktijdig een transitie plaats van gespecificeerde budgetten naar algemene middelen.

In 1996 en 1998 werd het stads- en streekvervoer (bus, tram en metro) overgedragen aan provincies, kaderwetgebieden (WGR-plusregio's) en enkele grote gemeenten (VOC-gemeenten: Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumsteden). Tussen 1999 en 2014 werden ook 34 regionale treindiensten gedecentraliseerd van het hoofdrailnet naar provincies.

In 2004 werden de bevoegdheden van de VOC-gemeenten overgedragen naar de twaalf provincies. De zeven kaderwetgebieden werden in 2015 opgeheven. In de Randstad werden drie kaderwetgebieden vervangen door twee nieuwe vervoerregio's: de Vervoerregio Amsterdam (VRA, voorheen SRA) en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH, voorheen SRR en SGH). De bevoegdheden en budgetten van de vier overige kaderwetgebieden gingen naar de provincies waarin de betreffende kaderwetgebieden lagen.

De provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen richtten in 2005 een gemeenschappelijk OV-bureau Groningen Drenthe op dat verantwoordelijk werd voor het busvervoer in beide provincies; de provincies hielden zelf hun bevoegdheid wat betreft het regionaal treinvervoer. De provincie Flevoland heeft de verantwoordelijkheid voor het stadsvervoer in Almere en Lelystad gemandateerd aan deze twee steden. Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van de opdrachtgevers in het regionaal openbaar vervoer.

⁹ Uitgangspuntenkader decentralisatie, 2022, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.



Figuur 2.1 - Ontwikkeling van de opdrachtgevers in het regionale ov.

Momenteel zijn er daarmee vijftien regionale ov-autoriteiten die de rol van opdrachtgever vervullen: twaalf provincies, twee vervoerregio's en de gemeenschappelijke regeling OV-bureau Groningen Drenthe. De provincie Flevoland heeft de verantwoordelijkheid voor het busvervoer in en rond Almere gemandateerd aan de gemeente Almere¹⁰. Figuur 2.2 toont de huidige opdrachtgevers in het regionale ov:

¹⁰ Vanwege de leesbaarheid zullen we in het rapport verder spreken over 'provincies en vervoerregio's', zonder bij dat laatste steeds de bijzondere positie van het OV-bureau Groningen-Drenthe en Almere te benoemen.



Figuur 2.2 - Overzichtskaart van de opdrachtgevers in het regionale ov.

De meeste provincies zijn concessieverlener voor het regionaal busvervoer. Een aantal provincies is ook opdrachtgever voor regionaal spoorvervoer. De vervoerregio's zijn opdrachtgever voor het vervoer per bus, tram en metro in hun regio's. Specifiek voor de provincie Utrecht geldt overigens dat deze naast concessieverlener voor het stads- en streekvoer ook eigenaar is van de infrastructuur en voertuigen van de tramverbinding Nieuwegein – Utrecht – Uithof. De kosten die hiermee gepaard gaan worden vergoed uit het provinciefonds. De provincie stelt voertuigen en infrastructuur beschikbaar aan de vervoerder, die vervolgens verantwoordelijk is voor de exploitatie.

2.3 Marktwerving

In de jaren '90 werd NS verzelfstandigd en werd de exploitatie (NS) gescheiden van infrastructuur en verkeersleiding (later ondergebracht bij ProRail). Daarbij diende exploitant NS zo veel mogelijk kostendekkend te handelen, terwijl de kosten voor beheer en onderhoud vrijwel volledig door middel van subsidies vanuit het Rijk aan ProRail werden vergoed.

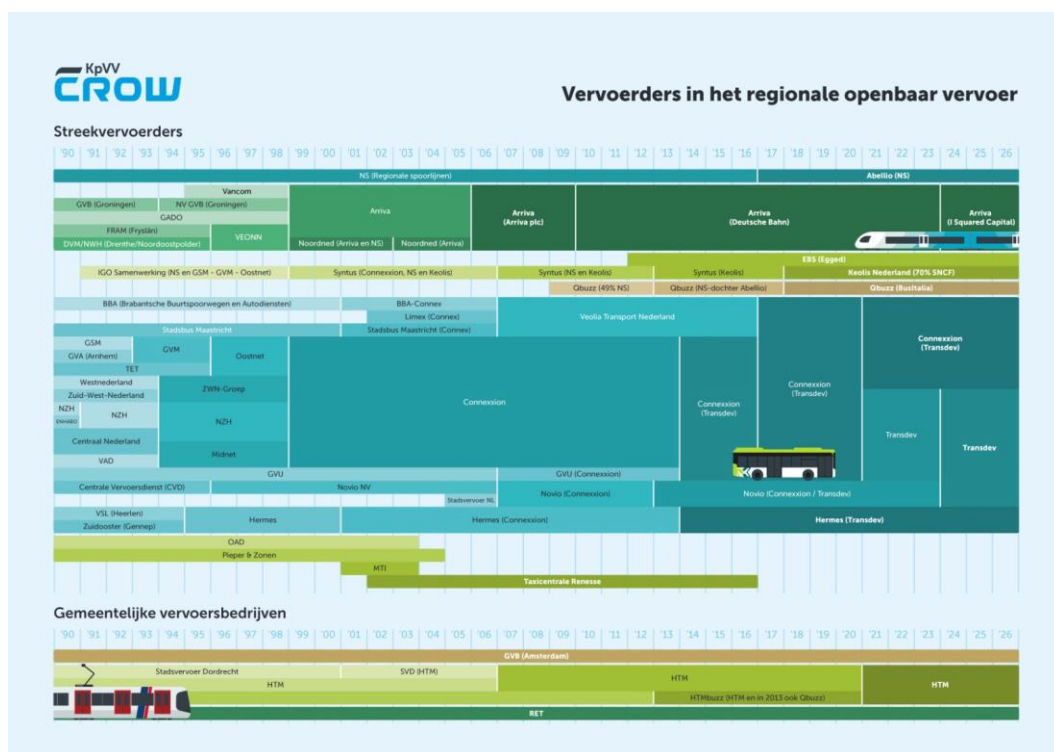
Op 1 januari 2001 trad de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000)¹¹ in werking. De Wp2000 legt de regels voor het stads-, streek-, taxivervoer en besloten busvervoer vast en reguleert vergunningen, veiligheid en de rechten van

¹¹ wetten.nl - Regeling - Wet personenvervoer 2000 - BWBR0011470.

reizigers en vervoerders. Met de Wp2000 werd marktwerking juridisch geïntroduceerd in het openbaar vervoer.

De kern van deze wet is dat overheden (concessieverleners) concessies verlenen aan vervoerbedrijven voor de exploitatie van openbaar vervoer. Daarbij is het uitgangspunt dat concessies via openbare aanbesteding worden verleend, zodat vervoerders met elkaar concurreren om het contract.

Er ontstond een markt met meerdere commerciële vervoerders. Enerzijds verdwenen er door fusies en overnames vervoerbedrijven, zoals de GADO, FRAM en Veolia. Anderzijds traden nieuwe vervoerders toe: Qbuzz en EBS. Daardoor bleef er steeds een markt met circa vijf vervoerders die meedoen met de openbare aanbestedingen van ov-concessies. Momenteel zijn dit Arriva, EBS, Keolis, Qbuzz en Transdev. De aandelen van deze commerciële vervoerbedrijven zijn in handen van buitenlandse investeringsmaatschappijen of staatsbedrijven. Door de concurrentie wisselen concessies regelmatig tussen de in Nederland actieve vervoerders. Figuur 2.3 toont de ontwikkeling van het aantal vervoerders in het regionale openbare vervoer.



Figuur 2.3 - Vervoerders in het regionale ov.

Verruiming mogelijkheden inbesteding

Hoewel aanbesteding het uitgangspunt van de Wp2000 was, zijn er later onder invloed van de (gewijzigde) PSO-verordening¹² 1370/2006 juridische mogelijkheden ontstaan om concessies onderhands te gunnen of in te besteden:

¹² Public Service Obligations, de Europese wetgeving voor het openbaar vervoer.

- Sinds 2012 biedt de Wet aanbestedingsvrijheid ov de kaderwetgebieden van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (en vanaf 2015 de vervoerregio's Amsterdam en MRDH) de mogelijkheid om concessies in te besteden aan vervoerders waarover zij zeggenschap hebben: GVB, RET en HTM;
- Sinds 2025/2026 is met de Wet provinciale inbesteding vervoerconcessies een vergelijkbare mogelijkheid voor provincies geïntroduceerd. Tot nu toe wordt van deze mogelijkheid nog geen gebruik gemaakt.

Hierdoor hebben alle decentrale ov-autoriteiten nu de keuze tussen openbare aanbesteding (marktwerking) of inbesteding aan een "eigen" vervoerder. Ook de maximale concessieduur is verruimd: oorspronkelijk was dit zes jaar, daarna werd het acht tot tien jaar en tegenwoordig is de maximale duur verruimd tot vijftien jaar bij grote investeringen. Dit biedt meer ruimte voor langetermijninvesteringen door vervoerders.

Daarnaast heeft het Rijk de concessie voor het hoofdrailnet onderhands gegund. De huidige concessie voor het hoofdrailnet (2025-2033) is door IenW onderhands gegund aan NS.

2.4 Open toegang

Naast concessievervoer bestaat er sinds 1 januari 2019 ook binnenlands openbaar vervoer zonder concessie: open toegang. Dit betreft commerciële vervoersdiensten die zonder overheidssubsidie en zonder concessie opereren, zoals internationale busdiensten (bijvoorbeeld Flixbus) en open toegang treinvervoer. Deze vervoerders opereren volledig op eigen risico en bepalen zelf hun aanbod, tarieven en dienstregeling binnen de geldende wettelijke kaders.

Open toegang speelt in Nederland momenteel een beperkte, maar groeiende rol, met name in internationale verbindingen en mogelijk in de toekomst ook op delen van het spoor waar concurrentie met concessievervoer ontstaat.

2.5 Het studentenreisproduct

In het Nederlandse ov-systeem neemt de OV-studentenkaart een bijzondere positie in. De OV-studentenkaart (tegenwoordig het studentenreisproduct - SRP) werd ingevoerd in 1991 als onderdeel van de studiefinanciering. De regeling verving het bestaande systeem van individuele reiskostenvergoedingen voor studenten op basis van reisafstand, dat administratief complex en kostbaar was. De invoering moest de uitvoeringskosten verlagen en studenten onbeperkt toegang geven tot het openbaar vervoer.¹³ Andere redenen voor de invoering van het studentenreisproduct waren de dalende reizigers aantallen, de filedruk

¹³ Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, Researchnet, juni 2020.

en het gemakkelijker thuis blijven wonen met een goedkopere studiebeurs. Het studentenreisproduct is net als de basisbeurs een prestatiebeurs voor de meeste studenten:¹⁴ na het behalen van het diploma wordt de vergoeding pas omgezet in een gift.¹⁵

Aanvankelijk gold de kaart voor studenten én scholieren van 18 jaar en ouder. De kaart bood vrij reizen in vrijwel het gehele Nederlandse openbaar vervoer: trein (2e klas), bus, tram en metro. In de beginjaren bestond één algemene jaarkaart zonder onderscheid tussen week- en weekendgebruik. De regeling werd volledig bekostigd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), dat hiervoor afspraken maakte met de vervoerbedrijven. Studenten betaalden indirect mee doordat tegelijkertijd de basisbeurs met 60 gulden per maand werd verlaagd.

Vanaf 1994 werd het systeem gewijzigd. Studenten moesten kiezen tussen een weekkaart en een weekendkaart. De weekkaart gaf recht op vrij reizen doordeweeks en korting in het weekend; de weekendkaart werkte omgekeerd. Deze wijziging moest het gebruik beter spreiden en de kosten beheersen.¹⁶ In 1996 verviel het recht op het studentenreisproduct voor 18+ scholieren in het voortgezet onderwijs; de kaart bleef beschikbaar voor mbo-, hbo- en wo-studenten die recht hadden op studiefinanciering. Tegelijkertijd groeide het gebruik sterk. Onderzoek uit de jaren '90 liet zien dat de kaart leidde tot een forse stijging van het ov-gebruik onder studenten, maar slechts beperkt tot minder autogebruik. Een belangrijk deel van de extra reizen bleek nieuw gegenereerde mobiliteit te zijn.¹⁷ In 2003 werden de geldigheidsperiodes verruimd. De weekkaart bleef langer geldig op vrijdagavond en de weekendkaart ging eerder in op vrijdagmiddag. Dit vergrootte de bruikbaarheid voor studenten die tussen studieplaats en ouderlijk huis reisden.

De regeling is daarna meerdere malen aangepast. Verder werden regels ingevoerd voor het wisselen tussen week- en weekendabonnementen, het stopzetten van het product en tijdelijke voorzieningen bij verlies of defect van de ov-chipkaart. Minderjarige mbo-studenten kregen tijdens het kabinet-Rutte II ook recht op het studentenreisproduct (het zogenaamde BOL 18-).

De kosten van het studentenreisproduct worden nog steeds grotendeels gedragen door het Ministerie van OCW en het is onderdeel van de prestatiebeurs met de onderliggende rechten en plichten op basis van de Wet op de Studiefinanciering. Studenten die niet tijd hun diploma halen betalen aan DUO een vergoeding terug voor het studentenreisproduct. Het ministerie sluit hiervoor overeenkomsten met vervoerders en vergoedt hen voor het reisrecht van studenten. Sinds de huidige overeenkomst van 2010 zijn de contractpartijen NS, de vervoerdersverenigingen VSV (stadsvervoerbedrijven) en VSS (streekvervoerbedrijven) en de afzonderlijke regionale spoorbedrijven

¹⁴ Voor studenten die op onderwijstype mbo-1 of mob-2 studeren is het studentenreisproduct een gift.

¹⁵ Studeren, lenen en ontvangen: zo ging dat vroeger (en nu).

¹⁶ Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering, Researchnet, juni 2020

¹⁷ IBO Vervoersvoorzieningen voor studerenden na 2002, IBO ronde 1988 -nr 5, juni 1999

(vertegenwoordigd in de VRS). Door het lidmaatschap van de individuele vervoerders bij de betreffende verenigingen is nog steeds de juridische relatie met OCW geborgd. De uitvoering ligt bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Regisseur Studenten Reisrecht (RSR), terwijl de vervoerders het feitelijke vervoer leveren. Daarmee is het studentenreisproduct uitgegroeid tot een structureel onderdeel van zowel het Nederlandse studiefinancieringsstelsel als het openbaar vervoerssysteem. Het recht op het studentenreisproduct is vastgelegd in de Wet op de Studiefinanciering 2000.

2.6 Deelconclusies

- De huidige ordening van het Nederlandse openbaar vervoer is het resultaat van een geleidelijke ontwikkeling van centrale staatssturing naar een hybride systeem dat gekenmerkt wordt door decentralisatie van verantwoordelijkheden en financiering, marktwerking en beperkte liberalisering. Sinds de jaren '90 zijn verantwoordelijkheden verschoven van het Rijk naar provincies en regionale vervoerautoriteiten teneinde meer kostenbeheersing en aansluiting op regionale behoeften te realiseren.
- Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 werd concurrentie tussen vervoerders een belangrijk uitgangspunt. Tegelijkertijd bleef de overheid, wel op meer afstand, via (aan- of inbestede) concessies, subsidies en onderhandse gunningen betrokken bij de organisatie van het ov. De recente verruiming van mogelijkheden voor inbesteding laat bovendien zien dat de nadruk op marktwerking is afgezwakt en overheden hiermee ruimere beleidsvrijheid hebben gekregen.
- Sinds de invoering van de Wp2000 is het aantal decentrale OV-autoriteiten verminderd van 35, naar 19 en vervolgens naar 14 (twaalf provincies en twee vervoerregio's). Het aantal concessies is verminderd en de omvang van de gemiddelde concessie is sterk vergroot. Het aantal commerciële vervoerbedrijven is ondanks fusies stabiel gebleven door de tussentijdse komst van nieuwe marktpartijen.
- Sinds 2019 introduceert open toegang op het binnenlands personenvervoer per spoor een nieuwe vorm van commerciële dienstverlening naast het concessiestelsel. Hierdoor is een gelaagd ov-bestel ontstaan waarin publieke sturing, regionale autonomie en marktprikkels naast elkaar bestaan en met elkaar verweven zijn geraakt.

3 Ordening, sturing en exploitatie van het ov-systeem

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de huidige ordening van het ov-systeem. We beantwoorden hierbij de onderzoeksvraag waar de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het ov-systeem zijn belegd ten aanzien van de aansturing, exploitatie, tarifiering van het openbaar vervoer en de monitoring van budgetten. Tevens belichten we op welke wijze er wordt gestuurd op tariefstelling en indexering.

Paragraaf 3.1 belicht de ordening van het ov-systeem, de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4 gaan in op de rollen en verantwoordelijkheden van het ministerie van IenW, de concessieverleners en de concessiehouders. Paragraaf 3.5 geeft een overzicht van de (beleids)doelstellingen voor de ov-sector en paragraaf 3.6 beschrijft de governance van de sector.

3.1 Ordening ov-systeem

Het Nederlandse ov-systeem omvat meerdere rollen, elk met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

- Stelselverantwoordelijke: het Rijk, en namens het Rijk het ministerie van IenW, is stelselverantwoordelijk voor het functioneren van de ov-sector als geheel. Dit betekent dat IenW verantwoordelijkheid draagt voor de ordening van het ov-systeem, de samenhang in het systeem en de borging van het publieke belang. Tevens is IenW direct verantwoordelijk voor alle infrastructuurprojecten op spoorgebied, het opdrachtgeverschap van NS en ProRail (concessies) en de instandhouding van het spoor en spoorgoederenvervoer.¹⁸

IenW keert de Brede Doeluitkering uit aan de twee vervoerregio's. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het beheer van het provinciefonds en daarmee voor de provinciale middelen voor het ov. Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor OV-studentenkaart (zie ook paragraaf 2.5). Daarnaast heeft het Rijk als grote werkgever een rol als grootgebruiker (en daarmee financier) van het openbaar vervoer;

¹⁸ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Introductiedossier, april 2024.

- OV-autoriteiten: de overheden verantwoordelijk voor het openbaar vervoer. Dit zijn IenW, twee vervoerregio's en twaalf provincies. Zij zijn opdrachtgever (concessieverlener ¹⁹) voor het hoofdspoor (IenW), bus, tram, metro en regionale treindiensten;
- Concessiehouders: de vervoerbedrijven (NS, streekvervoerders en stadsvervoerders) die het openbaar vervoer uitvoeren op grond van een concessie die zij van de betreffende concessieverlener hebben ontvangen;
- Beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur: ProRail. Naast vernieuwing, vervanging, beheer en onderhoud van het spoor, is ProRail verantwoordelijk voor de verkeersleiding van het treinverkeer in Nederland, de capaciteitsverdeling op het spoor, het beheer van de perrons en de veiligheid op het spoor;
- Wegbeheerders relevant voor het openbaar vervoer over de weg, waaronder naast aanleg, beheer en onderhoud wegen ook aanleg en onderhoud haltes, vrije infra, verkeerslichten prioritering, et cetera vallen: Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten en waterschappen;
- Een onafhankelijk toezichthouder op waarborging van de belangen van reizigers en marktwerking: de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM ziet toe op eerlijke concurrentie in het ov, waaronder de toegang op het hoofdspoor.
- Een onafhankelijk toezichthouder op de veiligheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid in het ov-systeem: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving in het openbaar vervoer in Nederland.

De rollen en bevoegdheden van alle partijen worden ingekaderd door Europese wet- en regelgeving, die op een aantal onderdelen is uitgewerkt en nader ingevuld op nationaal niveau:

- De gewijzigde PSO-verordening 1370/2007 die het Europees kader schetst waarbinnen marktordening van het openbaar vervoer plaatsvindt;
- De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) die de nationale invulling van dit kader is;
- De Single european railway area (Sera) richtlijn 2012/34 die het spoorwegnet in het recht van de Europese Unie regelt en die onder meer open toegang tot spoorlijnen mogelijk maakt voor andere bedrijven dan die welke de spoorinfrastructuur bezitten;
- De Spoorwegwet wat betreft nationale spoorweginfrastructuur;
- De Wet lokaalspoor (Wls) wat betreft lokale spoorweginfrastructuur;

¹⁹ In dit rapport beschouwen en hanteren we gemakshalve de aanduidingen 'concessieverlener', 'opdrachtgever' en 'ov-autoriteit' als synoniemen, hoewel een OV-autoriteit ook taken uitvoert buiten de ov-concessiesystematiek, zoals het realiseren van nieuwe ov-infrastructuur of diensten die niet op basis van de wp2000 in concessie kunnen worden gegeven..

- Verordeningen wat betreft reizigersrechten, zoals Verordening EU 2021/782 voor treinpassagiers.

3.2 Rol en verantwoordelijkheden ministerie van IenW

Rol ministerie van IenW in het ov-systeem

Zoals hierboven benoemd is IenW stelselverantwoordelijk voor het ov-systeem. Deze rol houdt in dat het ministerie verantwoordelijk is voor het functioneren van het systeem als geheel. IenW formuleert wet- en regelgeving, stelt de randvoorwaarden, bewaakt de samenhang in het ov-systeem en stuurt bij waar nodig zodat het openbaar vervoer als integraal netwerk blijft functioneren. In dit verband is IenW voorzitter van het Nationaal OV Beraad (NOVB), waarin Rijk, provincies, vervoerregio's, NS en de stads- en streekvervoerders overleggen over landelijke ov-thema's die alle overheden en vervoerders raken.

De stelselverantwoordelijkheid van IenW kent vier samenhangende dimensies:

1. Juridisch: het vaststellen van wet- en regelgeving (zoals de Wp2000 en aanverwante besluiten);
2. Financieel: het beschikbaar stellen van middelen (via de Brede Doeluitkering voor de vervoerregio's²⁰ en door middel van specifieke uitkeringen);
3. Bestuurlijk: het maken van afspraken met decentrale overheden en vervoerders, door middel van bestuursakkoorden of convenanten (zie bijvoorbeeld het Landelijk covenant Sociale Veiligheid in het OV);
4. Systeemtoezicht: het bewaken van de samenhang in en het functioneren van het ov-systeem.

De taken en bevoegdheden voor regionaal ov, waaronder concessieverlening en toezicht op de exploitatie van het stads- en streekvervoer zijn grotendeels bij provincies en vervoerregio's belegd. De Wp2000 bevatte oorspronkelijk een instrument waarbij IenW een aanwijzing kon geven aan een regionale ov-autoriteiten wanneer er sprake was van concessiegrensoverschrijdende knelpunten. Dit instrument is nooit ingezet en bij een actualisatie van de Wp2000 geschrapt. Daarmee hebben regionale ov-autoriteiten een volledig autonome bevoegdheid, ook ten aanzien van concessiegrensoverschrijdend vervoer.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden IenW ten aanzien van de exploitatie van het openbaar vervoer

Ten aanzien van de exploitatie van het openbaar vervoer heeft IenW een kaderstellende rol:

- IenW stelt via wet- en regelgeving de kaders vast waarbinnen concessies worden verleend;

20 Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het Provinciefonds dat gebruikt wordt voor de bekostiging van het provinciale openbaar vervoer.

- het ministerie bepaalt de systematiek van het stelsel (zoals concurrentie om de markt via concessies).

Daarnaast heeft IenW een rol in concessie-overstijgende vraagstukken, zoals vraagstukken rondom betalen en betaalwijzen, sociale veiligheid en toegankelijkheid, landelijke reisinformatie, interoperabiliteit van systemen en het realiseren van duurzaamheid (bijvoorbeeld via nationale afspraken).

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van monitoring

IenW monitort de prestaties van het systeem als geheel (bereikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit). Dat doet zij onder andere door subsidie te verlenen aan het Kennisprogramma Verkeer en Vervoer (KpVV) van CROW²¹ dat jaarlijks de Staat van het OV en de OV-klantenbarometer publiceert. Daarin worden de ontwikkelingen in het openbaar vervoer gemeld en geduid.

3.3 Rol en verantwoordelijkheden concessieverleners

Rol concessieverleners in het ov-systeem

Een concessieverlener is een tot verlening van een concessie bevoegd gezag (Wp2000, artikel 20) die:

- een exclusief exploitatierecht (concessie) verleent aan een vervoerder in een bepaald gebied, voor een bepaalde frequentie of een bepaalde lijn;
- regionale beleidsdoelen formuleert wat betreft bereikbaarheid, tarieven, sociale veiligheid, et cetera;
- de regionale beleidsdoelen vertaalt naar operationele eisen;
- verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid en kwaliteit van het openbaar vervoer in het eigen gebied.

Daarbij maken concessieverleners keuzes in:

- aanbesteding versus inbesteding;
- de mate van vrijheid voor vervoerders (ontwikkelfunctie);
- de verdeling van financiële risico's;
- de hoogte van het beschikbare budget per concessie t.o.v. alle concessies waarvoor de concessieverlener bevoegd is;
- kwaliteits- en duurzaamheidsaspecten.

Deze keuzes bepalen in belangrijke mate hoe het ov functioneert en welke prikkels en plichten er gelden voor vervoerders.

Binnen het concessiestelsel hebben concessieverleners een regisserende en opdrachtgevende rol: zij bepalen de kaders waarbinnen vervoerders opereren en verdelen rechten en plichten via concessies.

21 CROW is een onafhankelijk kennis- en regelgevingsplatform in Nederland dat zich richt op het veilig, duurzaam en efficiënt inrichten van infrastructuur, verkeer en vervoer.

Daarmee vormen concessieverleners de centrale schakel tussen beleid en uitvoering binnen het Nederlandse openbaar vervoer. Bevoegd tot concessieverlening zijn IenW (voor de hoofdrailnetconcessie), de twee vervoerregio's (VRA en MRDH) en twaalf provincies (voor het regionale openbaar vervoer). Zij vertalen beleidsdoelen naar concrete operationele eisen en sturen daarmee op de uitvoering door vervoerders.

In de praktijk varieert de mate van sturing: in sommige concessies ligt veel ontwikkelruimte bij de vervoerder (bijv. dienstregeling en marketing), in andere gevallen neemt de concessieverlener zelf een grotere rol in netwerkontwikkeling en planning. Deze mogelijke variatie is bewust: zowel de PSO-verordening als de Wp2000 laten ruimte voor maatwerk, waardoor concessieverleners hun sturingsmodel kunnen afstemmen op regionale omstandigheden.

Daarnaast hangt de rol van de concessieverlener samen met de gekozen contractvorm:

- bij netto-contracten ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder en heeft deze meer invloed op tarieven en marketing;
- bij bruto-contracten ligt deze verantwoordelijkheid bij de concessieverlener en is de tariefsturing centraler belegd;
- In de praktijk bestaan er ook tussenvormen, waarbij concessieverlener en concessiehouder een gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid hebben of waarbij de opbrengstenrisico's voor de concessiehouder begrensd zijn tot een bepaald niveau.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden concessieverleners ten aanzien van tarifiering

Op het gebied van tarieven hebben concessieverleners een substantiële rol. Concessieverleners:

- leggen tariefregels en -systematiek vast in concessies;
- maken afspraken over de opbrengstverdeling en tariefintegratie. Zo hebben decentrale concessieverleners in DOVA-verband het Landelijk Tarievenkader vastgesteld waarin afspraken staan wat betreft een landelijk gelijk instaptarief en kortingen voor bijvoorbeeld ouderen en kinderen;
- stellen binnen het uniforme kader regionale tarieven en productstructuren vast. IenW legt de tariefbevoegdheid grotendeels bij NS (passend bij de huidige marktordening en sturingsfilosofie van het HRN) en in de regionale concessies ligt deze rol grotendeels bij de concessieverleners zelf.²²

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van monitoring

Concessieverleners zijn primair verantwoordelijk voor de monitoring van prestaties en budgetten binnen hun concessies. Concessieverleners:

- volgen de uitvoering van de concessie op basis van prestatie-indicatoren (zoals punctualiteit, klanttevredenheid en betrouwbaarheid);

²² Tariefonderzoek nieuwe HRN-concessie, PWC, juni 2023.

- controleren de besteding van publieke middelen en de financiële prestaties van de concessie;
- sturen bij via overleg, contractuele prikkels of aanpassingen in de concessie;
- evalueren concessies en benutten deze inzichten bij nieuwe aan- of investeringen.

Daarnaast spelen concessieverleners een rol in kennisdeling en benchmarking, zowel onderling als in samenwerking met het Rijk en andere partijen. Het Rijk heeft geen expliciete monitoringstaken of bevoegdheden over het geheel.

3.4 Rol en verantwoordelijkheden concessiehouders

Rol concessiehouders in het ov-systeem

Concessiehouders zijn de vervoerders die het openbaar vervoer daadwerkelijk uitvoeren op basis van een concessie die is verleend door een concessieverlener. Zij vormen de uitvoerende schakel in het ov-systeem en zijn verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van het vervoer: van dienstregeling tot klantenservice en van materieel tot personeel. De rol van de concessiehouder wordt sterk bepaald door de mate van vrijheid in de concessie (ontwikkelfunctie) en de verdeling van financiële risico's (met name de opbrengstverantwoordelijkheid). Daarmee vervullen zij zowel een operationele als een ondernemende rol.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden concessiehouders ten aanzien van exploitatie

Concessiehouders zijn primair verantwoordelijk voor de operationele exploitatie van het openbaar vervoer:

- uitvoering van de dienstregeling (ritten, frequenties, punctualiteit);
- inzet en onderhoud van materieel;
- personeelsinzet (chauffeurs, machinisten, servicepersoneel);
- betaalmiddelen en betaaldienstverlening;
- klantcontact en dienstverlening.

Afhankelijk van de concessie hebben vervoerders daarnaast een rol in:

- netwerkontwikkeling en dienstregelingsontwerp;
- marketing en reizigersgroei;
- innovatie (bijv. digitalisering, duurzaamheid).

In concessies met veel ontwikkelvrijheid ligt een belangrijk deel van de ontwikkelfunctie bij de vervoerder, wat betekent dat deze actief stuurt op optimalisatie van het aanbod en het aantrekken van reizigers. Dit alles binnen de context dat de vervoerder zelf binnen de sturingsfilosofie van zijn moederorganisatie en aandeelhouder opereert en aan rendementseisen moet voldoen.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden concessiehouders ten aanzien van tarifiering

Zoals ook benoemd in paragraaf 3.3 bepaalt de gekozen contractvorm wie de verantwoordelijkheid en bevoegdheden heeft voor de tariefstelling:

- bij netto-contracten dragen concessiehouders (deels) de opbrengstverantwoordelijkheid en hebben zij invloed op tarieven, productontwikkeling en marketing;
- bij bruto-contracten ligt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessieverlener en is de rol van de vervoerder beperkter.

In beide gevallen voeren concessiehouders de afgesproken tarieven en producten uit, zijn zij betrokken bij de verkoop en distributie van vervoerbewijzen en leveren zij input voor tariefontwikkeling en productinnovatie. De mate waarin vervoerders daadwerkelijk kunnen sturen op tarieven is in de praktijk beperkt. Voor regionale OV-concessies geldt dat de concessieverlener toestemming moet geven voor tarief- en propositie-aanpassingen binnen de concessie. NS heeft in het hoofdrailnet een grotere tariefvrijheid, maar is daarbij wel gebonden aan een maximaal tarief.

In concessies met een netto-contract heeft de concessieverlener minder zicht op de kosten en de inkomsten van dienstregelingskilometers (bedrijfsgevoelige informatie) dan in concessies met een bruto-contract.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden concessiehouders ten aanzien van monitoring

Concessiehouders leveren gegevens aan over prestaties (zoals punctualiteit, uitval en klanttevredenheid). Zij rapporteren aan hun concessieverleners over financiële resultaten, waaronder de reizigersopbrengsten. Daarnaast hebben vervoerders een rol in het verzamelen en delen van data voor reisinformatie, landelijke systemen, benchmarking en beleidsanalyse.

3.5 Doelstellingen openbaar vervoer

Beleidsdoelen Rijk

De doelstelling van de Wp2000 is volgens de toelichting op de wet het verhogen van het gebruik van het ov en het verbeteren van de kostendekkingsgraad. Deze doelen vloeiden mede voort uit het toenmalige Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II), waarin de doelstelling was geformuleerd om een verdubbeling van het ov-gebruik te realiseren. Kort daarna, in 2001, werd het SVV-II vervangen door het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. Daarin werd niet langer een bepaalde groei van het ov-gebruik gewenst geacht, maar werd gesproken over 'het bieden van voldoende vervoersalternatieven'. Het ov werd daarbij gezien als middel om de vitaliteit van de stedelijke gebieden te verbeteren en om zo nodig een sociale functie te vervullen. Voor het regionale en lokale openbaar vervoer betekende dit dat gestreefd werd naar een *selectieve* groei van het ov-gebruik. Ook in daaropvolgende beleidsdocumenten, zoals het Toekomstbeeld OV 2040 en de Mobiliteitsvisie 2050, werden gedachten

over groei van het ov grotendeels losgelaten: IenW vindt het vooral belangrijk dat Nederland bereikbaar, leefbaar en veilig is en dat burgers daarbij keuzemogelijkheden hebben. Dit wordt echter niet vertaald in concrete opgaven en beleidsontwikkeling per modaliteit.

Naast de algemene beleidsdoelen als systeemverantwoordelijke voor het ov, heeft IenW als concessieverlener doelen geformuleerd. In de HRN-concessie stelt IenW eisen aan onder meer de beschikbaarheid (bedieningstijden, frequenties), betrouwbaarheid, capaciteit (zitplaatskans) en reizigerservaringen. Ook stelt IenW eisen aan de NS wat betreft de samenwerking met andere partijen, zoals regionale vervoerbedrijven. IenW stelt eisen aan ProRail ten aanzien van betrouwbaarheid, beschikbaarheid, veiligheid, capaciteit en duurzaamheid van het spoor. Deze eisen zijn vertaald in concrete prestatie-indicatoren, met specifieke bodem- en streefwaarden.

Overige regio-overstijgende doelen

Het Rijk en de regionale ov-autoriteiten hebben onderling afspraken gemaakt om landelijke beleidsdoelen te realiseren. Zo is in 2016 het Bestuursakkoord Zero-Emissie busvervoer vastgesteld, dat stelt dat in 2030 100% van het openbaar busvervoer emissievrij moet zijn. In 2022 is het Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer vastgesteld waarin partijen de ambitie uitspreken dat het openbaar vervoer (inclusief haltes etc.) in 2040 volledig toegankelijk is. In 2025 is het Convenant Circulair OV tussen het Rijk en de vervoersautoriteiten afgesloten en ook een bestuurlijk akkoord Netcongestie & OV tussen ov-partijen en Netbeheer Nederland.

3.6 Governance ov-systeem

In de vorige paragrafen hebben we de verschillende rollen in het ov-systeem belicht: een stelselverantwoordelijke (IenW), concessieverleners (IenW, twee vervoerregio's en twaalf provincies), concessiehouders (vervoerbedrijven), een beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur (ProRail) en onafhankelijke toezichthouders (ACM en ILT²³).

Deze paragraaf beschrijft kort hoe de governance in het ov-systeem is vormgegeven en op welke wijze betrokken partijen in het ov-systeem met elkaar afstemmen ten behoeve van de uitvoering van hun verantwoordelijkheden.

Samenwerking en coördinatie tussen Rijk, ov-autoriteiten en vervoerbedrijven

Binnen het ov-systeem is er een groot aantal publieke opdrachtgevers op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau.

²³ De rol, verantwoordelijkheden en taken van de toezichthouders valt buiten de scope van dit advies.

Al snel na invoering van de Wp2000 organiseerden provincies de benodigde onderlinge afstemming en kennisdeling, onder andere binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Na de opheffing van de kaderwetgebieden en de vorming van de twee vervoerregio's organiseerden de gezamenlijke regionale ov-autoriteiten zich in de coöperatieve vereniging DOVA: Decentrale OV-Autoriteiten. DOVA is een vrijwillig samenwerkingsverband waar onder andere afspraken worden gemaakt over het landelijk tarievenkader (LTK). Juridisch gezien hebben besluiten in DOVA-verband pas betekenis als zij worden genomen c.q. bekrachtigd door de bevoegde organen zelf: de twaalf colleges van Gedeputeerde Staten van provincies en de besturen van de beide vervoerregio's. IenW is ook concessieverlener, maar géén lid van DOVA.

Provincies en vervoerregio's stellen als vervoerautoriteiten hun eigen vervoerkundige doelen en maken concessieafspraken met vervoerders. Het Rijk is hier niet bij betrokken. Dit is in lijn met het gedecentraliseerde stelsel en maakt regionale differentiatie mogelijk, maar het betekent ook dat de som van decentrale keuzes niet automatisch optelt tot een coherent nationaal ov-systeem. Daarbij waarborgt iedere partij specifieke belangen in het ov die niet vanzelfsprekend samenvallen:

- Het Rijk, NS en ProRail optimaliseren het gebruik van het hoofdrailnet;
- Regionale overheden optimaliseren het regionaal openbaar vervoer in hun eigen regio's en waar mogelijk bovenregionaal;
- Gemeenten optimaliseren het openbaar vervoer dat binnen hun verantwoordelijkheid ligt (vervoer leerlingen speciaal onderwijs, WMO vervoer, toegankelijkheid voor sociale minima), en
- Vervoerders optimaliseren de balans tussen de geboden dienstverlening en de eigen kostendekkingsgraad (en streven naar voorkomen van inkomstenderving).

De onderlinge afstemming over bovengenoemde belangen tussen Rijk en regionale ov-autoriteiten en gemeenten (VNG) is zeer beperkt. Een bestuurlijke overlegtafel tussen alle ov-autoriteiten ontbreekt. Afstemming tussen regionale ov-autoriteiten vindt plaats in DOVA-verband, het Rijk is geen lid. Daarmee ontbreekt een gezamenlijke afstemming en visie van alle ov-autoriteiten voor het gehele ov-systeem (hoofdspoor, regionaal spoor, bus, tram en metro). De governance in de ov-sector is daarmee gefragmenteerd, in de zin dat het Rijk als stelselverantwoordelijke en concessieverlener ontbreekt in het overleg van ov-autoriteiten en dat een besluitvormend overleg met mandaat ontbreekt. De combinatie van uiteenlopende belangen en de afwezigheid van sterke regie kan leiden tot een drempel voor systeeminnovaties zoals publieke mobiliteit en autonoom vervoer.

In bredere zin geldt dat in de Nederlandse situatie door decentralisatie en marktordening een aantal taken en verantwoordelijkheden zijn overgelaten aan derden waardoor overheden hierop beperkt grip hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor systeemtaken die zijn neergelegd bij NS en/of ProRail (zoals het aanbieden van reisinformatie en waarborgen van sociale veiligheid op alle stations, ook van stations die door NS zelf niet bediend worden) of de ontwikkeling van OVpay (de opvolger van de ov-chipkaart) door Translink. Overheden zijn hierbij betrokken

via bijvoorbeeld het NOVB, maar hebben hierop in de praktijk beperkt grip, terwijl de keuzes die daar gemaakt worden van belang zijn voor het beleid van het Rijk en regionale overheden. Dit betreft ook het inzicht hebben in bijvoorbeeld reizigersinformatie: veel informatie over reispatronen van ov-gebruikers ligt bij de vervoerbedrijven en bij partijen als Translink en zijn niet of slechts beperkt beschikbaar voor overheden, terwijl ze wel noodzakelijk zijn voor beleidsontwikkeling en het uitvoering geven aan stelselverantwoordelijkheid en opdrachtgeverschap.

Dit alles leidt tot complexe besluitvormingstrajecten waarbij tal van partijen met uiteenlopende belangen betrokken zijn. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de Onderwegpas in 2025, een landelijk kortingsproduct voor minima, in het kader van middelen die beschikbaar waren gesteld uit het Europese Social Climate Fund. Rijk, regionale ov-autoriteiten, vervoerbedrijven en TLS hadden hierin elk hun eigen belang. Het is uiteindelijk niet gelukt om dit product te ontwikkelen. Dit werd onder andere gerelateerd aan de timing van de migratie naar OVpay en het financieel effect van het product op de concessiehouders. Ook het uitvoeren van inkomenscontroles was een uitdaging bij een landelijke vormgeving van een minimaproduct.²⁴ Hoewel de ontwikkeling van de Onderwegpas vergevorderd was kon uiteindelijk toch geen overeenstemming worden bereikt zelfs nu er budget beschikbaar was. Een ander voorbeeld is het NS-kids-vrij product, waar het Rijk geen betrokkenheid bij heeft en het ook niet – vanuit de huidige marktordening en vrijheden in productontwikkeling verklaarbaar – eenvoudig voor alle vervoerders in Nederland kan worden mogelijk gemaakt. Het ontwikkelen van een dergelijk product voor alle vervoerders in Nederland zou betekenen dat in alle lopende concessies tegelijkertijd een afspraak moet worden gemaakt over productvoorwaarden en vergoeding, terwijl deze bevoegdheden niet zijn gecentraliseerd. Voor de vervoerders heeft een nieuw product een financieel effect op het hele productportfolio (die in de aanbesteding van de concessie tot stand is gekomen). Een duidelijke visie op de lange termijn, daaraan gekoppeld structurele en voldoende financiering zijn daarom ook gewenst in plaats van tijdelijke producten of eenmalige financiering.

Situaties als deze tonen dat fragmentatie in governance en verminderde grip door overheden kan leiden tot beperkte ontwikkeling van aantrekkelijke landelijke proposities en producten: een kwetsbaarheid in de governance die uiteindelijk de dienstverlening aan de reiziger raakt.

Samenwerking en coördinatie binnen het Rijk

Binnen het Rijk is de coördinatie gescheiden belegd. Ov-relevante besluiten worden op verschillende dossiers genomen: woningbouw en gebiedsontsluiting (IenW met VRO), doelgroepenvervoer en publieke mobiliteit (IenW met VWS), het studentenreisproduct (IenW met OCW) en regels rond wegen en verkeersveiligheid (IenW). Er is geen vaste governancestructuur die de ov-

²⁴ Openbaar vervoer, Tweede Kamer der Staten-Generaal.

implicaties van beleid op deze dossiers ten aanzien van de exploitatie in samenhang weegt.

Voor ruimtelijke beslissingen, inclusief de besluitvorming over nieuwe infrastructuur, zijn de laatste jaren de noodzakelijke structuren opgebouwd. Te noemen zijn de MIRT-overleggen, de Bestuurlijke overleggen leefomgeving en de Raad voor de Fysieke Leefomgeving waarin besluitvorming op fysiek terrein door de betrokken bewindslieden wordt voorbereid. In het bijzonder voor woningbouw en gebiedsontsluiting, wordt tussen de departementen IenW en VRO steeds meer samen opgetrokken ten behoeve van de aanleg van nieuwe infrastructuur. Op het gebied van exploitatie en het functioneren van het ov-netwerk gebeurt dat veel minder. Zo komt het nu nog voor dat een busverbinding om exploitatieredenen niet of onvoldoende rijdt, terwijl er in de gebiedsontwikkeling vanuit de gemeente en de projectontwikkelaar wel rekening mee was gehouden.

Geldstromen voor studenten, leerlingenvervoer, WMO-gerechtigden en voor zorgvervoer zijn aanzienlijk (zoals het stroomschema in hoofdstuk 5 laat zien) en voor sociale minima bestaan tal van gemeentelijke specifieke regelingen en specifieke contracten met vervoerders. Nationale coördinatie met betrokkenheid van IenW en SZW op het terrein van openbaar vervoer voor sociale minima is niet vormgegeven.

Het studentenreisproduct (SRP) vraagt hier in het bijzonder aandacht. OCW heeft, zoals beschreven in hoofdstuk 2, sinds 1991 opeenvolgende (privaatrechtelijke) contracten met vervoerders in Nederland. Sinds 2010 heeft OCW hiervoor contracten met de verenigingen van vervoerders VSS (streekvervoer), VSV (stadsvervoer), VRS (regionaal spoor) en met NS. Dit gebeurt buiten de reguliere concessiestructuur om. De verenigingen VSS, VSV en VRS zorgen vervolgens voor een verdeling onder de betreffende vervoerbedrijven via door henzelf bepaalde verdeelsleutels. Het is daardoor vanuit de ov-autoriteiten (het Rijk ten aanzien van de NS, de provincies ten aanzien van het regionale vervoer) niet mogelijk om te sturen op het SRP. De ov-autoriteiten beschikken zelfs niet over de reizigersdata, ondanks dat het SRP publiek gefinancierd is. Vanwege het privaatrechtelijk contract, is het ook niet eenvoudig voor de ov-autoriteiten om de studentenreizigersstromen onderdeel te laten zijn van innovaties zoals flexvervoer, open toegang, publieke mobiliteit en tariefdifferentiatie voor spits- en dal. Het SRP is daarmee geen onderdeel van de publieke sturing op het ov.

Translink systems

Binnen de governance van het ov-systeem neemt Translink een bijzondere positie in. Bij de ontwikkeling van de ov-chipkaart hebben een aantal vervoerders gezamenlijk (NS, GVB, RET, HTM en Connexxion) Translink opgericht. Translink BV heeft als centrale partij in de realisatie van het ov-chipkaartsysteem voorzien. In 2015 is de Coöperatie Openbaar Vervoer Bedrijven opgericht (hierin zijn alle concessiehoudende vervoerders vertegenwoordigd). Translink is op dat moment eigendom geworden van alle concessiehouders in Nederland. Translink verwerkt alle check-ins en check-outs in het ov in Nederland en beheert die ov-data. Voor het gebruik van de data is

een aanvraagproces opgezet en zijn toetsingscriteria geformuleerd. Translink kent geen wettelijke basis.

Naar aanleiding van de Hoofddlijnennotitie wetgevingstraject ov-chipkaart²⁵ is de Wp2000 aangepast en zijn delegatiebepalingen opgenomen, zodat het Rijk als systeemverantwoordelijke voor het ov meer bevoegdheden heeft om (bij AMvB) regels te stellen met betrekking tot een aantal concessie-overstijgende aspecten van het systeem van vervoerbewijzen, betaalwijzen en betaaldienstverlening in het openbaar vervoer. Dit is van belang indien zelfregulering tussen de concessiepartijen in het openbaar vervoer onvoldoende waarborgen oplevert voor nationale belangen die de vervoerconcessies overstijgen. Voorbeelden zijn meervoudig in- en uitchecken in de railketen, de interoperabiliteit van tarieven en reisproducten en de beschikbaarheid van informatie aan overheden. Het Rijk heeft geen gebruik gemaakt van deze delegatiebepalingen en op deze dossiers hebben sinds de aanpassing van de Wp2000 geen grote wijzigingen plaatsgevonden. Overigens kan het bestaan van bevoegdheden een goede werking hebben zonder dat er ook daadwerkelijk formeel gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden.

3.7 Deelconclusies

- De ordening van het Nederlandse ov-systeem wordt gekenmerkt door een complexe verdeling van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Rijk, decentrale overheden, vervoerders en toezichthouders.
- De specifieke belangen van de betrokken partijen vallen niet vanzelfsprekend samen (centraal – decentraal en handhaving vervoersaanbod – kostenbeheersing) en de som van keuzes telt niet automatisch op tot een coherent nationaal ov-systeem.
- Door ontwikkelingsvrijheid en de commerciële belangen bij specifieke producten is het maken van landelijk uniforme afspraken over producten en tarieven in de huidige dynamiek en marktordering niet eenvoudig.
- Een gezamenlijke visie van alle ov-autoriteiten en concessiehouders op het gehele ov-systeem ontbreekt.
- De regie en coördinatie ten aanzien van het ov-systeem is beperkt en gefragmenteerd:
 - Er is geen bestuurlijke tafel voor alle publieke opdrachtgevers van het ov (Rijk en regionale ov-autoriteiten);
 - Het SRP (OCW) is geen onderdeel van de publieke sturing op het ov;
 - Er is binnen de rijksoverheid geen vaste governancestructuur die de ov-implicaties van beleid in samenhang weegt. Dit geldt voor

²⁵ Kamerstukken II 2012/13, 23 645, nr. 545.

beleid ten aanzien van woningbouw en gebiedsontsluiting (IenW met VRO), doelgroepenvervoer en publieke mobiliteit (IenW met VWS) en openbaar vervoer voor sociale minima (IenW en SZW).

- Decentralisatie en marktwerking hebben geleid tot ruimte voor regionale differentiatie, maatwerk en een efficiënte uitvoering, maar hebben ook geleid tot verzwakte regie en verminderde grip bij de (centrale) overheid.
- Uiteenlopende belangen en de afwezigheid van sterke regie en afstemming, belemmeren het realiseren van grote systeeminnovaties zoals publieke mobiliteit en autonoom vervoer. Ook remt het voortgang op concessie-overstijgende thema's zoals tarieven, data en betaalstructuren. De inrichting van de huidige governance leidt daarmee tot een beperkt aanbod aan geïntegreerde reisproducten met korting voor de landelijke reiziger en een lappendeken aan kleinere initiatieven die voor de individuele reiziger nuttig kunnen zijn, maar ook veel onduidelijkheid kunnen geven.

4 Financiering van het ov-systeem

Dit hoofdstuk brengt in kaart hoe het Nederlandse ov-systeem wordt gefinancierd. We beantwoorden de onderzoeksvraag door welke geldstromen het ov-systeem direct en indirect gefinancierd wordt en gaan daarbij in op de reizigersopbrengsten, de kostendekkingsgraad van het ov en het lange termijn beeld van de omvang van de financiële bijdrage van de overheid.

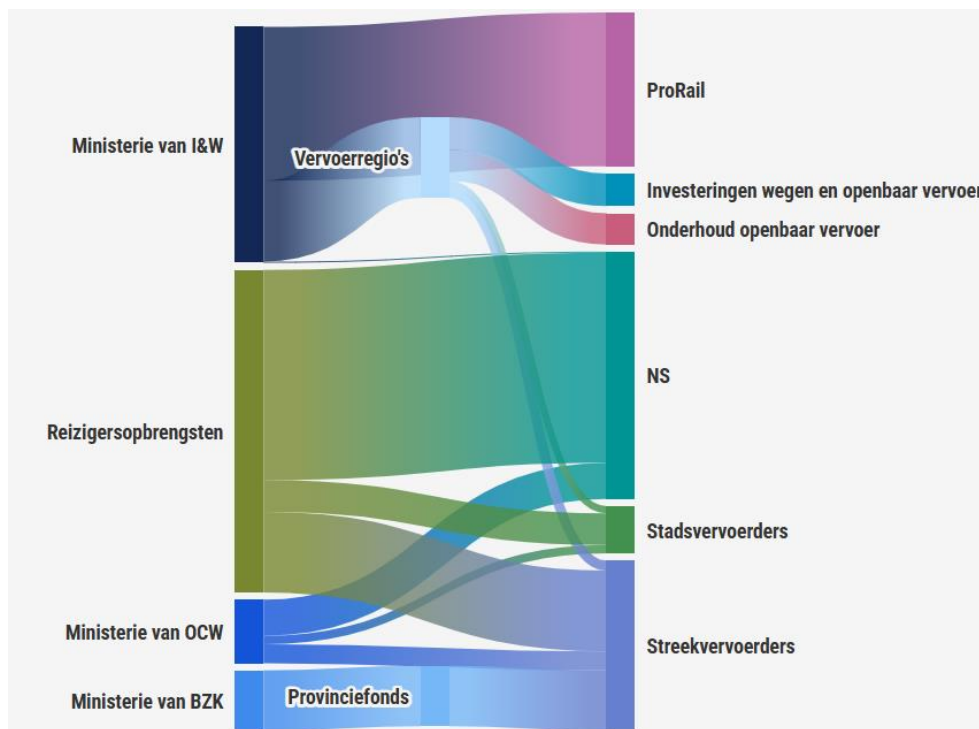
Grofweg vindt financiering plaats door middel van drie hoofdgeldstromen: door bijdragen van overheden, door reizigersopbrengsten en door het studentenreisproduct (SRP). Hiermee dekken vervoerders kosten die verband houden met het uitvoeren van het ov, zoals energiekosten en de inzet van personeel en materieel.

In dit hoofdstuk worden deze geldstromen nader toegelicht. Paragraaf 4.1 belicht de structurele financiering van het ov-systeem door de verschillende overheden. In paragraaf 4.2 wordt in het verlengde daarvan ingegaan op de recente aanvullende Rijksbijdragen aan het ov-systeem, onder meer vanwege de coronapandemie, het dempen van tariefstijgingen en de herijking van de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct. Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op de reizigersopbrengsten en behandelt paragraaf 4.4 het SRP. Paragraaf 4.5 brengt de kostendekkingsgraad bij de verschillende concessieniveaus in kaart en paragraaf 4.6 geeft een lange termijnperspectief op de betaalbaarheid van het ov voor de overheid.

4.1 Structurele financiering vanuit de overheden

Onderstaand figuur 4.1 geeft een overzicht van de geldstromen binnen het Nederlandse ov-systeem.²⁶ De figuur is niet volledig. De dikte van de lijnen is indicatief voor de relatieve omvang van de geldstromen zodat in één oogopslag zichtbaar is wat de belangrijkste geldstromen zijn die gerelateerd zijn aan de exploitatie van het ov-systeem.

26 Vervoer in open toegang, infrastructuurinvesteringen in het kader van het MIRT en tijdelijke geldstromen zoals nader toegelicht in paragraaf 4.2 zijn buiten de scope van deze figuur gehouden. Hetzelfde geldt voor decentralisatie-uitkeringen die IenW verstrekt aan provincies.



Figuur 4.1 - Overzicht van de belangrijkste geldstromen binnen het Nederlandse ov-systeem.

Bijdragen vanuit het ministerie van IenW

Het ministerie van IenW financiert het ov-systeem via drie geldstromen.

Allereerst verstrekt IenW als concessieverlener voor het hoofdrailnet sinds 2025 een exploitatiebijdrage aan NS van €17,5 miljoen per jaar.²⁷ Tot en met 2024 betaalde NS jaarlijks een concessievergoeding van €80 miljoen aan IenW. Sinds de coronapandemie, het daarmee structureel veranderde reisgedrag en de fors gestegen kosten door de hoge inflatie en stijgende energieprijzen in de afgelopen jaren, is de concessie voor het hoofdrailnet fors minder rendabel geworden (zie paragraaf 4.4). Tegen die achtergrond is in de 'Concessie voor het Hoofdrailnet 2025-2033' een jaarlijkse exploitatiebijdrage in plaats van een concessievergoeding opgenomen.

Daarnaast verstrekt IenW de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) aan de twee vervoerregio's MRDH en VRA. De BDU-middelen zijn bestemd voor exploitatie, beheer en onderhoud van de sporen en voor investeringen in de infrastructuur. De BDU is een specifieke uitkering berustend op een wettelijke grondslag, waardoor er ieder jaar een beschikking moet worden opgesteld. IenW stelt deze op vóór 31 december van het jaar voorafgaand waar de uitkering betrekking op heeft. In 2025 heeft IenW een BDU-budget van €1,319 miljard beschikbaar gesteld. Tabel 4.1 laat zien over welke bedragen het de komende jaren gaat.

27 Dit is een optelsom van € 5,5 miljoen subsidie voor de uitvoering van de concessie, € 7,5 miljoen voor het beheer van het landelijke reisinformatiesysteem en € 4,5 miljoen voor de versterking van de dienstverlening in Zeeland.

2026	2027	2028	2029	2030
1,361	1,223	1,186	1,186	1,186

Tabel 4.1 - BDU-budget vanuit de IenW-begroting (bedragen in miljarden €).²⁸

In meerjarig toekomstig perspectief is een afname van het BDU-budget zichtbaar. Op de BDU is een taakstelling van 10% van toepassing als gevolg van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof in 2024. Voor het jaar 2026 is deze korting met Rijksbrede middelen teruggedraaid. In 2027 zal nog één derde van deze korting worden teruggedraaid met middelen uit het mobiliteitsfonds op de IenW-begroting (zie ook paragraaf 4.2).

De BDU wordt ieder jaar gecorrigeerd met de loon- en prijsbijstelling (LPO), die door het ministerie van Financiën wordt verstrekt. In de reeks in tabel 4.1 is de LPO voor de jaren 2026 en verder nog niet verwerkt. De LPO over 2026 wordt in september 2026 verwerkt. De helft van de LPO voor de BDU bestaat uit prijsbijstelling, de andere helft uit loonbijstelling.

De BDU blijkt in de praktijk onderhavig aan politiek ingrijpen. Zo werd in het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte I (2010) een 'Grotestedenkorting' opgenomen. In 2024 stond in het regeerakkoord van het kabinet-Schoof (2024) dat specifieke uitkeringen (spuk's) zouden worden overgeheveld naar het provincie- en gemeentefonds, met een bijbehorende budgetkorting van 10%. De BDU is formeel ook een spuk en bleek onbedoeld onderdeel te zijn van deze coalitie-afpraak. De overheveling werd door het kabinet-Schoof in oktober 2024 teruggedraaid, maar de 10% budgetkorting vanaf 2026 bleef ongewijzigd (zie paragraaf 4.2).

Tot slot verstrekt IenW jaarlijks een subsidie aan ProRail voor de exploitatie, onderhoud en vernieuwing (EOV) van het spoor. Deze subsidie dekt circa 80% van de kosten die ProRail maakt voor de instandhouding van de spoorinfrastructuur en de verdeling van de capaciteit. Het overige deel wordt gedekt door een gebruiksvergoeding die spoorvervoerders aan ProRail betalen (zie het einde van deze paragraaf). In 2025 heeft IenW een EOV-budget van €2,562 miljard beschikbaar gesteld. In de komende jaren gaat het om de volgende bedragen:

2026	2027	2028	2029	2030	2031
2,608	2,892	2,755	2,619	2,340	2,239

Tabel 4.2 - EOV-budget vanuit de IenW-begroting (bedragen in miljarden €).²⁹

Tabel 4.2 maakt zichtbaar dat er vanaf 2027 ieder jaar minder middelen voor EOV beschikbaar zijn. Net als de BDU worden de EOV-middelen jaarlijks verhoogd met de Loon- en prijsontwikkeling (LPO). Ook voor de reeks in tabel 4.2 geldt dat de LPO voor 2026 en verder nog niet is verwerkt. Ongeveer driekwart van de LPO voor de EOV-middelen is prijsbijstelling en ongeveer een kwart is loonbijstelling. IenW probeert het EOV-budget aan te laten sluiten op

²⁸ Voorjaarsnota 2026, 27 maart 2026.

²⁹ Voorjaarsnota 2026, 27 maart 2026.

de budgetbehoefte en productie van ProRail in de eerstkomende jaren. Iedere Voorjaarsnota wordt bekeken of de meerjarige reeks aan EOVBudgetten aanpassing behoeft en hoe dat kan worden gedekt. Dat neemt niet weg dat de basis voor dit gesprek een afnemende budgetreeks is, terwijl de instandhoudingsopgave van het Nederlandse spoor, zeker in vergelijking met de afgelopen decennia, zeer groot is. Zie daarvoor bijvoorbeeld de Staat van de infrastructuur van ProRail.³⁰

Breder geldt dat er voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing van het spoornetwerk tekorten van vele miljarden zijn. De ruimte in het Mobiliteitsfonds is beperkt en daarom is een bredere afweging van de besteding van de beschikbare middelen in het Mobiliteitsfonds noodzakelijk. In de meest recente Beleidsbrief van IenW worden hiervoor de beleidskaders gegeven.³¹ IenW heeft een brief over het afwegproces, prioritering en perspectief in voorbereiding.

Baten voor het ministerie van IenW: HSL-heffing

Tegenover de financiële bijdragen die IenW levert aan het ov-systeem, ontvangt IenW jaarlijks een HSL-heffing van vervoerders die over de infrastructuur van de hogesnelheidslijn rijden (Hoofddorp-Rotterdam West en Barendrecht-Belgische grens). De HSL-heffing dient als een bijdrage van vervoerders aan de aanleg van deze infrastructuur aan het begin van deze eeuw. De betaling van deze heffing wordt geregeld met het Besluit HSL-heffing 2015.³² In het besluit is een bedrag opgenomen dat jaarlijks aan HSL-heffing moet worden betaald. In 2025 ging het om een bedrag van €128 miljoen. Dat totaalbedrag wordt gedeeld door het aantal gereden treinkilometers op de HSL. Dat bepaalt welke bijdrage een vervoerder moet leveren. Over de HSL rijden NS-treinen voor de uitvoering van de hoofd railnetconcessie en er rijden in open toegang internationale treinen naar onder andere Brussel, Parijs en Londen.

Bijdragen vanuit het ministerie van BZK en provincies

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het provinciefonds en de bijbehorende verdeelsystematiek. In hun rol als concessieverlener verstrekken provincies met de middelen uit het provinciefonds een jaarlijkse exploitatiebijdrage aan de vervoerder(s) in hun concessiegebied. Voor elke concessie in het regionale ov geldt dat de reizigersopbrengsten en de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct niet voldoende zijn om alle kosten mee te kunnen dragen (zie paragraaf 4.5). De jaarlijkse exploitatiebijdrage van de concessieverlener heeft als doel om de vervoerder in staat te stellen om de concessie kostendekkend uit te kunnen voeren. Naast exploitatiebijdragen aan vervoerders geven provincies financiële middelen uit aan aanleg, beheer en onderhoud van weginfrastructuur, inclusief haltes en vrije tram- en busbanen. Ook co-financieren provincies uitbreiding en verduurzaming van regionale spoorinfrastructuur.

³⁰ Staat van de Infrastructuur ProRail 2024, september 2025.

³¹ Beleidsbrief Infrastructuur en Waterstaat: Nederland bereikbaar, schoon, veilig en economisch sterk houden, IenW, 24 april 2026.

³² wetten.nl - Regeling - Besluit HSL-heffing 2015 - BWBR0036412.

De middelen in het provinciefonds voor het ov zijn niet geormerkt, wat betekent dat provincies zelf kiezen hoeveel middelen zij als concessieverlener toedelen aan het regionaal ov. IenW monitort deze budgetten niet. Er wordt niet op macroniveau bijgehouden welk deel van de provinciefondsmiddelen aan de exploitatie van het regionaal ov wordt besteed.

De toegekende middelen in het provinciefonds zijn niet rechtstreeks gerelateerd aan de kostenontwikkeling in het openbaar vervoer. Wel wordt het provinciefonds sinds 2024 jaarlijks geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het nationaal bruto binnenlands product. Provincies kunnen deze indexatie naar eigen inzicht besteden.

De verdeelsystematiek binnen het provinciefonds wordt op dit moment herzien. Naar aanleiding van het rapport 'Herijking provinciefonds van juni 2023'³³ en het daarop volgende advies 'Nieuw verdeelmodel provinciefonds'³⁴, wordt gewerkt aan een nieuwe verdeelmodel. Rijk en provincies hebben daarnaast – bij de invoering van de nieuwe normeringssystematiek op basis van het bbp – in 2024 afgesproken onderzoek te doen naar de kostenontwikkeling op het gebied van ov, infrastructuur en natuur in relatie tot de ontwikkeling van het bbp. Rijk en provincies hebben afgesproken opvolging te geven aan de uitkomsten van deze onderzoeken. Ook worden inzichten uit de onderzoeken benut voor de ontwikkeling van het verdeelmodel. Door onderzoeksbureau SEO is inmiddels onderzoek gedaan naar de kostenontwikkeling van het ov bij provincies.³⁵

Bijdragen vanuit de vervoerregio's aan vervoerders

Met de BDU die IenW verstrekt organiseren de vervoerregio's het openbaar vervoer in de stedelijke gebieden in en rond Rotterdam, Den Haag en Amsterdam. Uit de BDU-gelden verstrekken de vervoerregio's een jaarlijkse exploitatiebijdrage aan de vervoerder(s) in hun gebied, vergelijkbaar met de provincies als concessieverleners voor het regionale ov en IenW als concessieverlener voor het hoofdrailnet.

Daarnaast stellen de vervoerregio's een jaarlijkse vergoeding beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur en voor investeringen in voertuigen (trams en metro's). Regelgeving over lokale sporen is momenteel geregeld in de Wet lokaal spoor, het bijbehorende besluit en de bijbehorende regeling. Investerings in de railinfrastructuur worden in de meeste gevallen in één keer betaald door de vervoerregio. De kapitaallasten van de railvoertuigen worden als onderdeel van de jaarlijkse concessievergoedingen in de vorm van een subsidie vergoed door de vervoerregio aan het vervoerbedrijf. Overigens maken de vervoerbedrijven voor het benodigde kapitaal vaak ook nog gebruik van de leningsmogelijkheden die vervoerregio's aan hun vervoerbedrijven bieden: vervoerregio's op hun beurt lenen hiervoor op de markt. In de praktijk is dat vaak de Bank Nederlandse Gemeenten.

³³ Herijking provinciefonds, Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling, ministerie van BZK, juni 2023.

³⁴ Nieuw verdeelmodel provinciefonds - Bouwstenen bij het voorliggende verdeelvoorstel | Rapport | Rijksoverheid.nl, september 2024.

³⁵ Ontwikkeling OV-uitgaven, SEO, 2026.

Verlaagd btw-tarief op personenvervoer

In het personenvervoer, waaronder het openbaar vervoer, geldt het lage btw-tarief van 9% in plaats van het reguliere tarief van 21%. Dit is een fiscale regeling: een belastingkorting om het personenvervoer te stimuleren. De kosten van deze fiscale regeling bedroegen in 2025 ca. €718 miljoen. Het aandeel van het ov hierin is ongeveer €450 miljoen. Tabel 4.3 geeft de kosten voor de Rijksoverheid van het verlaagde btw-tarief op personenvervoer in de afgelopen jaren weer.

2021	2022	2023	2024	2025
383	617	658	681	718

Tabel 4.3 - Kosten verlaagd btw-tarief personenvervoer (in miljoenen euro's).³⁶

Baten: gebruiksvergoeding voor beheer en onderhoud spoorinfrastructuur

Alle vervoerders die op het Nederlandse spoor rijden betalen jaarlijks een gebruiksvergoeding aan ProRail. Dit is een bijdrage aan de kosten die ProRail maakt voor exploitatie, onderhoud en vervanging (EOV). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kosten voor de instandhouding van de spoorinfrastructuur, het gebruik van stations en de verdeling van de beschikbare capaciteit op het spoor onder vervoerders. De gebruiksvergoeding geldt zowel voor passagiersvervoerders als voor goederenvervoerders, ongeacht of het vervoer plaatsvindt onder een concessie of in open toegang. Tabel 4.4 geeft een overzicht van de totale gebruiksvergoeding die ProRail in de afgelopen jaren jaarlijks heeft ontvangen.

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
358	334	343	355	376	421	418

Tabel 4.4 - Totale gebruiksvergoeding aan ProRail (bedragen in miljoenen euro's).³⁷

Het grootste deel van de totale gebruiksvergoeding wordt door NS betaald. De hoogte van de gebruiksvergoeding hangt onder meer af van het aantal treinkilometers dat de vervoerder aflegt, het gebruik van stations en de mate waarin van opstelcapaciteit gebruik wordt gemaakt. ProRail stelt eens per vier jaar de tarieven van de gebruiksvergoeding vast. Hierbij maakt ProRail onderscheid tussen een vergoeding minimum toegangspakket (VMT) en overige diensten (zoals het halteren bij een station en opstellen). De directe kosten voor het VMT, zoals voor de bovenleidingen en het toewijzen van capaciteit op het spoor, worden één-op-één aan vervoerders doorbelast. Bij de overige diensten heeft ProRail meer vrijheid bij de vaststelling van de gebruiksvergoedingstarieven voor de vervoerders. ProRail moet deze tarieven onafhankelijk vaststellen en IenW mag daarop geen invloed uitoefenen.

³⁶ Ministerie van Financiën.

³⁷ Jaarrekeningen ProRail 2019-2025.

Vaak wordt daarbij ook in ogenschouw genomen wat de markt aankan. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) toetst de methodiek die ProRail gebruikt om de gebruiksvergoedingstarieven vast te stellen.

De gebruiksvergoeding die vervoerders betalen is niet kostendekkend. ProRail maakt jaarlijks veel meer kosten voor EOv dan dat er aan gebruiksvergoeding binnenkomt. Zoals eerder al is weergegeven, is het EOv-budget voor 2026 ongeveer €2,5 miljard. Dat betekent dat een kleine 20% van de jaarlijkse EOv-kosten door vervoerders wordt betaald. Het ministerie van IenW betaalt het overige deel. Dit is een (indirecte) overheidsbijdrage voor de exploitatie van het spoorvervoer. Ieder land maakt op dit punt eigen keuzes. We zien bijvoorbeeld in België dat 100% van de kosten voor instandhouding en capaciteitsverdeling door vervoerders wordt betaald. Daar staat tegenover dat de exploitatiebijdrage die de Belgische overheid verstrekt voor het spoorvervoer hoger ligt dan in Nederland.

Samenvattend

Onderstaande tabel 4.5 geeft een samenvatting van de overheidsbijdragen en baten voor de overheid als het gaat om de financiering van het ov-systeem. Hierbij is geabstraheerd van de kosten voor wegonderhoud die RWS, de provincies en gemeenten doen, omdat ze, hoewel relevant vanuit kostenperspectief, niet geormerkt zijn voor het openbaar vervoer.

	Overheids- bijdragen	Overheids- baten
IenW		
Exploitatatiebijdrage aan NS	18	
BDU aan vervoerregio's	1.319	
EOv-subsidie aan ProRail	2.562	
HSL-heffing		128
BZK		
Exploitatatiebijdragen aan ov vanuit provinciefonds	1.009	
OCW		
Bijdrage voor studentenreisproduct (2024)	994 ³⁸	
Fiscale stimulering		
9% i.p.v. 21% btw	450	
Totaal	6.352	128

Tabel 4.5 - Overzicht van bijdragen van het Rijk en baten voor het Rijk vanuit het ov-systeem in 2025 (bedragen in miljoenen euro's) op basis van paragraaf 4.1.

³⁸ Dit bedrag is exclusief de incidentele middelen die als gevolg van de motie-Krul c.s. in 2024 voor het studentenreisproduct beschikbaar zijn gesteld (zie paragraaf 4.2 en 4.3).

4.2 Recente aanvullende Rijksbijdragen voor het ov-systeem

In de afgelopen zes jaar heeft de Rijksoverheid een aantal incidentele en structurele vergoedingen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van het ov-systeem. Deels zijn dit aanvullende vergoedingen, deels (tijdelijke) compensaties van bezuinigingen en/of herijkingen. Tabel 4.6 geeft een overzicht van recente aanvullende Rijksbijdragen voor het ov-systeem:

2020-2023	2024	2025	2026
<u>Coronasteun</u> • €3,4 miljard BVOV in de jaren 2020-2022 • €150 miljoen TVOV in 2023	<u>Motie-Bikker c.s.</u> • €300 miljoen structureel voor het stads- en streekvervoer ter voorkoming tariefstijgingen (€158 miljoen) en versterking regionaal OV (142 miljoen) • €120 miljoen incidenteel voor voorkomen tariefstijging NS <u>Motie Krul c.s.</u> • €208 miljoen voor 2024 voor alle vervoerders vanwege herijking OCW-bijdrage studentenreisproduct <u>BDU-korting aangekondigd</u> • Vanaf 2026 €110 miljoen per jaar minder budget voor vervoerregio's	<u>NS-tarieven</u> • €42 miljoen incidenteel voor dempen tariefstijging NS	<u>Incidentele compensatie BDU-korting</u> • De korting voor 2026 wordt volledig teruggedraaid. • Voor 2027 wordt een derde van de korting teruggedraaid. <u>Amendement Grinwis (aangenomen in Tweede Kamer)</u> • €448 miljoen (in totaal) voor 2026 en 2027 voor alle vervoerders vanwege herijking OCW-bijdrage studentenreisproduct <u>Motie-Klaver c.s. (invulling kabinet volgt)</u> • €118 miljoen voor een tijdelijk goedkoop Dal Vrij abonnement voor de trein

Tabel 4.6 - Overzicht recente aanvullende Rijksbijdragen voor het ov-systeem.

Coronasteun

Naar aanleiding van de coronapandemie heeft IenW tussen 2020 en 2022 een Beschikbaarheidsvergoeding openbaar vervoer (BVOV) en in 2023 een Transitievergoeding openbaar vervoer (TVOV) beschikbaar gesteld. In deze periode nam het aantal reizigers sterk terug als gevolg van overheidsmaatregelen om de pandemie terug te dringen en adviezen om het aantal besmettingen te verminderen. Met de BVOV (€3,4 miljard in de jaren 2020-2022) en TVOV (€150 miljoen in 2023) konden vervoerders, ondanks de lage reizigersopbrengsten, toch de dienstregeling redelijk op peil houden. Sinds 2024 is er geen sprake meer van coronasteun vanuit het Rijk. Wel is er in artikel 77 van de HRN-Concessie, naar aanleiding van het onzekere herstel van reizigersaantallen na de coronapandemie, een risicoverdelingsafpraak tussen IenW en NS gemaakt over de aantallen reizigerskilometers in de businesscase. Als de gerealiseerde reizigerskilometers buiten een bepaalde bandbreedte achterblijven bij de prognose van 2023 (toen de concessie aan NS werd gegund) ontvangt NS een vergoeding van IenW. Bij veel regionale ov-concessies zijn bij tussentijdse herijkingen of nieuwe concessieverleningen afspraken gemaakt hoe het corona-effect wordt opgevangen. In de praktijk is dat veelal een hogere exploitatiebijdrage in combinatie met een lager voorzieningenniveau dan pre-corona was afgesproken.

Motie-Bikker c.s. en incidentele tegemoetkoming NS

Sinds 2024 ontvangen decentrale ov-autoriteiten vanuit het Rijk structureel €300 miljoen per jaar door de motie-Bikker c.s.³⁹ Met een deel van deze middelen (€158 miljoen) werd vervoerders opgedragen de voorziene tariefstijging van 11,7% in de reizigerstarieven per 1 januari 2024 structureel ongedaan maken. De decentrale overheden compenseren de vervoerders structureel voor dit inkomstenverlies. De rest van de middelen (€142 miljoen) is bestemd om het ov op peil te houden en te verbeteren, bijvoorbeeld voor het uitbreiden van de dienstregeling. In de praktijk worden deze middelen (gedeeltelijk) gebruikt om de structurele gevolgen van het gewijzigd reisgedrag na corona op te vangen.

In DOVA-verband en in het BO NOVB zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de Bikkermiddelen tussen de regionale OV-autoriteiten. Voor de compensatie van de prijsstijgingen zijn de reizigersopbrengsten van 2019 als uitgangspunt genomen. De overige middelen zijn verdeeld op basis van de DOVA-verdeelsleutel (gebaseerd op een weging van 25% voor reizigersaantallen en 75% voor reizigerskilometers).⁴⁰ De regionale OV-autoriteiten zorgen voor besteding van de Bikkergelden. Dit kan compensatie van vervoerbedrijven betreffen, inkoop van extra vervoer of bijvoorbeeld infrastructureel onderhoud.

Voor het hoofdrailnet kwamen met de motie-Bikker c.s. incidentele middelen (€120 miljoen) beschikbaar om de NS-tarieven in 2024 niet te laten stijgen. Omdat deze middelen incidenteel waren, moest de niet doorgevoerde

³⁹ Kamerstuk 36 410, nr. 29 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, motie van het lid Bikker c.s., 21 september 2023.

⁴⁰ Kamerstuk 23 645, nr. 850, brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 25 april 2025.

tariefstijging uit 2024 alsnog in latere jaren worden ingehaald. Dat heeft in de jaren 2025 en 2026 tot extra tariefstijgingen geleid, bovenop de reguliere indexatie op basis van inflatie. In 2025 heeft IenW nog een incidentele bijdrage van €42 miljoen verstrekt om de tariefstijging bij NS te dempen. Voor het jaar 2026 en verder is hiervoor geen Rijksbijdrage meer beschikbaar. In de hoofdrailnetconcessie is afgesproken dat er in de jaren 2027-2029 sprake zal zijn van kleine extra tariefstijgingen van 1% bovenop de reguliere tariefstijging op basis van inflatie om de achterstand in te halen.

Motie-Krul c.s.

In 2024 hebben alle vervoerders verder een eenmalige bijdrage van het Rijk ontvangen vanwege de motie-Krul.⁴¹ Aanleiding voor deze bijdrage is de herijking van de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct in de periode 2022-2023. Omdat in die periode het aantal reisbewegingen onder studenten in de nasleep van de coronapandemie significant lager lag dan daarvoor, zou de OCW-bijdrage per 1 januari 2024 met ca. €200 miljoen per jaar afnemen. Met de genoemde motie is eenmalig ca. €200 miljoen beschikbaar gesteld om deze negatieve bijstelling incidenteel te compenseren. Voor het jaar 2025 en verder zijn vanuit deze motie geen middelen beschikbaar gesteld om de gevolgen van de herijking voor vervoerders te compenseren.

Compensatie BDU-korting

In de financiële bijlage van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof uit 2024 was de afspraak opgenomen dat specifieke uitkeringen 'worden overgeheveld naar het gemeente- of provinciefonds met een budgetkorting van 10%'.⁴² Deze budgetkorting werd direct in de rijksbegroting ingeboekt vanaf 2026. Ook de BDU die de vervoerregio's ontvangen voor hun verkeer- en ovtaken viel hieronder. De korting op de BDU leidt voor de vervoerregio's tot een bezuiniging van €110 miljoen per jaar: €59 miljoen voor de MRDH en €51 miljoen voor de VRA. In augustus 2025 hebben de vervoerregio's en het Rijk de afspraak gemaakt dat het Rijk in 2026 zorgt voor een volledige compensatie van de BDU-korting. Voor 2027 is de verdeling 1/3^e-1/3^e -1/3^e: het Rijk compenseert 1/3^e deel, de vervoerregio's dragen uit eigen middelen 1/3^e deel bij en het laatste 1/3^e deel moet worden opgevangen door de ov-reizigers in de vorm van afschaling van het vervoeraanbod en/of hogere tarieven.

Motie-De Hoop c.s.

In januari 2026 heeft de Tweede Kamer de motie-De Hoop c.s.⁴³ aangenomen. Deze motie verzoekt, "Constaterende dat er telkens – vaak na voorstellen vanuit de Kamer – incidentele financiële oplossingen gevonden worden" - de regering om uiterlijk bij de begroting voor het jaar 2027 met plannen te komen voor structurele versterking van het openbaar vervoer.

⁴¹ Kamerstuk 31 524, nr. 581, motie Krul c.s. 26 oktober 2023.

⁴² Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord | Kabinetsformatie 2024.

⁴³ Kamerstuk 36 800 XII, nr. 18, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2026, 22 januari 2026.

Amendement-Grinwis

In het voorjaar van 2026 heeft de Tweede Kamer het amendement-Grinwis⁴⁴ aangenomen, zowel op het Belastingplan als op de IenW-begroting. Stemming in de Eerste Kamer moet overigens nog plaatsvinden. Pas daarna heeft het amendement kracht van wet. Door het amendement op het belastingplan werd compensatie voor hoge benzineaccijnzen versneld afgebouwd. Dat leverde het Rijk een bedrag op van €448 miljoen verdeeld over twee jaar. Door het amendement op de IenW-begroting is dit bedrag ter beschikking gekomen van het openbaar vervoer. Aanleiding voor dit amendement is de afnemende OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct (zie paragraaf 4.4) en de gevolgen die dat kan hebben voor de tarieven in het ov en het aantal buslijnen. Er dient nog besluitvorming plaats te vinden over de exacte verdeling van deze middelen.

Motie-Klaver c.s.

Tot slot is in het voorjaar van 2026 de motie-Klaver c.s.⁴⁵ aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om in de zomer van 2026 een tijdelijk goedkoop treinabonnement voor de daluren in te voeren. Concreet betekent dit dat het NS Flex Dal Vrij abonnement (dat bij alle spoorvervoerders in Nederland geldig is die onder een concessie rijden) tijdelijk goedkoper wordt aangeboden (€49 per maand in plaats van €127,95). De kosten hiervan worden geraamd op €118 miljoen. Daarnaast vraagt de motie om op langere termijn tot een landelijk dekkende propositie te komen, die ook geldig is in bus, tram en metro.

4.3 Reizigersopbrengsten

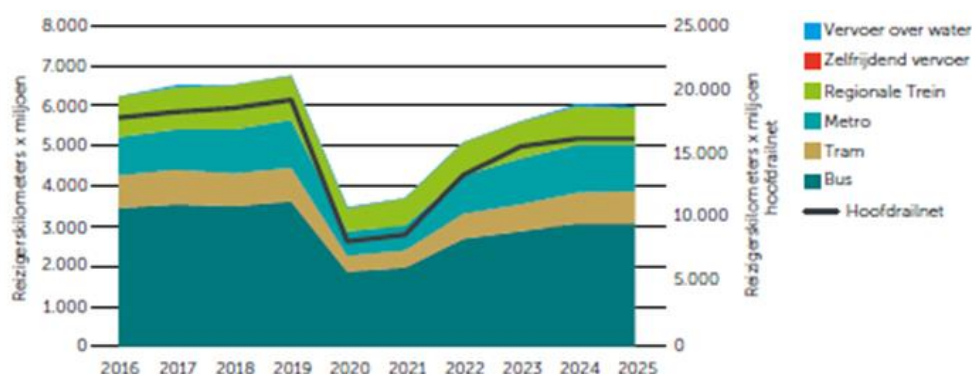
Naast de bijdragen van overheden wordt het openbaar vervoer gefinancierd met reizigersopbrengsten. Vervoerders realiseren reizigersopbrengsten met de verkoop van tickets en abonnementen. De reizigersopbrengsten hangen af van de reizigersaantallen, de afstand die zij afleggen en de hoogte van de tarieven. Onder reizigersopbrengsten kunnen ook de opbrengsten vanuit contracten met werkgevers vallen over reiskostenvergoedingen voor werknemers of bijvoorbeeld afspraken met overheden over goedkoper ov voor mensen met een laag inkomen.

Reizigersaantallen

De belangrijkste drijver van reizigersopbrengsten is het aantal reizigers en de afstand die zij afleggen. Een gebruikelijke maatstaf die hiervoor in het ov wordt gehanteerd is het aantal reizigerskilometers. Dat is het aantal in het ov gereisde kilometers in een bepaald jaar en het is daarmee een indicator voor ov-reisgedrag op landelijk niveau. In de afgelopen decennium is het onderstaande beeld zichtbaar (figuur 4.2):

44 Kamerstuk 36 800 XII, nr. 9, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2026, 17 november 2025.

45 Kamerstuk 36 933, nr. 9, motie van het lid Klaver en Paternotte c.s., 22 april 2026.



Figuur 4.2 - Ontwikkeling reizigerskilometers in het ov 2016-2025.⁴⁶

Tot en met 2019 was er ieder jaar sprake van een gestage stijging van het aantal reizigerskilometers. De daling in 2020 en 2021 is te verklaren door de coronapandemie. Sindsdien stijgt het aantal reizigerskilometers weer, maar het niveau van voor de coronapandemie is nog niet bereikt. Het aantal reizigerskilometers eind 2024 is op macroniveau 86% ten opzichte van 2019.⁴⁷ In 2025 is dit percentage gedaald naar 85%. Het aantal instappende reizigers is in 2025 met 0,1% gestegen ten opzichte van 2024.⁴⁸ Het herstel na de coronajaren maakt dus een pas op de plaats. Tussen modaliteiten zijn verschillen zichtbaar. De tram en metro zitten in 2025 op 97% van het aantal reizigerskilometers ten opzichte van 2019. Bus en regionale trein volgen op 85% en het hoofdrailnet zat in 2025 op 84%.⁴⁹ De ontwikkeling op het hoofdrailnet in 2025 wordt overigens voor een groot deel verklaard door stakingsdagen die er in dat jaar zijn geweest.

De achterblijvende reizigerskilometers worden voornamelijk verklaard doordat de coronapandemie het reisgedrag structureel heeft veranderd, zeker op het hoofdrailnet. Mensen werken en studeren structureel meer thuis. Het gevolg is dat het aantal reizigerskilometers (en daarmee de reizigersopbrengsten) lager ligt dan voor de coronapandemie werd verwacht. Dat is zeker op vrijdagen en woensdagen het geval. Tegelijkertijd is zichtbaar dat er op bepaalde dagen juist meer reizigers met het ov reizen dan voor corona het geval was. De piek in reizigersdruk op het hoofdrailnet op dinsdag- en donderdagochtend ligt inmiddels hoger dan het pré-coronaniveau. Ook het aantal sociaal-recreatieve reizigers in het weekend ligt inmiddels boven het niveau van 2019.

Wanneer het ov wordt vergeleken met andere modaliteiten valt op dat het ov na de coronapandemie langzamer herstelt dan de auto en dat het aantal autokilometers op het hoofdwegennet in de periode 2014-2024 harder is gegroeid (7,5%) dan het treinverkeer (1,5%).⁵⁰

⁴⁶ Staat van het openbaar vervoer 2025.

⁴⁷ Staat van het openbaar vervoer 2024.

⁴⁸ Staat van het openbaar vervoer 2025.

⁴⁹ Staat van het openbaar vervoer 2025.

⁵⁰ Mobiliteitsbeeld 2025, KIM, ministerie van IenW.

Het is voor vervoerders uitdagend om de bedrijfsvoering op het veranderde reisgedrag in te richten. De piekmomenten in de week bepalen wat een vervoerder aan personeel en materieel nodig heeft en daarmee in grote mate de vaste kosten. Zeker voor het hoofdrailnet geldt dat NS het personeelsbestand en materieelpark afstemt op de piekmomenten, terwijl de bezettingsgraad buiten de spits fors lager ligt (zie verderop in deze paragraaf). Voor de coronapandemie waren de reizigers gelijkmatiger over de week verdeeld en werd de benodigde capaciteit efficiënter benut. In vergelijking met het pré-coronaniveau is er nu meer capaciteit nodig, terwijl er minder reizigers zijn om de inzet van personeel en materieel mee terug te verdienen. De stijging van het aantal reizigers op dinsdag, donderdag en weekend biedt geen compensatie voor deze gestegen kosten, omdat het totale aantal reizigers achterblijft.

Tarieven

Het tarief dat de reiziger voor een rit in het openbaar vervoer betaalt, is in de regel opgebouwd uit een vaste en een afstandsafhankelijke component. Voor het stads- en streekvervoer geldt het Landelijk Tarievenkader (LTK). Het LTK is een convenant met landsdekkende afspraken tussen decentrale ov-autoriteiten over onder meer de tarieven en landelijke kortingsproposities in het stads- en streekvervoer. Dit vindt plaats zonder kaderstelling en zonder betrokkenheid vanuit het ministerie van IenW. In het LTK geldt een basistarief van €1,16 (prijspeil 2026) en een bedrag per afgelegde kilometer, wat varieert tussen ca. €0,20 en ca. €0,40 (prijspeil 2026), afhankelijk van de modaliteit en reisklasse.

De tarieven in het stads- en streekvervoer worden ieder jaar geïndexeerd met de Landelijke Tariefindex (LTI). Dat is een gewogen index op basis van loonkosten-, energiekosten- en inflatieontwikkeling. De LTI wordt jaarlijks door DOVA vastgesteld. Dat is een technische exercitie, gebaseerd op historische afspraken. De decentrale ov-autoriteiten nemen vervolgens ieder afzonderlijk een besluit om die LTI toe te passen bij de jaarlijkse tariefstijging. Ook dit vindt plaats zonder kaderstelling vanuit het ministerie van IenW. De LTI bestaat uit twee onderdelen: een prognose van de kostenontwikkeling in het regionale ov en een correctie van in voorgaande jaren gebruikte prognoses. Deze systematiek leidt ertoe dat er enige vertraging zit in de daadwerkelijke kostenontwikkeling waar vervoerders mee te maken hebben en de mate waarin dat gecompenseerd wordt door middel van de stijging van de tarieven. In tijden waarin de kosten harder stijgen dan de verwachte loonkostenontwikkeling of inflatie, kan dit een financieel nadeel voor de vervoerder betekenen. In tijden waarin dit juist andersom is, kan de vervoerder een financieel voordeel ondervinden.

NS berekent de tarieven niet op basis van afgelegde kilometers, maar op basis van zogeheten tariefeenheden. Een tariefeenheid is een vastgestelde afstand tussen twee stations en komt bij benadering overeen met het aantal kilometers tussen die stations. NS hanteert deze methode omdat het hiermee eenvoudiger is om een reisafstand tussen twee stations (en daarmee het tarief voor een reis tussen die twee stations) te bepalen. Voor een reguliere reis tussen 0 en 8 tariefeenheden geldt een vast tarief van €3,00 (prijspeil 2026). Daarna loopt de

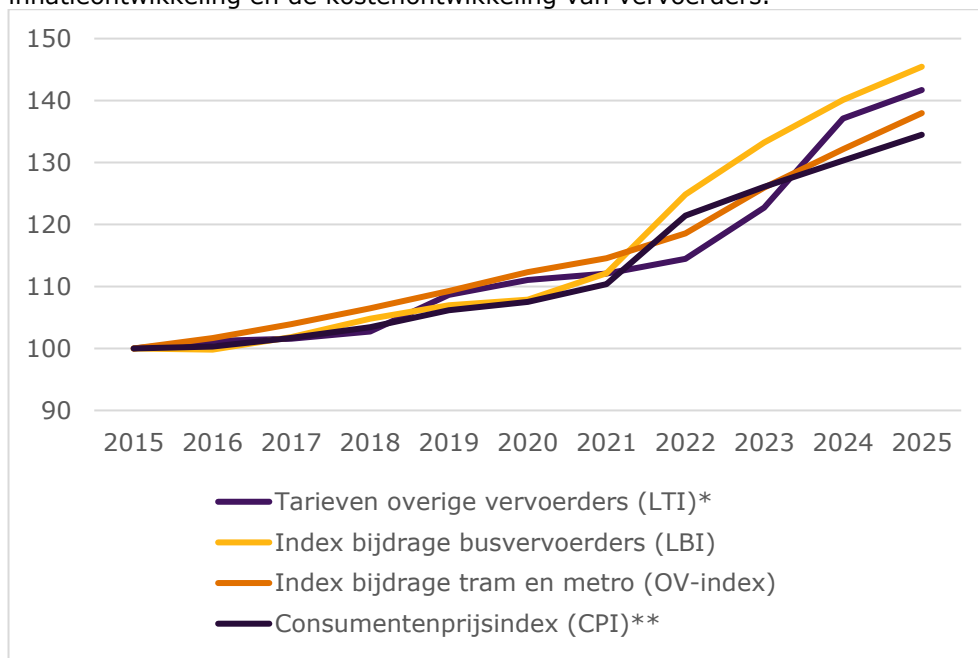
prijs van een kaartje op naarmate de reisafstand toeneemt.⁵¹ Deze stijging is overigens regressief: bij langere reizen is het tarief per tariefeenheid lager dan bij korte reizen.

De wijze waarop NS de tarieven jaarlijks mag indexeren is vastgelegd in de hoofdrailnetconcessie. In de concessie zijn enkele veelgebruikte tariefsoorten (zoals enkele reis tweede klas) aangemerkt als beschermde reisrechten. NS mag de tarieven van deze beschermde reisrechten in de basis verhogen met de geraamde ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Hierop kunnen vervolgens correcties worden doorgevoerd, bijvoorbeeld als de daadwerkelijke ontwikkeling van de consumentenprijsindex hoger of lager uitviel. Dit correctiemechanisme is toegevoegd aan de huidige hoofdrailnetconcessie omdat de inflatie in de jaren 2020-2023 steeds hoger uitviel dan geraamd, waardoor de tarieven minder stegen dan de inflatie.

Sommige regionale spoorconcessies volgen niet de Landelijke Tariefindex, maar de jaarlijkse procentuele tariefstijging op het hoofdrailnet. Afspraken hierover zijn per concessie vastgelegd en zijn aan de regionale concessieverlener.

Ontwikkeling van tarieven, inflatie en kosten

Voor een gezonde bedrijfsvoering van vervoerders is het nodig dat er voldoende opbrengsten binnen komen om de kosten van het ov mee te dragen. Dat vraagt dat de tarieven voor reizigers en bijdragen van de overheid (ongeveer) meestijgen met de kostenontwikkeling. Onderstaande grafiek 4.3 laat zien hoe in de afgelopen jaren de tariefstijgingen zich verhouden tot de inflatieontwikkeling en de kostenontwikkeling van vervoerders.



Figuur 4.3 - Ontwikkeling kosten, tarieven en overheidsbijdragen voor het regionaal openbaar vervoer.

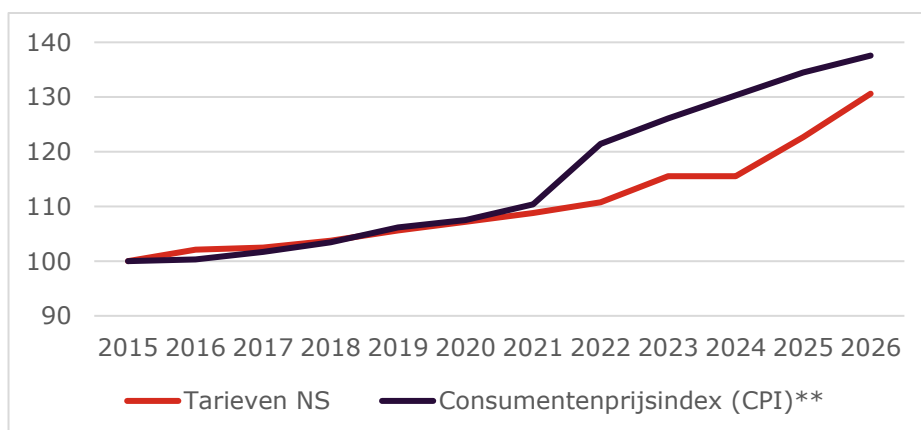
⁵¹ NS Tarievenlijst Consumenten - 2026.

* Bij de LTI is de verhoging van de tarieven met 11,7% in 2024 wel meegenomen in de grafiek. Vervoerders hebben deze verhoging niet doorgevoerd i.v.m. de motie-Bikker, maar hebben hier vervangende middelen voor ontvangen. De lijn 'Tarieven overige vervoerders' is daarmee dus geen weergave van de reële tariefontwikkeling voor de reiziger. De bovenstaande grafiek geeft vooral weer hoe de diverse indexaties zich tot elkaar verhouden.

De Landelijke Bijdrage Index (LBI) Bus⁵² (waarmee de subsidies van de provincies aan de streekvervoerbedrijven worden geïndexeerd) is hoog. De LTI loopt er iets achteraan, wat betekent dat de opbrengsten vanuit kaartverkoop enigszins achterblijven bij de daadwerkelijke kostenontwikkeling. Onze indruk is dat dit in beperkte mate problematisch is, omdat in het streekvervoer slechts een deel van de totale kosten door reizigersopbrengsten wordt afgedekt (de rest wordt gedekt met de exploitatiebijdrage en het studentenreisproduct, zie paragraaf 4.5). De OV-index (waarmee de subsidies van de vervoerregio's aan de stadsvervoerbedrijven worden geïndexeerd) is lager dan de LTI.

De BDU-index (waarmee de bijdrage van het Rijk aan de twee vervoerregio's wordt geïndexeerd) loopt achter op de OV-index en de LBI Bus (4,74% en respectievelijk 10,43% over tien jaar). De inkomsten die de twee vervoerregio's binnen krijgen en de uitgaven die zij vervolgens doen aan exploitatie zijn niet in balans. Zij staan qua indexatie op een structurele achterstand ten opzichte van de daadwerkelijke kostenontwikkeling. De BDU-korting komt hier nog bovenop. Dat leidt ertoe dat een steeds groter deel van de BDU nodig is voor de ov-exploitatie (inclusief sociale veiligheid en beheer en onderhoud van de railinfrastructuur), ten koste van de financiële ruimte voor nieuwe investeringen. Daarbij komt dat de vervoerregio's in de regionale setting geen andere overheidsinkomsten hebben dan de BDU, en er daarmee in de praktijk in grote mate van afhankelijk zijn. Zij staan als Gemeenschappelijke regeling op afstand van de onderliggende gemeenten.

Figuur 4.4 toont de ontwikkeling van inflatie en tarieven op het hoofdrailnet:



Figuur - 4.4 Ontwikkeling van inflatie en tarieven hoofdrailnet.

** Gegevens van de kostenontwikkeling van het gebruik van het hoofdrailnet zijn onbekend. Daarom is gebruik gemaakt van de CPI als benadering van de kostenontwikkeling.

⁵² De hier getoonde LBI Bus is een berekend gewogen gemiddelde van de LBI Bus Diesel, LBI Bus Aardgas en LBI Bus Elektrisch (weging op basis van aantallen voertuigen in betreffende jaar).

Op het hoofdrailnet is het tarief dat de NS hanteert in de jaren 2020-2023 minder hard gestegen dan de algehele consumentenprijzen (CPI). Dit wordt verklaard door het feit dat NS de tarieven onder de vorige hoofdrailnetconcessie (2015-2024) alleen mocht indexeren met de verwachte inflatie. Als de gerealiseerde inflatie gedurende het jaar hoger uitviel, stegen de kosten van NS harder dan in de tarieven. Daardoor is een 'indexatiegat' ontstaan, dat in de huidige hoofdrailnetconcessie is hersteld met enkele inhaalindexaties. In de jaren 2025 en 2026 is dit indexatiegat al voor een groot deel ingelopen en in de jaren 2027-2029 zal er nog sprake zijn van een extra tariefstijging van 1% bovenop de reguliere tariefstijging. Daar komt bij dat in de huidige hoofdrailnetconcessie een correctiemechanisme is opgenomen voor als de gerealiseerde inflatie afwijkt van de prognose. Daarmee wordt beoogd om de tarief- en kostenontwikkelingen zoveel mogelijk gelijk op te laten lopen.

Differentiatie van tarieven naar spits en dal

Veel vervoerders bieden proposities met lagere tarieven in het dal aan, om bestaande reizigers te stimuleren om buiten de spits te reizen en om nieuwe reizigers te trekken met aantrekkelijke tarieven op rustige momenten. Het materieel en personeel is immers al beschikbaar, waardoor slecht bezette treinen en bussen tegen lage marginale kosten kunnen worden gevuld. Daarmee kan de bestaande capaciteit beter worden benut.

In Nederland is er geen uniforme definitie van spits en dal. Tussen modaliteiten, vervoerders en concessieniveaus zijn verschillen zichtbaar. Er is op dit moment geen landelijke regulering of coördinatie als het gaat om het differentiëren van tarieven naar spits en dal. Vanwege de geconstateerde verschillen wordt de totstandkoming van landelijk dekkende proposities met dalkorting bemoeilijkt. Op het hoofdrailnet bakent NS de spits af met de periode 06.30-09.00uur en 16.00-18.30 uur op doordeweekse dagen. Voor reizen in de daluren is een NS Flex abonnement beschikbaar met 40% korting op de reguliere ritprijs. Daarnaast hanteert NS PrijsTijd Deals, waarbij reizigers van tevoren een ticket kopen voor een rustige reis en daarvoor een korting krijgen die kan oplopen tot 60%. De populariteit van de PrijsTijd Deals stijgt, waardoor meer mensen goedkoper kunnen reizen en mensen gemiddeld genomen meer tevreden zijn over hun reis.⁵³ Er zijn geen harde cijfers beschikbaar die onderbouwen dat deze proposities ook tot lagere spitsbelasting leiden.

In het streekvervoer is er in de regel wel sprake van een ochtendspits, maar is er in mindere mate sprake van een middagspits of is deze over een langere periode verspreid. Dit beeld verschilt uiteraard per concessie en ook tussen de modaliteiten binnen een concessie kunnen verschillen zijn. Zo kan het in concessies met zowel trein- als busvervoer voorkomen dat er in de trein wel sprake is van spitsdrukke, maar in de bus niet. In de meeste concessies van het streekvervoer zijn dalabonnementen beschikbaar die vanaf 09.00 uur op doordeweekse dagen korting bieden.

⁵³ Verkoop goedkopere NS-treinkaartjes verdubbeld in jaar tijd - Mobiliteit.

In de concessies in de grote steden is de bezetting gedurende de hele dag zo hoog dat er geen duidelijke daluren te onderscheiden zijn. In deze concessies worden dan ook geen dalabonnementen aangeboden.

Optimale bekostiging van het ov: de theorie

Er wordt verschillend gekeken naar de optimale kostendekkingsgraad van het ov-systeem en daarmee naar de vraag welke tarieven wenselijk zijn. Vanuit economisch oogpunt is het effect optimaal als het kaartje de marginale maatschappelijke kosten en de schaarste van de rit weerspiegelt. De vaste infrastructuurkosten, de publieke bereikbaarheid en de externe baten worden op een andere manier bekostigd.

Prijszetting: In theorie is de optimale kaartprijs gelijk aan de marginale kostprijs van een extra reis. Hiermee worden de directe gebruikskosten en, in de spits, de capaciteitskosten geprijsd. Deze prijs is over het algemeen onvoldoende om (volledige) kostendekkend te zijn, zeker buiten de spits. Dat een efficiënte prijs het ov doorgaans niet kostendekkend maakt, heeft twee oorzaken.

Ten eerste de kostenstructuur. Het ov kent hoge vaste kosten (infrastructuur, netwerk, basisdienstregeling) en lage marginale kosten per extra reiziger, waardoor de marginale kosten onder de gemiddelde kosten liggen; prijszetting op marginale kosten dekt dan per definitie niet de totale kosten. Het Mohring-effect versterkt deze schaalvoordelen: meer reizigers maken hogere frequenties rendabel, wat de wachttijd voor álle reizigers verlaagt waardoor de maatschappelijke kosten per rit dalen naarmate het gebruik toeneemt.⁵⁴

Ten tweede zorgen lagere ticketprijzen in het ov voor een verschuiving van automobilitéit naar ov. Zolang automobilitéit haar externe kosten niet volledig betaalt, kan het dus efficiënt zijn om met ov-subsidies reizigers uit de onderbeprijste auto te bewegen.⁵⁵ De optimale ov-prijs is daarmee omgekeerd gerelateerd aan de mate waarin de auto wél wordt geprijsd. Daarom kan het maatschappelijk zelfs optimaal zijn om een prijs te hanteren onder de marginale kosten.

Kostendekkingsgraad. Uit deze logica volgt dat het optimum in het midden ligt: een nulprijs lokt reizen uit waarvan de baten onder de kosten liggen, volledige kostendekking via kaartjes tot te hoge tarieven en onderbenutting. Waar het optimum ligt, is contextafhankelijk: de optimale kostendekkingsgraad daalt naarmate de auto minder wordt geprijsd en de netwerkdichtheid lager is — in het uiterste geval kan volledige subsidiëring optimaal zijn, terwijl in zeer drukke, congestiegevoelige netwerken het optimum volledige kostendekking nadert.

⁵⁴ Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation, Mohring, 1972.

⁵⁵ Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?, Parry & Small, 2009.

Proposities voor mensen met een laag inkomen

Veel gemeenten en provincies bieden speciale proposities waarmee mensen met een laag inkomen (in de daluren) gratis of tegen hoge korting in het regionaal ov kunnen reizen. Gemeenten kopen dit vervoer in vanuit hun rol in het armoedebeloid. Het is afhankelijk van de gemeente of er voor de doelgroep een regeling is en de criteria verschillen ook: de inkomensgrens en leeftijdsgrens om in aanmerking te komen kan verschillen van gemeente tot gemeente. Wanneer op provinciaal niveau een regeling wordt uitgewerkt, is medewerking van de gemeenten nodig om het product ook bij de doelgroep te krijgen. Aangezien het gaat om inkomensgegevens moet daar een wettelijke basis voor zijn. Het verschilt per vervoerder hoeveel gemeenten contracten afsluiten voor deze doelgroep. De contracten kunnen een belangrijke en stabiele bron van reizigersinkomsten zijn.

In de ov-sector bestaat er een breed pallet aan opties waarbij er in sommige gevallen sprake is van een product dat is ontwikkeld door een concessieverlener dat vanuit de concessie wordt aangeboden aan gemeenten om in te kopen. De propositie wordt ook vaak vormgegeven in de vorm van een commercieel product van een vervoerder, dat de vervoerder aanbiedt aan verschillende gemeenten die onder zijn verzorgingsgebied vallen. Een recent voorbeeld is de proef met de Vooruitpas in Amersfoort, waar NS en de gemeente Amersfoort afspraken over hebben gemaakt voor de periode 1 juli tot en met 31 december 2026.

De Onderwegpas was een initiatief om landsbreed tot een propositie te komen voor mensen met een laag inkomen, Dit initiatief heeft echter geen doorgang gevonden (zie paragraaf 3.6).

Het is onduidelijk hoeveel geld het ov instroomt doordat overheden specifieke proposities bij vervoerders inkopen. Dat geldt voor de hierboven genoemde proposities voor mensen met een laag inkomen, maar bijvoorbeeld ook voor grote contracten van overheden met vervoerders voor woon-/werkverkeer.

4.4 Studentenreisproduct

Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) is ervoor verantwoordelijk dat studenten financieel in staat zijn naar hun onderwijsinstelling of stage te kunnen reizen. Daarom financiert OCW het studentenreisproduct waarmee studenten vrij of met korting reizen. Deze geldstroom vormt de derde geldstroom naar het Nederlandse ov-systeem.

OCW heeft met drie verenigingen van vervoerders⁵⁶ en NS een privaatrechtelijke overeenkomst afgesloten met een bijbehorende vergoeding voor kosten die de vervoerders maken om de studenten te vervoeren. De

56 Het gaat om de Vereniging Regionale Spoorvervoerders (VRS), de Vereniging Studentenkaart Streekvervoer (VSS) en de Vereniging van Stedelijke Vervoerbedrijven (VSV). Voor wat betreft VRS geldt dat in de huidige overeenkomst OCW een contract heeft met de losse leden maar inmiddels VRS ook als vereniging in de praktijk is georganiseerd.

vergoeding aan de vervoerders wordt berekend op basis van het aantal studenten met een studentenreisproduct, vermenigvuldigd met een prijs per kaart. De OCW-bijdrage aan vervoerders wordt eens in de drie jaar herijkt op basis van het actuele reisgedrag onder studenten. Daarmee beweegt deze bijdrage dus mee met het aantal studenten in Nederland en het aantal reisbewegingen dat zij maken. De vergoeding wordt jaarlijks geïndexeerd o.b.v. de SOV-index.⁵⁷

De jaarlijkse OCW-bijdrage is een belangrijke inkomstenbron voor vervoerders. In 2024 was de totale OCW-bijdrage €995 miljoen, waarvan €523 miljoen voor NS en het resterende bedrag voor het stads- en streekvervoer. De onderstaande tabel 4.7 presenteert de totale OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct tussen 2015 en 2024:⁵⁸

Jaar	Aantal kaarten studentenreisproduct	Hoogte OCW-bijdrage
2015	668.303	€778.273.921
2016	663.486	€784.231.608
2017	771.330	€845.725.444
2018	782.943	€867.436.547
2019	792.104	€921.166.221
2020	817.573	€980.437.344
2021	846.243	€1.043.629.217
2022	841.525	€1.139.785.823
2023	794.315	€1.135.389.815
2024	789.513	€994.496.300

Tabel 4.7 - Jaarlijkse uitgaven OCW aan het studentenreisproduct.

Tot en met 2021 steeg het aantal studenten en het aantal uitgegeven kaarten voor het studentenreisproduct. Dat heeft tot en met 2023 geleid tot hogere OCW-bijdragen. Sindsdien daalt het aantal studenten (en dus het aantal uitgegeven kaarten) en het aantal reisbewegingen onder studenten en daarmee de OCW-bijdrage aan vervoerders. Omdat hiermee hogere tarieven voor overige reizigers en/of afschalen in de dienstregeling dreigden, heeft de Tweede Kamer initiatief genomen om vervoerders incidenteel voor het jaar 2024 voor de teruglopende OCW-bijdrage te compenseren (zie paragraaf 4.2).

De mate waarin vervoerders afhankelijk zijn van de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct voor het dekken van hun kosten verschilt sterk per concessie. Dit varieert gemiddeld genomen tussen 15% en 25% van de totale exploitatiekosten, met uitschieters naar onder en naar boven. Door de bank genomen is het percentage het hoogst bij het streekvervoer en het laagst in de grote steden (met name Amsterdam). De voornaamste reden hiervoor is dat in de grote steden relatief veel andere reizigers van het ov gebruik maken dan

⁵⁷ Indexen voor dummy's, DOVA (2017).

⁵⁸ Het totale budget voor het jaar 2025 is nog niet vastgesteld, omdat in 2026 nog een verrekening met vervoerders plaatsvindt op basis van het daadwerkelijke reisgedrag onder studenten in 2025. Deze finale gegevens over het jaar 2025 zijn op het moment van schrijven nog niet bekend.

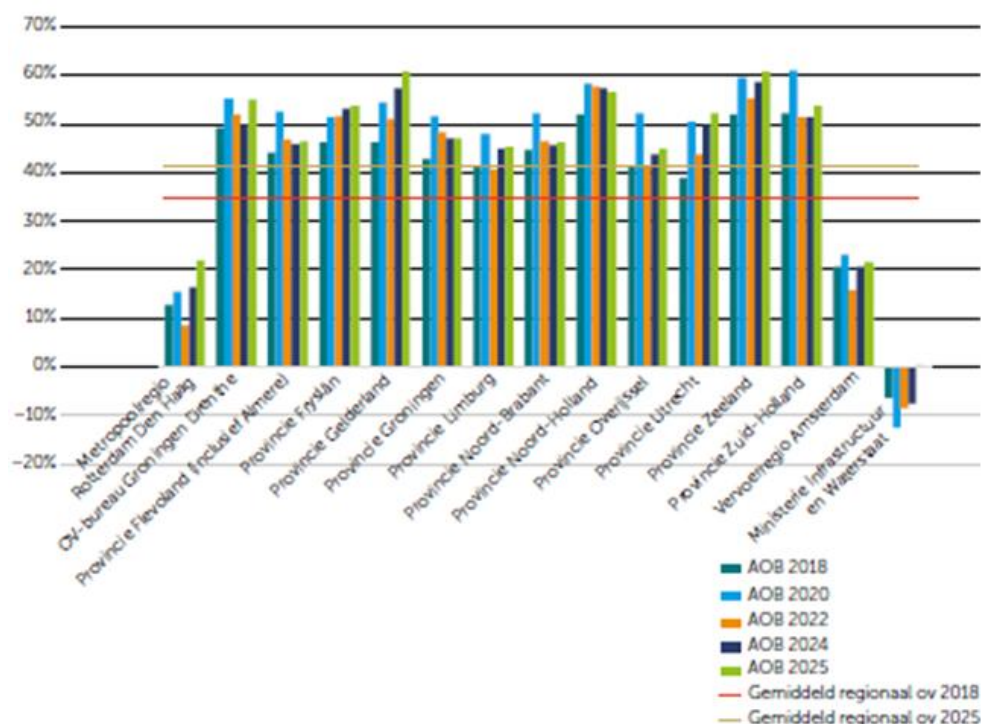
studenten, zoals forenzen, dagjesmensen en toeristen. De inkomsten uit het SRP worden niet door alle vervoerders openbaar gemaakt in de jaarverslagen; ondanks dat er sprake is van een aanzienlijke geld- en reizigersstroom hebben concessieverleners weinig zicht en geen invloed op het contract, maar worden wel geconfronteerd met de gevolgen van de herijking ervan. Vervoerskundige belangen vanuit de ov-autoriteiten, zoals een betere spreiding van reizigers en de integratie met andere vormen van mobiliteit zijn daarom moeilijk te bewerkstelligen.

In december 2025 is de Berenschot-verkenning publieke mobiliteit naar de Kamer gestuurd.⁵⁹ Hierin is door de ministeries van IenW, OCW, VWS, BZK en FIN gezocht naar de manier hoe verschillende vervoerssystemen beter op elkaar kunnen worden afgestemd en geïntegreerd (meer informatie over vraaggestuurde mobiliteit staat in hoofdstuk 5.1). In de Berenschot-verkenning wordt aangegeven dat OCW met het studentenreisproduct een ongewenst grote rol heeft gekregen in het mobiliteitssysteem en daarmee deeleigenaarschap heeft gekregen voor de instandhouding van het ov terwijl OCW zichzelf ziet als klant. Er wordt geadviseerd om de overheveling van het studentenreisproduct van OCW naar IenW verder te verkennen omdat dit de positie van probleemeigenaar weghaalt bij OCW en IenW zo meer sturing geeft op het systeem. Een vergelijkbaar advies wordt overigens gegeven over het bovenregionale vervoer Valys dat in opdrachtgeverschap van VWS ligt. Het kabinet heeft aangegeven dat op dit onderwerp (en andere onderwerpen) nadere uitwerking nodig is waarna een kabinetsstandpunt kan worden opgesteld.

4.5 Kostendekkingsgraad per concessiegebied

Deze paragraaf gaat in op de kostendekkingsgraad per concessiegebied (hoofdrailnet, provincies, vervoerregio's). Kostendekkingsgraad wordt gedefinieerd als de mate waarin reizigersopbrengsten en de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct de kosten voor het uitvoeren van een ov-concessie dekken. De Staat van het openbaar vervoer 2025 hanteert de term 'aandeel overheidsbijdrage'. Dat is de exploitatiebijdrage van de concessieverlener als percentage van de totale opbrengsten van de vervoerder. Onderstaande figuur 4.5 geeft het aandeel overheidsbijdrage per concessieverlener weer.

⁵⁹ Kamerstuk 23 645, nr. 877, Brief van de staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 19 december 2025.



Figuur 4.5 - Aandeel overheidsbijdrage per concessieverlener.⁶⁰

Hieronder wordt per concessieverlener (IenW voor het hoofdrailnet, provincies voor streekconcessies en gedecentraliseerde spoorlijnen en MRDH en VRA voor de stadsconcessies en de vier streekconcessies die in hun gebied liggen) een nadere toelichting gegeven op de kostendeckingsgraad.

Hoofdrailnet

NS ontvangt van het ministerie van IenW jaarlijks een exploitatiebijdrage. De omvang (€17,5 miljoen per jaar) is op een omzetbasis van ruim €3 miljard per jaar verwaarloosbaar. Samen met de reizigersopbrengsten en de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct kunnen de kosten van het vervoer grotendeels worden gedekt. Dat komt ook omdat de instandhoudingskosten van de spoorinfrastructuur voor een groot deel door de overheid worden betaald (zie paragraaf 4.1).

Tot 2020 was het treinvervoer op het hoofdrailnet kostendekkend. In de jaren daarna (2020-2024) heeft NS op het hoofdrailnet operationele verliezen gerealiseerd. Dit kan worden verklaard door de (nasleep van de) coronapandemie en de hoge inflatie die in die jaren onvoldoende werd weerspiegeld in de tariefontwikkeling (zie paragraaf 4.4). In 2025 is er op concernniveau weer een kleine plus zichtbaar, maar het vervoer op het hoofdrailnet is in 2025 nog niet winstgevend.⁶¹ NS verwacht dat het operationeel resultaat op het hoofdrailnet in de komende jaren zal verbeteren.

⁶⁰ Staat van het openbaar vervoer 2025.

⁶¹ Deze passages zijn van toepassing op de uitvoering van de hoofdrailnetconcessie. De andere bedrijfsactiviteiten van NS, zoals de stationsactiviteiten en het treinvervoer in open toegang, zijn boekhoudkundig gescheiden van de hoofdrailnetconcessie. Dat maakt dat het operationeel resultaat op concernniveau (zie NS Jaarverslag 2025) niet één op één iets zegt over de winstgevendheid of kostendeckingsgraad van het hoofdrailnet.

Provincies

In de regionale ov-concessies waar de provincies concessieverlener zijn, varieert de kostendeckingsgraad in 2025 tussen de ca. 40% en 55% (gemiddeld over alle provincies rond de 50%). Het aandeel exploitatiebijdrage van de provincies is in 2025 hoger dan in 2018 en dat komt (mede) door lagere reizigersopbrengsten in 2025 vergeleken met 2018 (t.g.v. coronapandemie). Oftewel, de kostendeckingsgraad van het regionale ov in de provincies is gedaald en moest aangevuld worden door extra overheidsbijdragen vanuit de provincies.⁶² Zeker bij concessies in het landelijk gebied ligt de vervoersvraag in de regel lager dan op het hoofdrailnet en in de grote steden. Daardoor is er sprake van lagere reizigersopbrengsten en is er een hogere overheidsbijdrage nodig om de dienstverlening op peil te houden, dan wel zijn structureel andere keuzes nodig. Ook is er in een aantal provincies sprake van noodconcessies, die om een relatief hogere exploitatiebijdrage van de concessieverlener vragen.

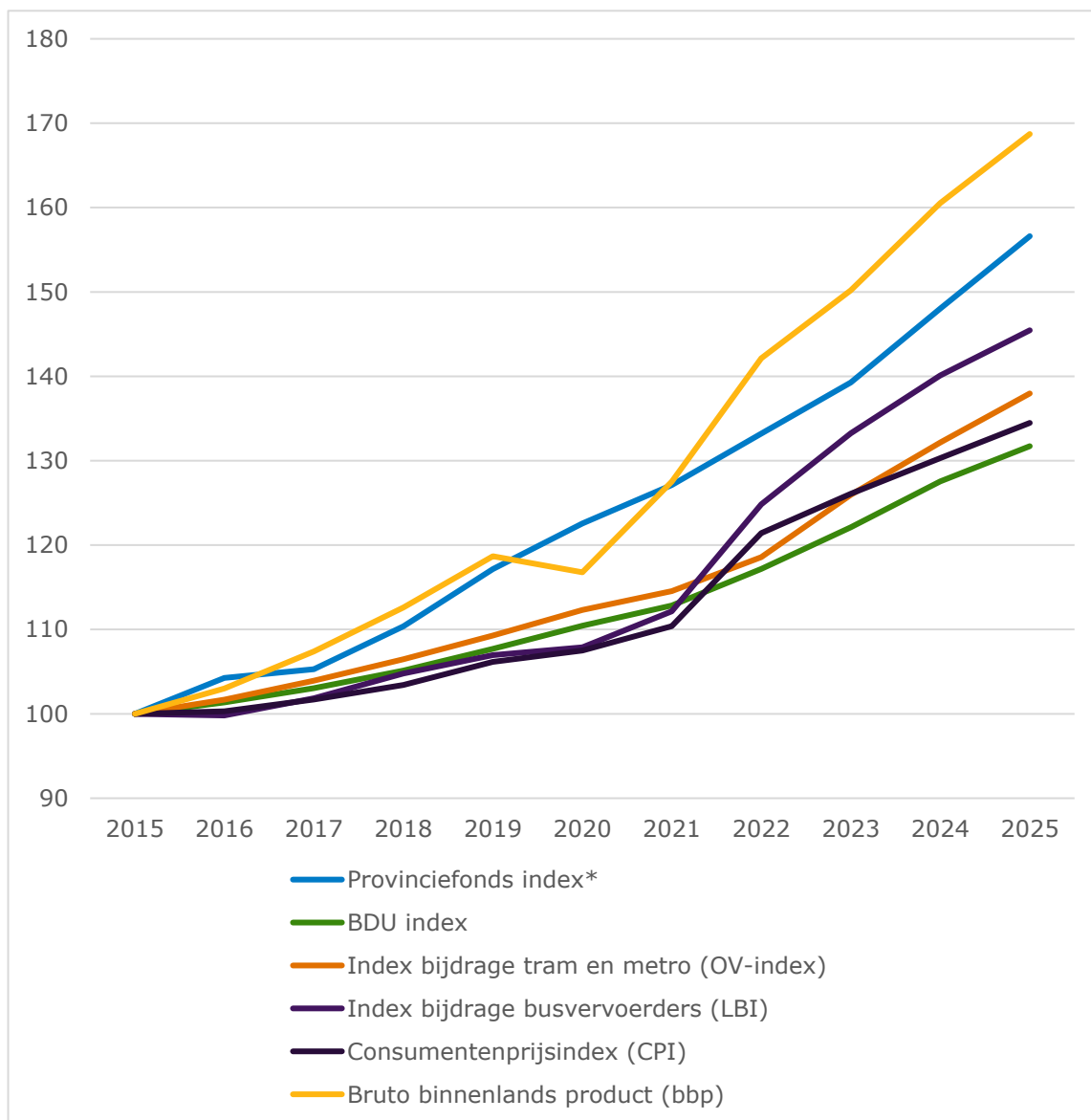
Vervoerregio's

De vervoerregio's hebben zowel concessies voor streekvervoer als concessies voor stadsvervoer. De concessies voor het streekvervoer (zijnde Voorne-Putten & Rozenburg, Haaglanden Streek, Zaanstreek-Waterland en Amstelland-Meerlanden) zijn goed vergelijkbaar met (wat meer verstedelijkte) provinciale concessies. Voor de concessies voor het stadsvervoer (verleend aan GVB, RET en HTM), en met name tram en metro, geldt dat de kostendeckingsgraad van de exploitatie substantieel hoger ligt. Daarbij wordt dan echter geen rekening gehouden met de hoge kosten van railconcessies wat betreft beheer en onderhoud van de railinfrastructuur en -voertuigen. Ook hebben de railconcessies hoge kosten wat betreft sociale veiligheid. Worden ook deze kosten betrokken, dan is de kostendeckingsgraad vergelijkbaar met die van het busvervoer. Wel is de aard van die kostendeckingsgraad anders: net als bij het spoorvervoer zijn er relatief hoge vaste kosten en relatief lage variabele kosten.

4.6 Betaalbaarheid voor de overheid: een lange termijn perspectief

Om vast te stellen of de exploitatie van het ov-systeem voor de overheid steeds duurder wordt, is het zinvol de ontwikkeling van de structurele overheidsuitgaven aan exploitatie over een langere periode te bezien. Investeringsuitgaven — zoals bijdragen uit het Mobiliteitsfonds aan concrete projecten — lenen zich minder goed voor zo'n vergelijking: ze zijn project- en jaarspecifiek en kennen geen consistente indexatie. De analyse hieronder concentreert zich daarom op de twee belangrijkste bijdragen voor exploitatie: het provinciefonds, waaruit provincies hun ov-taken (mede) bekostigen en de Brede Doeluitkering (BDU) voor de vervoerregio's. Figuur 4.6 toont de ontwikkeling van de gehanteerde indexen tussen 2015 en 2025.

⁶² Staat van het openbaar vervoer 2025.



Figuur 4.6 - Ontwikkeling indexen ov-systeem 2015 en 2025.

* De indexatie van het provinciefonds is berekend op basis van het structurele accres. Er zijn geen aparte middelen gereserveerd binnen het provinciefonds voor het ov, maar dit geeft een ruwe indicatie van de beschikbare middelen.

Wanneer de indexatie van deze twee bijdragen wordt afgezet tegen de algemene prijsontwikkeling, ontstaat een verschillend beeld. De ontwikkeling van het provinciefonds bestaat uit een prijs- en een volumedeel. Het prijsdeel is bedoeld om inflatie op te kunnen vangen, het volumedeel om groei te kunnen bekostigen. De BDU-index bestaat alleen uit loon- en prijscompensatie. De historische ontwikkeling van het prijsdeel van het provinciefonds is gelijk aan de ontwikkeling van de BDU-index. Beide blijven iets achter bij de inflatie. Door het volumedeel lag de indexatie van het provinciefonds de afgelopen tien jaar hoger dan de inflatie, terwijl de BDU juist achterblijft bij de inflatie. Aan de andere kant van de relatie staan de exploitatiebijdragen die decentrale opdrachtgevers contractueel aan vervoerders verschuldigd zijn. Deze worden geïndexeerd met

de LBI-bus⁶³ voor busvervoer en met de OV-index voor het tram- en metrovervoer. Beide indices liggen in recente jaren iets boven de algemene inflatie. Een in de sector genoemde verklaring is de relatief sterke stijging van arbeidskosten in de sector, die voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van beroepsgroepen met aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt, zoals chauffeurs en technisch personeel.

De combinatie van deze ontwikkelingen pakt verschillend uit voor de twee bestuurslagen die als opdrachtgever optreden. Door de volumegroei van het provinciefonds is er bij een verder gelijkblijvend ov-systeem en gelijke reizigersopbrengsten in principe (beperkte) ruimte voor aanvullende uitgaven aan het ov. Hierbij moet echter wel bedacht worden dat sinds corona de reizigersopbrengsten niet hersteld zijn naar pre-corona niveau en er dus in bestaande concessies (die voor corona gestart zijn en nu nog lopen) een herijking heeft moeten plaatsvinden om de concessie financieel weer in balans te krijgen. Concreet betekent dit dat de provincies ofwel hebben moeten accepteren dat de vervoerders afschaalden (minder ov-aanbod voor dezelfde exploitatiesubsidie) ofwel dat de provincies extra exploitatiesubsidie moesten verstrekken om het ov-aanbod op niveau te houden (of een combinatie van beide). Dit heeft de financiële druk op de provincies vergroot. Uit recent onderzoek door onderzoeksbureau SEO blijkt dat de exploitatiekosten voor provincies in de periode 2018-2024 met 50% zijn gestegen, terwijl het (voor incidentele bijdragen) geschoonde provinciefonds in dezelfde periode met circa 35% is toegenomen. Ook hierin wordt zichtbaar dat de terugval in reizigersinkomsten en de daaraan verbonden hogere uitgaven door provincies niet uit de groei van het provinciefonds konden worden geacommodeerd. Daarnaast is het zo dat bij uitbreiding van het netwerk met verlieslatende lijnen, areaaluitbreidingen of bij tegenvallende reizigersopbrengsten de feitelijke financiële ruimte snel afneemt.

Bij de vervoerregio's is het beeld anders. Uiteraard speelde hier ook de post-corona problematiek zoals hierboven beschreven wat heeft geleid tot herijking van bestaande concessieafspraken. Daarnaast is de BDU over de afgelopen tien jaar achtergebleven bij zowel de algemene inflatie als bij de indexaties die de regio's zelf aan vervoerders verschuldigd zijn. Onder normale omstandigheden bouwt zich hierdoor een structureel financieringsprobleem op; de na corona structureel achtergebleven reizigersopbrengsten hebben dit vergroot. De financiële problematiek die bij de vervoerregio's de afgelopen jaren zichtbaar is geworden — onder meer in de vorm van aangekondigde bezuinigingen op de dienstregeling — past in dit lange-termijnbeeld.

Het beeld van de betaalbaarheid voor de overheid is daarmee gemengd. Op rijksniveau zijn de exploitatiekosten voor het ov als aandeel van het bbp eerder af- dan toegenomen; afgezet tegen de omvang van de economie wordt het systeem voor het Rijk dus niet duurder. Voor de provincies is er in principe een goede basis om structureel de exploitatiebijdragen aan vervoerders op te vangen zolang de reizigersopbrengsten op peil blijven, maar is er afgelopen

63 De hier getoonde LBI Bus is een berekend gewogen gemiddelde van de LBI Bus Diesel, LBI Bus Aardgas en LBI Bus Elektrisch (weging op basis van aantallen voertuigen in betreffende jaar).

jaren in dat verband wel een stevige herijking nodig geweest. De nieuwe systematiek biedt enige mate van ruimte voor het uitbreiden van het ov-systeem, maar de afgenomen reizigersinkomsten zetten die ruimte onder druk. De financiële positie van de vervoerregio's zelf staat onder druk. Hun kosten, de exploitatievergoedingen voor bus, tram en metro, stijgen sneller dan de overheidsbijdrage zij hiervoor ontvangen. De additionele middelen vanuit de motie-Bikker hebben enige lucht gegeven aan provincies en vervoerregio's.

4.7 Deelconclusies

- Het ov-stelsel wordt grofweg op drie manieren gefinancierd: met bijdragen van overheden, met reizigersopbrengsten en met het studentenreisproduct. De mate waarin het reizigersvervoer kostendekkend is (en waarin de reizigersopbrengsten en de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct dus voldoende zijn om de kosten van het ov mee te dekken) verschilt per concessie. In grote steden en op het hoofdrailnet is de kostendekkingsgraad hoger dan bij het regionale ov.
- De coronapandemie heeft reizigerspatronen structureel veranderd. Hoewel het aantal reizigerskilometers in 2024 is hersteld tot 86% van het niveau van 2019, maakt dit herstel in 2025 een pas op de plaats. Reizigersaantallen blijven achter bij de verwachtingen die er pré-corona waren. Dit is een structurele trendbreuk ten opzichte van de jaren met stabiel stijgende reizigerskilometers voor de coronapandemie en de (redelijk) gelijk verdeelde reispatronen over de week. Dit verslechtert de kostendekkingsgraad van het systeem sterk. Dit te meer omdat het gepaard gaat met piekmomenten (met name op dinsdag en donderdag) waarvan de drukte de pré-coronaniveaus inmiddels heeft overstegen.
- Vooral vervoerders die sterk afhankelijk zijn van reizigersopbrengsten, zoals de stadsvervoerders en NS, hebben veel last van de achterblijvende reizigersaantallen. Doordat zij minder leunen op de (stabiele) subsidie-inkomsten, valt een groter deel van hun inkomsten weg. Omdat veel kosten van vervoerders vaste kosten zijn, zijn stabiele, voorspelbare inkomsten een belangrijke randvoorwaarde voor een goede bedrijfsvoering. Deze bedrijfsvoering staat dus met name onder druk door de reizigersaantallen (de 'Q'), die structureel achterblijven bij de aantallen die voor de coronapandemie werden verwacht.
- Aan de P-kant lijken er in de afgelopen jaren geen grote gaten te zijn ontstaan tussen de kostenontwikkeling van vervoerders en de mate waarin de tarieven en exploitatiebijdragen zijn meegestegen. Uitzondering hierop is de indexatie van de BDU, die structureel achterblijft ten opzichte van de LTI, de LBI Bus en de OV-index. De voorgenomen korting op de BDU heeft de situatie voor de twee vervoersregio's verder verslechterd. Op het hoofdrailnet ontvangt NS in de huidige concessie vanwege onder meer teruglopende reizigersopbrengsten een exploitatiebijdrage, in plaats van dat zij een concessievergoeding aan IenW moeten betalen. Bij ProRail valt het spanningsveld op tussen enerzijds de toenemende

instandhoudingsbehoefte van het spoor en anderzijds de afnemende middelen die voor EOv beschikbaar zijn.

- Compensatie door het Rijk en herijkingen tussen concessieverleners en concessiehouders hebben het financiële gat vanuit de coronajaren 2020-2022 verlicht. Er is echter ook sprake van structurele derving van inkomsten. Incidentele maatregelen zoals het later herijken van de OCW-bijdrage voor het studentenreisproduct of moties en amendementen uit de Kamer hebben gezorgd voor tijdelijke verlichting, maar het achterliggende probleem vraagt ofwel om structureel hogere overheidsbijdragen of verdere aanpassingen in de dienstverlening. Dit vergt (politieke) weging van de concessieverleners.

5 De kwaliteit van het openbaar vervoer

In dit hoofdstuk belichten we de kwaliteit van het openbaar vervoer. We beantwoorden de onderzoeksvraag hoe de kwaliteit van het openbaar vervoer zich heeft ontwikkeld ten aanzien van bereikbaarheid en betaalbaarheid voor reizigers? En hoe heeft de kwaliteit van het openbaar vervoer zich vertaald in reizigersaantallen, reizigerskilometers en reizigerswaardering?

Kwaliteit van het openbaar vervoer wordt in dit rapport gedefinieerd als de mate van bereikbaarheid (paragraaf 5.1), de betaalbaarheid voor de reiziger (paragraaf 5.2) en de reizigerswaardering (paragraaf 5.3).

5.1 Bereikbaarheid en het openbaar vervoer

Bereikbaarheid algemeen

Bereikbaarheid is het gemak waarmee we activiteiten of bestemmingen binnen een redelijke reistijd, tegen redelijke kosten of zonder al te veel moeite kunnen bereiken. Hiervoor zijn meerdere factoren relevant: de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van het ov, het gebruiksgemak, de geboden flexibiliteit en de betaalbaarheid voor de reiziger.

Bereikbaarheid bestaat uit zowel mobiliteit als ruimtelijke ordening: voorzieningen die nabijgelegen zijn of goed ontsloten zijn voor de diverse vervoersmodaliteiten zorgen voor een hogere bereikbaarheid. Bereikbaarheid is ook een subjectieve beleving die kan verschillen tussen personen.⁶⁴

In 2025 is het kabinetsstandpunt 'Bereikbaarheid op peil' uitgebracht, daarin heeft het kabinet drie ambities geformuleerd:

- De bereikbaarheid van voorzieningen die mensen belangrijk vinden (zorg, onderwijs, levensmiddelen, werk) blijft op orde en verbetert zo mogelijk;
- De leveringszekerheid van goederen die voor mensen bedrijven en voorzieningen van belang zijn, blijft op orde en verbetert zo mogelijk, en
- Er is aandacht voor gebieden en hun bereikbaarheid. Met name daar waar de bereikbaarheid nu al duidelijk minder goed is en daar waar grote opgaven liggen ten aanzien van woningbouw.

Als eerste stap in de aanpak van 'Bereikbaarheid op peil' is een nulmeting uitgevoerd naar de bereikbaarheid in Nederland. In de nulmeting is voor verschillende (combinaties van) modaliteiten de reistijd naar belangrijke voorzieningen berekend en vergeleken met de acceptabele reistijd voor het

⁶⁴ Hoe kijken de inwoners van Nederland tegen mobiliteit en bereikbaarheid aan?, KIM, oktober 2025.

bereiken van die voorzieningen. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen basisvoorzieningen (zoals supermarkt, apotheek of basisschool) en bredere regionale maatschappelijke en economische functies (zoals een hogeschool, bank en banen).

Uit de nulmeting blijkt dat de bereikbaarheid van basisvoorzieningen met de auto het best is, gevolgd door de fiets en daarna door de combinatie van het ov en lopen. In de grote steden is de bereikbaarheid door de nabijheid van voorzieningen en maatschappelijke en economische functies veel beter dan in de buitengebieden en in kleine kernen. Het ov is vooral van toegevoegde waarde voor de voorzieningen op langere afstand (zoals een middelbare school) in de brede Randstad, de middelgrote steden en daarom heen liggende dorpen. Met de verdichting in de steden (zowel met woningen als voorzieningen) en het verkorten van de reistijden kan de bereikbaarheid voor een zo groot mogelijke groep worden verbeterd.

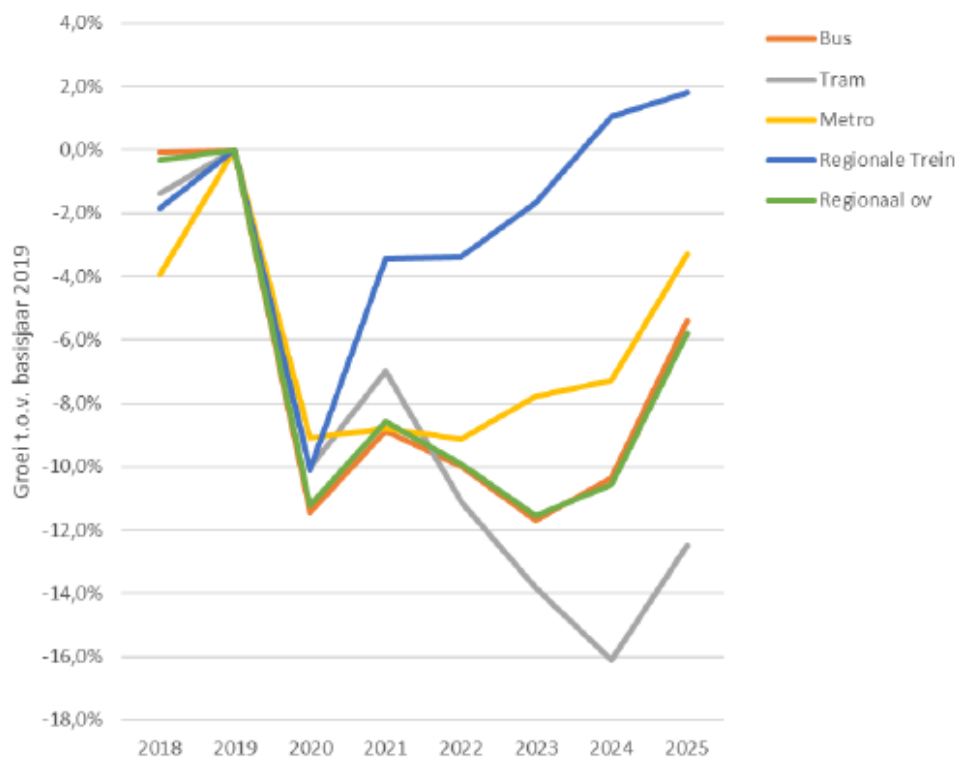
In de rest van deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de beschikbaarheid, de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van het ov.

Beschikbaarheid

Tussen 2017 en 2019 is het aantal beschikbare dienstregelingsuren en dienstregelingskilometers in het regionaal ov gemiddeld gestegen waarbij het beeld per regio verschilt. Door de coronapandemie viel het aantal beschikbare dienstregelingskilometers tussen 2019 en 2020 terug met zo'n 11,5%.⁶⁵ Dit aantal is daarna weer gestegen, maar had in 2025 nog niet het niveau van 2019 bereikt. Wanneer gekeken wordt per modaliteit valt op dat alleen de regionale trein in 2025 meer kilometers rijdt dan in 2019. De bus rijdt 96% van de het aantal kilometers t.o.v. 2019 en de tram 78%.⁶⁶ Figuur 5.1 toont de dienstregelingsuren per modaliteit vanaf 2019:

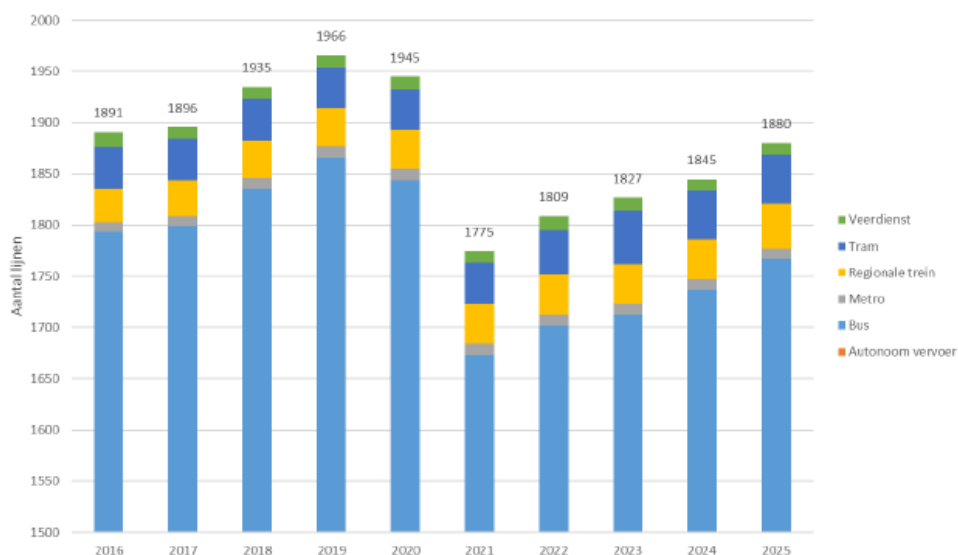
⁶⁵ Een grotere daling werd voorkomen met de Beschikbaarheidsvergoeding openbaar vervoer (BVOV).

⁶⁶ Staat van het OV 2025.



Figuur 5.1 - Dienstregelinguren per modaliteit vanaf 2019.⁶⁷

Wanneer wordt gekeken naar het aantal beschikbare lijnen per modaliteit is een vergelijkbaar beeld te zien: tussen 2016 en 2019 daalde het al en daarna daalde het sterk. Het aantal lijnen was in 2025 nog niet hersteld en terug op het niveau van 2019. De terugval is vooral te zien bij het aantal buslijnen. Daarbinnen vinden ook verschuivingen plaats binnen de soorten lijnen (zoals het vervangen van meerdere buslijnen door een HOV-lijn). Figuur 5.2 toont het aantal lijnen per modaliteit vanaf 2016:



Figuur 5.2 - Aantal lijnen per modaliteit vanaf 2016.⁶⁸

⁶⁷ Staat van het OV 2025.

⁶⁸ Staat van het OV 2025.

Het is moeilijk op om basis van het aantal beschikbare lijnen uitspraken te doen over de bereikbaarheid van een gebied.⁶⁹ Wanneer twee tragere buslijnen verdwijnen en er een hoogwaardige lijn voor in de plaats komt, kan dit juist de gemiddelde reistijd verkorten en daarmee de bereikbaarheid van essentiële voorzieningen verhogen. Dit heeft tevens als effect dat de kosten van een lijn kunnen dalen en de opbrengsten kunnen groeien. Of deze transitie wenselijk is hangt af van de regionale of lokale visie op bereikbaarheid: wordt er ingezet op een basisniveau voor iedereen of juist op het maximaliseren van de gemiddelde bereikbaarheid.

Vanuit het uitgangspunt 'de juiste modaliteit op de juiste plaats'⁷⁰ kan vraaggestuurde mobiliteit een oplossing bieden op plekken waar de reguliere buslijnen verdwijnen.

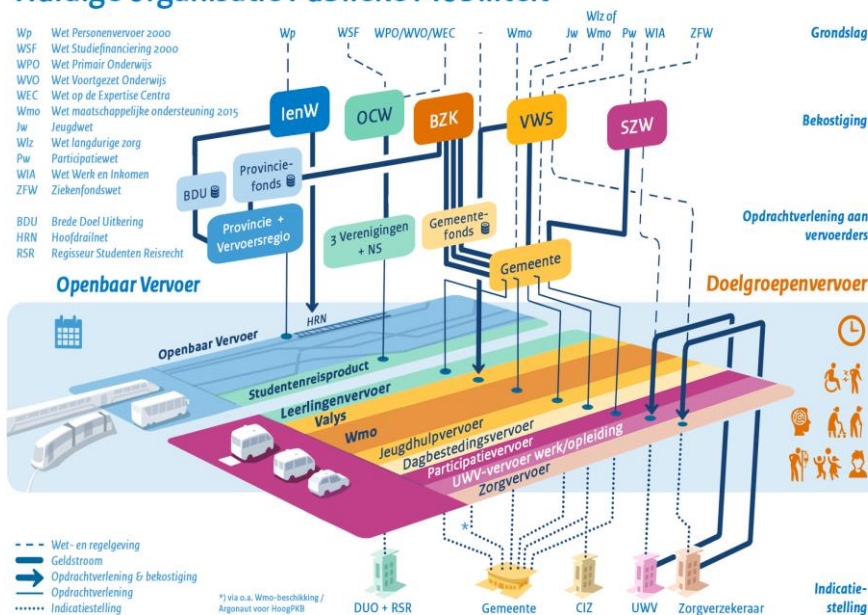
Vraaggestuurde (publieke) mobiliteit

Bereikbaarheid is zeker in regionale gebieden meer dan alleen de reistijd van een halte naar de voorziening. Het gaat ook om de frequentie van de busdienst. Veelal is de frequentie in regionale gebieden in de spitsperiode redelijk goed, maar in de dal- en avondperioden een stuk minder. Mensen kunnen dan niet meer met het ov naar een theatervoorstelling, een onregelmatige dienst draaien, of als oudere gemakkelijk voor een eenvoudige controle naar een ziekenhuis. Door een vraagafhankelijk vervoerssysteem te introduceren dat van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat beschikbaar is, staat de reiziger idealiter aan het roer van zijn eigen mobiliteit. Dit kan worden gerealiseerd door een integratie te laten plaatsvinden van het openbaar vervoer en het doelgroepenvervoer en de beschikbare geldstromen (minimaal organisatorisch) te bundelen. In een volgend stadium kunnen hier private initiatieven (participatie van voorzieningen als bedrijventerreinen of zorgcentra) en private mobiliteitsvormen (deelmobiliteit, vrijwilligersvervoer, coöperaties) aan worden toegevoegd. Het geheel wordt publieke mobiliteit genoemd. Dit wordt des te belangrijker als met de vergrijzing de mogelijkheid van publiek georganiseerd vervoer voor veel mensen belangrijker wordt, en sommigen daarmee ook de overstap moeten maken van hun standaardoptie om altijd met de eigen auto te kunnen reizen naar gebruik van publiekere voorzieningen.

⁶⁹ Staat van het OV, 2024.

⁷⁰ Eén van de hoofdlijnen in de Hoofddijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050, ministerie van IenW, 17 maart 2023.

Huidige organisatie Publieke Mobiliteit



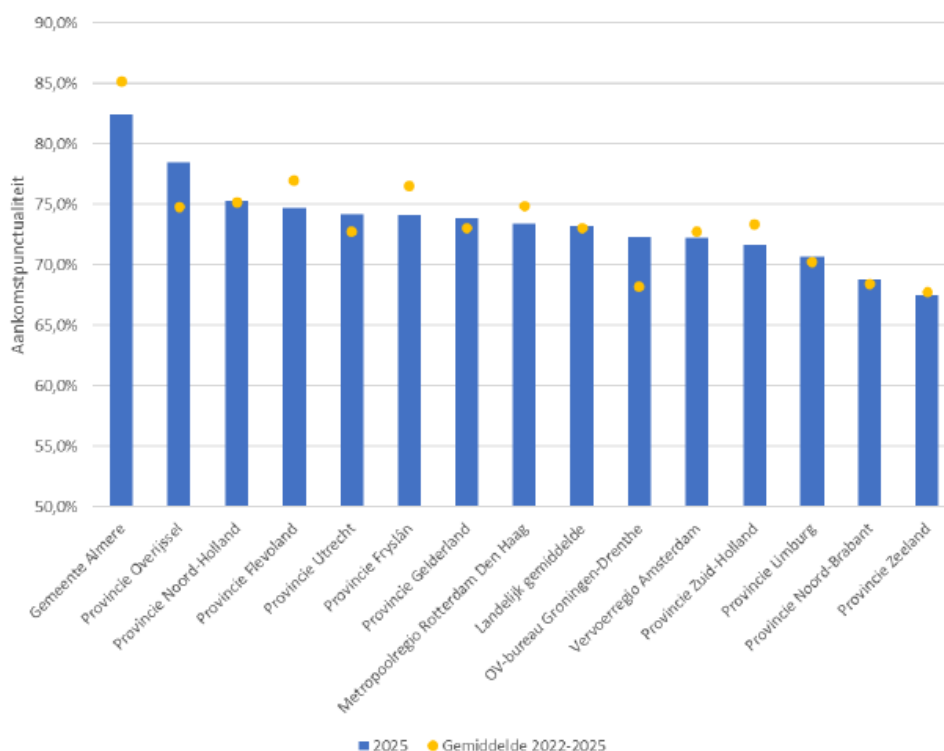
Figuur 5.3 - Overzicht organisatie publieke mobiliteit.

Publieke mobiliteit richt zich op het integreren van de verschillende vervoersvormen om zodoende reizigers meer reisopties aan te kunnen bieden. Dit wordt mogelijk door een samenhangende benadering van de verschillende geldstromen en het effectiever inzetten van de beschikbare voertuigen. In een zevental regio's (Achterhoek, Drechtsteden, Flevoland, MRDH, Utrecht, Overijssel en Zeeland) ondersteunt IenW al projecten om ervaring op te doen met publieke mobiliteit. Zeeland is als eerste in 2025 begonnen en de reizigers waarderen de nieuwe vervoersvorm met een 4,7 op een schaal van 1 tot 5. Voertuigen zijn door reizigers te boeken van 's ochtends 6 uur tot 's avonds 23 uur en rijden een flexibele route. Reizigers lopen maximaal 300 tot 500 meter (mede afhankelijk van de mate van beperking). De in te zetten voertuigen worden afgestemd op de eventuele hulpbehoefte van de reiziger (bijvoorbeeld een rolstoel). Voorzieningen worden voor reizigers op deze manier beter bereikbaar. De ministeries van IenW, Financiën, BZK, VWS en OCW hebben eind 2025 een Verkenning Publieke Mobiliteit naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd en werken momenteel, in afstemming met (koepel)organisaties, aan de verdieping van een aantal thema's (o.a. governance en financiering), met als doel om eind 2026/begin 2027 een Kabinetsstandpunt Publieke Mobiliteit naar de Kamer te sturen.

Betrouwbaarheid

Voor bus, tram, metro en ov-ferry vergt vertrekpuntualiteit dat vertrek van een tijdhaltte doorgaans maximaal 30 seconden te vroeg mag zijn of maximaal 180 seconden te laat. In de berekening in de staat van het ov worden voor de gemiddelden alleen de beginhaltes en tijdhalttes meegenomen. Voor de aankomstpuntualiteit geldt dat het voertuig/vaartuig doorgaans maximaal 30 seconden te laat mag aankomen.

Er zijn grote verschillen tussen de concessies. Gemiddeld vertrekt ruim 80% van de bussen op tijd. Dit percentage is de afgelopen jaren wel gedaald, net als het percentage bussen dat op tijd aankomt. Een belangrijke factor voor het behalen van hogere punctualiteitscijfers is het kunnen beschikken over vrijliggende infrastructuur. Dit is ook de reden dat metro- en tramlijnen over het algemeen een hogere vertrekpunctualiteit kennen dan bussen.⁷¹ In de onderstaande figuur 5.4 is te zien dat in de gemeente Almere, waar veel vrijliggende infrastructuur is, een hoge aankomstpunctualiteit wordt gehaald.



Figuur 5.4 - Aankomstpunctualiteit per ov-autoriteit over periode 2022-2025.⁷²

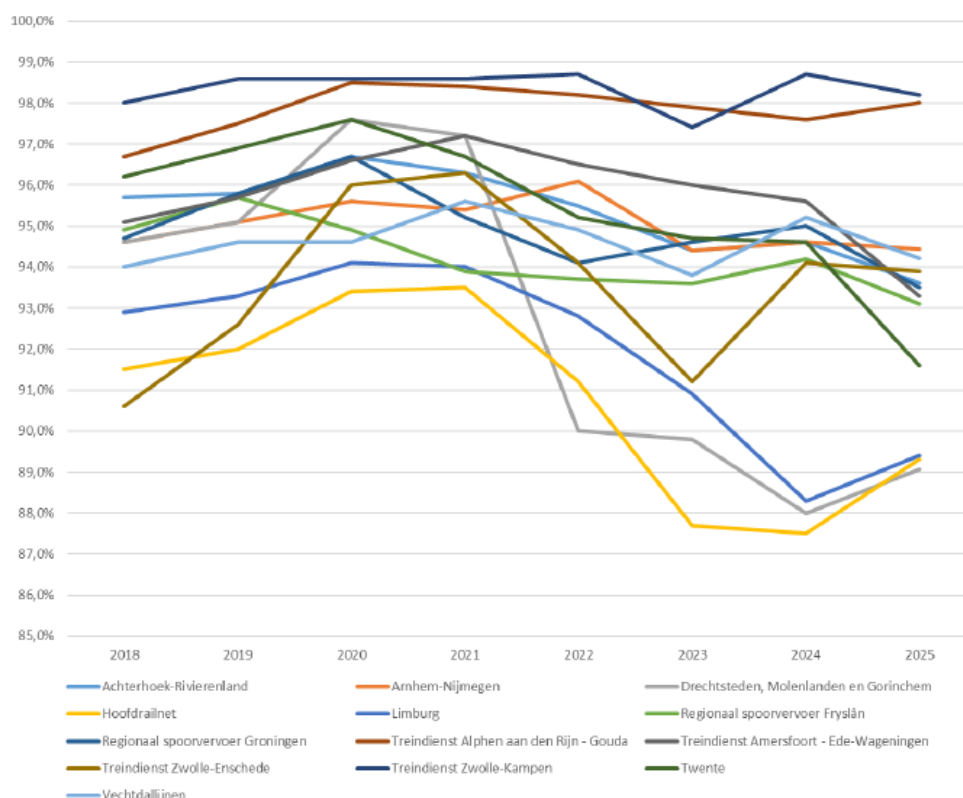
Voor de regionale trein en het hoofdrailnet zijn de punctualiteitscijfers afkomstig van ProRail. Hier wordt een maximum van 180 seconden te laat op de eindhalte gehanteerd. Hier wordt een hogere aankomstpunctualiteit gehaald dan bij bus, tram en metro. Dit kan goed worden verklaard doordat ook de treinen beschikken over vrijliggende infrastructuur. In de periode 2020-2024 is een sterke daling waar te nemen in de aankomstpunctualiteit van het hoofdrailnet en enkele regionale treindiensten. Dit was een trendbreuk met de periode voor de coronapandemie en wordt door NS o.a. verklaard door de toenemende drukte, kinderziektes bij de ingebruikname van de ICNG⁷³ en tijdelijke snelheidsbeperkingen.⁷⁴ Figuur 5.5 toont de aankomstpunctualiteit op het spoor tussen 2018 en 2025:

⁷¹ Staat van het OV 2025.

⁷² Staat van het OV 2025.

⁷³ Intercity Nieuwe Generatie.

⁷⁴ NS Jaarverslag 2025.



Figuur 5.5 - Aankomstpunctualiteit spoor.⁷⁵

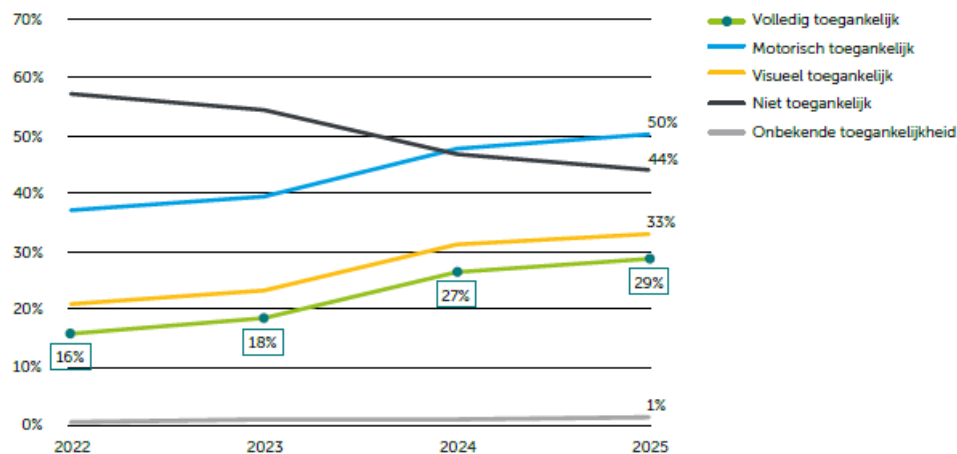
De cijfers uit de Staat van het openbaar vervoer laten zien dat punctualiteit van het ov de afgelopen jaren over het algemeen is gedaald. Een duidelijke oorzaak is niet bekend, maar toegenomen verkeersdrukte in het wegverkeer en snelheidsbeperkende maatregelen spelen hierbij waarschijnlijk een rol. Openbaar vervoer met vrijliggende infrastructuur heeft over het algemeen een betere punctualiteit, maar ook in het spoordomein is de punctualiteit afgenomen, bijvoorbeeld door vertragingen rondom de HSL Rotterdam-Amsterdam die doorwerken elders in het land. In de concessies worden afspraken gemaakt over punctualiteit en rituitval waarop de vervoerders kunnen worden afgerekend.

⁷⁵ Staat van het OV 2025.

Toegankelijkheid

Om te zorgen dat iedereen gebruik kan maken van het ov wordt gewerkt aan de toegankelijkheid van het ov voor mensen met een (wel of niet zichtbare) beperking. Eind 2022 hebben de ov-bedrijven, decentrale ov-autoriteiten, ProRail en IenW daartoe het Bestuursakkoord toegankelijkheid openbaar vervoer 2022-2032 ondertekend. Afspraken gaan niet alleen over de toegankelijkheid van haltes, maar ook over reisinformatie en reisassistentie.

De toegankelijkheid van alle ov-haltes wordt bijgehouden in het Centraal Haltebestand. Figuur 5.6 laat zien dat er sinds 2022 een sterke stijging is van het aantal volledig toegankelijke haltes en een daling van het aantal niet toegankelijke haltes. Hierbij zijn er wel grote verschillen tussen de modaliteiten, waarbij de tram- en metrohaltes over het algemeen toegankelijker zijn dan de bushaltes. Dit komt doordat de verantwoordelijkheid voor bushaltes bij verschillende wegbeheerders ligt en de functies onderling verschillen. De meeste bussen zijn voorzien van een lage vloer en een rolstoelplank, maar bijvoorbeeld buurtbussen kunnen niet toegankelijk zijn voor rolstoelgebruikers.⁷⁶



Figuur 5.6 - Aandeel toegankelijke haltes tussen 2022-2025 (peildatum 1 januari).⁷⁷

Het volledig toegankelijk maken van het ov is niet mogelijk binnen de looptijd van het bestuursakkoord. Hierbij speelt mee dat groot onderhoud aan openbare wegen ongeveer iedere 25 jaar plaatsvindt. In het bestuursakkoord zijn afspraken gemaakt over het tempo en de prioritering van het toegankelijk maken van de haltes.⁷⁸

⁷⁶ Staat van het OV 2024.

⁷⁷ Staat van het OV 2024.

⁷⁸ Kamerstuk 23 645, nr. 812, brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 20 november 2023.

5.2 Betaalbaarheid voor de reiziger

Betaalbaarheid van verschillende modaliteiten

De kosten voor modaliteiten hangen af van factoren zoals het reisgezelschap en het gebruik en het type van een auto (weinig kilometers met een dure auto leiden tot een hogere prijs per kilometer). Desondanks geeft een vergelijking van gemiddelde kosten voor reizigers bij diverse modaliteiten wel inzicht. Wanneer gekeken wordt naar de totale kosten (vast en variabel) is de fiets het goedkoopste vervoermiddel, gevolgd door de trein, de bus en metro en tram. Het duurst is de auto waarbij de hoogte van de kilometerprijs sterk afhankelijk is van het type. Ook als alleen naar de variabele kosten wordt gekeken is de fiets het goedkoopste vervoersmiddel. De variabele kosten van autorijden zijn vergelijkbaar met die van het ov: iets hoger dan de kosten van de trein, maar iets lager dan de kosten van bus, tram en metro.

Mensen hebben vaak het beeld dat reizen met de auto het goedkoopst is, omdat bij de auto vooral gekeken wordt naar de kosten van benzine i.p.v. naar de variabele kosten (extra afschrijving en onderhoud) of de vaste lasten (belastingen, standaard afschrijvingen en verzekeringen). Daarnaast kan een auto meerdere personen vervoeren, waarmee de kosten per reizigerskilometer sterk afnemen. Tabel 5.1 biedt een vergelijking per modaliteit van de kosten per kilometer, inclusief en exclusief vaste kosten.

Modaliteit	Kosten per km incl. vaste kosten	Kosten per km excl. vaste kosten
Fiets	€0,09	€0,00
Auto (mini)	€0,50	€0,22
Auto (compact)	€0,56	€0,24
Auto (middenklasse)	€0,80	€0,30
Trein	€0,15 tot €0,22	€0,15 tot €0,22
Bus, Metro	Ca. €0,28	Ca. €0,28
Tram	Ca. €0,43	Ca. €0,43

Tabel 5.1 - Kosten voor reiziger per kilometer inclusief en exclusief vaste kosten.^{79, 80}

⁷⁹ Kosten voor de auto zijn gebaseerd op onderzoek van het Nibud van juni 2025. Hierbij is gerekend met een prijs per afgelegde kilometer van het voertuig, een verschillend aantal gereden kilometers voor de verschillende autoklassen (bij middenklasse hoger dan bij de compacte klasse) en een benzineprijs van €1.97 per liter. Het betreft nieuwe auto's. Als wordt gerekend met tweedehandsauto's van 4 jaar oud dan vallen de kosten ca. 20% lager uit.

⁸⁰ Kosten voor het OV en de fiets zijn gebaseerd op het onderzoek Betaalbare mobiliteit? van het KiM uit 2024. Voor vergelijkbaarheid zijn de prijzen omgezet in prijzen 2025 o.b.v. de CBS consumenteninflatie voor 2024 en 2025 (3,3% en 3,3%). Bij specifieke abonnementsvormen kunnen de marginale kosten lager uitvallen. Hier is in deze berekeningen geen rekening mee gehouden.

Betaalbaarheid door de jaren

De betaalbaarheid van het openbaar vervoer voor de reiziger kwam tijdens de hoge inflatie in 2022 en 2023 (respectievelijk 10,0 en 3,8%) politiek en maatschappelijk onder de aandacht. De tarieven in het ov stijgen periodiek op basis van de kostenontwikkeling (zie ook paragraaf 4.3). Doordat de prijzen één keer per jaar worden geïndexeerd en aangepast, kunnen reizigers het beeld krijgen van een sterke plotselinge stijging. Ook als de prijsontwikkeling in lijn is met de algehele inflatie, met de kostenstijging van rijden met de auto en de algemene loonontwikkeling.

Over de periode 2015-2025 zijn de tarieven in het ov (iets) minder gestegen dan de prijs van automobilititeit (zie onderstaande tabel en figuren 4.4 en 4.5 voor de ontwikkeling van de tarieven in ov). Het KiM⁸¹ geeft hiervoor twee verklaringen: de eerste is de periode die wordt gehanteerd. De brandstofprijzen en de kosten van nieuwe auto's zijn door inflatie hard gestegen in 2022-2023. In dezelfde periode stegen de prijzen in het ov minder hard, mede door bijdragen van de overheid (Bikkergelden). Zonder deze incidentele middelen zou het ov-waarschijnlijk duurder zijn geweest dan de auto. Daarnaast maakt het soort auto dat als norm wordt genomen ook verschil.⁸² Een toename van beschikbaarheid van tweedehands auto's kan daarmee weer zorgen voor een ander beeld. Tabel 5.2 toont per modaliteit de prijsstijging in 2025 ten opzichte van 2015:

	Stijging 2025 t.o.v. 2015
Trein	+26,6%
Tram/metro	+29,6%
Bus	+33,8%
Auto	+34,5%
Algemeen prijspeil	+34,5%
CAO-lonen	+39,0%

Tabel 5.2 - Prijsverandering modaliteiten 2025 t.o.v. 2015.⁸³

⁸¹ Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid van het ministerie van IenW.

⁸² Betaalbare mobiliteit? Een verkenning van prijzen van mobiliteit, huishouduitgaven aan vervoer, en betaalbaarheidsproblemen, KiM, ministerie van IenW, 2024.

⁸³ Staat van het OV 2025.

Ervaren betaalbaarheidsproblemen

Het KiM (het Kennisinstituut Mobiliteit van IenW) heeft in 2024 de betaalbaarheid van het ov onderzocht.⁸⁴ Als wordt gekeken naar inkomsten- en uitgavenindicatoren, verwacht het KiM dat vooral eenpersoonshuishoudens tot de AOW-leeftijd, alleenstaanden met kinderen en de 40% huishoudens met de laagste inkomens meer kans hebben op betaalbaarheidsproblemen met het openbaar vervoer. Voor dit onderzoek uitgevoerde surveys bevestigen dit beeld. Het KiM schat op basis van het nationale verplaatsingsonderzoek ODIN⁸⁵ en eigen onderzoek (via vragenlijsten) dat tussen 1% en 5,5% van de volwassen inwoners van Nederland activiteiten soms niet kan bereiken voornamelijk vanwege betaalbaarheidsproblemen bij mobiliteit. Dat betreft vooral bezoek aan vrienden of familie en het bereiken van het ziekenhuis. Het gaat om tussen de 150.000 en 765.000 mensen, die vaker onderdeel van een huishouden met een laag inkomen zijn, praktisch opgeleid zijn of alleen basisonderwijs hebben afgerond, werkloos zijn, alleenstaande ouders zijn en een migratieachtergrond hebben. De kosten kunnen voor alle modaliteiten te hoog zijn voor deze huishoudens. Zo heeft 1 op de 3 autoloze huishoudens geen auto vanwege financiële redenen.⁸⁶

In 2024 heeft ook het NIBUD onderzoek gedaan naar de betaalbaarheid van mobiliteit.⁸⁷ Daarbij is voor een aantal voorbeeldhuishoudens bekeken of zij een minimale en een gemiddelde vervoersbehoefte kunnen betalen. Uit deze analyse bleek dat alle voorbeeldhuishoudens de minimale vervoersbehoefte kunnen betalen, maar voorbeeldhuishoudens met minimumloon zeer weinig financiële ruimte overhouden. Bij een gemiddelde vervoersbehoefte ontstaan er niet alleen tekorten bij voorbeeldhuishoudens met een minimumloon maar ook bij paren (met en zonder kinderen) met een modaal inkomen. Het NIBUD ziet in de kosten geen grote verschillen tussen auto (uitgaande van een tweedehands auto) en ov, maar wel tussen voorbeeldhuishoudens in meer stedelijke gebieden en voorbeeldhuishoudens in minder stedelijke gebieden. Vanwege de langere afstanden zijn de voorbeeldhuishoudens in minder stedelijke gebieden meer geld kwijt aan mobiliteit.⁸⁸

In het onderzoek 'Mobiliteit voor en door iedereen'⁸⁹ gaven lagere inkomens het meeste aan de hogere kosten van het openbaar vervoer een uitdaging te vinden, zowel voor zichzelf (51%) als anderen (74%). Bij deze groep, met een inkomen onder de €1.000, kan worden verwacht dat zij daadwerkelijk problemen ervaren met de kosten. Deze groep bezit ook relatief vaak geen auto. Overigens is met een inkomen onder de €1.000 heel veel meer niet mogelijk om rond te kunnen komen, en ligt er dus veeleer een inkomensvraagstuk. In het onderzoek gaf ook 53% van de respondenten met een inkomen boven de €5.000 aan de prijs als hoog te ervaren. In het onderzoek wordt bij die groep gesproken over een prijsperceptie probleem. In de jaarlijkse OV-

⁸⁴ KiM, Betaalbare mobiliteit, Augustus 2024.

⁸⁵ Onderweg in Nederland, CBS, 2023.

⁸⁶ Financieel autoloos, KiM, ministerie van IenW, maart 2025.

⁸⁷ Betaalbaarheid mobiliteitskosten 2024, NIBUD.

⁸⁸ Effecten tariefverlagingen in het ov, KiM, ministerie van IenW, november 2022.

⁸⁹ Mobiliteit voor en door iedereen, Mobycon, 2023.

klantenbarometer wordt sinds enkele jaren ook naar het klantoordeel over de prijs van het ov gevraagd. Het resultaat, een 5,4, is de enige onvoldoende die door de reizigers wordt gegeven.⁹⁰

De betaalbaarheid van het ov voor de reizigers kan niet los worden gezien van de betaalbaarheid van andere modaliteiten en prijsstijgingen moeten ook worden afgezet tegen verhogingen van salarissen en sociale uitkeringen.

5.3 Reizigerswaardering

Ieder jaar wordt door het CROW de mening van reizigers gevraagd over verschillende aspecten van het reizen met een modaliteit. Op deze manier worden al jaren gegevens verzameld over bijvoorbeeld de netheid van de metrovoertuigen, het betaalgemak in de bus of de veiligheid in een intercitytrein. In de ov-klantenbarometer worden deze gegevens sinds 2001 verzameld voor het regionaal ov en sinds 2018 voor het hoofdrailnet.

In de resultaten valt op dat het algemene oordeel over het regionaal ov is gestegen van een 6,8 in 2001 naar een 7,9 in 2025. Al sinds 2019 haalt het regionaal ov een resultaat hoger dan een 7,8. Het hoofdrailnet is gestegen van een 7,6 in 2018 tot een 7,8 in 2025. Tabel 5.3 geeft de ontwikkeling van het reizigersoordeel in de afgelopen jaren per modaliteit:

⁹⁰ De scores verschillen tussen de modaliteiten waarbij de intercity de laagste score behaalt (4,4), de tram en de metro respectievelijk een 5,7 en een 5,5 halen en de bus een 6.1.

Totaaloordeel	2022	2023	2024	2025
Bus	7,9	7,9	7,8	7,9
Tram	8,0	7,9	7,9	7,9
Metro	7,8	7,7	7,8	7,8
Regionale trein	7,5	7,7	7,7	7,7
Vervoer over water	8,1	8,2	8,6	8,7
Intercity	7,6	7,6	7,7	7,7
Sprinter	7,9	7,8	7,7	7,8
Intercity direct/ EuroCity	7,6	7,7	-	-
Intercity Direct	-	-	7,6	7,6
Eurocity	-	-	7,6	7,8

Tabel 5.3 - Algemeen oordeel per vervoerwijze.⁹¹

Het laagst scoort de betaalbaarheid van de reis waar het HRN een 4,6 haalt, de bus een 6,1, de tram een 5,7 en de metro een 5,5. Hoewel de prijzen per kilometer op het HRN het laagst zijn (zoals getoond in 5.2), wordt de prijs van een rit op het HRN het negatiefst beoordeeld. Andere lage scores worden gegeven voor de informatie bij vertraging (6,3) en de drukte in het voertuig (6,9) terwijl hoge scores worden gegeven voor het gemak van instappen (8,8) en het gebruiksgemak van het betaalmiddel (8,5).

In de OV-klantenbarometer worden de meningen verzameld van de mensen die al gebruikmaken van het ov. In 2024 is in opdracht van het ministerie van IenW kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de mening van inwoners van Nederland over verschillende IenW-onderwerpen.⁹² Ten aanzien van het ov zijn de onderwerpen betaalbaarheid, veiligheid en de bereikbaarheid besproken in de panelgesprekken. Buiten de Randstad wordt het ov niet als betrouwbaar gezien en in algemene zin vinden mensen het niet betaalbaar. Het beeld is dat er veel vertragingen zijn, treinen uitvallen, verbindingen niet goed zijn en dat de reistijden lang zijn. Het beeld van het ov in de Randstad is veel beter: veel keuze, goede aansluitingen en snelle reistijden van A naar B in stedelijk gebied. Voor de prijs van het ov kijken mensen naar de totale ritprijs en niet naar de

⁹¹ OV-klantenbarometer 2025.

⁹² Hoe denken inwoner van Nederland over IenW-onderwerpen? Mare, 2024.

prijs per kilometer: de intercity is per km wel betaalbaar, maar door de lange afstanden zijn de ritprijzen hoog en wanneer gereisd wordt met groepen wordt het dan onbetaalbaar. Kortingen in daluren worden wel gewaardeerd maar het panel gaf ook aan dat niet iedereen daarvan kan profiteren, bijvoorbeeld door werktijden. De langere reistijd gecombineerd met de prijs zorgt ervoor dat mensen kiezen voor de auto.

De veiligheid van het ov is voor sommige mensen ook een punt van zorg, waarbij in de gesprekken ook de verharding van de samenleving aan de orde kwam. Over de bereikbaarheid op de weg gaf het panel aan dat het opvalt dat de wegen (na de coronapandemie) weer drukker zijn geworden en dat het aanleggen of verbreden van wegen niet als een goede oplossing wordt gezien. Er wordt wel gedacht aan het aantrekkelijker maken van het openbaar vervoer en het verhogen van de belastingen voor het bezit van een tweede auto om de drukte op de wegen te doen afnemen.

Bij de reizigerswaardering valt op dat de mensen die al gebruikmaken van het ov er over het algemeen heel positief over zijn, ondanks dat zij de betaalbaarheid van de rit een negatief oordeel geven.

5.4 Deelconclusies

- De kwaliteit van het openbaar vervoer is sinds de invoering van de Wp2000 fors verbeterd: de gemiddelde reizigerswaardering is gestegen van 6,8 naar 7,9. De toegankelijkheid van het ov neemt de laatste jaren toe, maar de punctualiteit is afgenomen in vergelijking met de periode voor de coronapandemie.
- Het aantal dienstregelingskilometers is na de coronapandemie sterk teruggevallen en heeft in 2025 nog niet het niveau van 2019 bereikt.
- Sinds de coronapandemie is een daling van het aantal buslijnen en -haltes waar te nemen. Uitspraken over de bereikbaarheid van een gebied op basis van het aantal lijnen of haltes zijn echter niet mogelijk, omdat er sprake is van een trend van bundeling en strekken van buslijnen die voor reizigers ook een verbetering kan zijn. Publieke mobiliteit, met meer kleinschalig vervoer op afroep, kan op de plekken waar geen vaste busdienst is, de bereikbaarheid op peil houden of zelfs vergroten.
- Het ov heeft het imago duur te zijn. Zowel reizigers als niet-reizigers geven aan dat ze vinden dat het ov te duur is. De eenmalige (grote) prijsstijgingen per jaar die in het nieuws komen helpen waarschijnlijk niet bij dit beeld. Wanneer echter wordt gekeken naar de prijs per kilometer is het ov na de fiets de meest voordelige manier van reizen (ook zonder toepassing van kortingsabonnementen) en stijgen de prijzen niet harder dan de algemene inflatie. De auto is over het algemeen duurder voor reizigers. Hierbij maakt het gezelschap wel uit: voor groepen is het reizen met de auto meestal voordeliger dan het ov.

- Betaalbaarheidsproblemen zijn er vooral bij mensen met lage inkomens. In plaats van een specifiek betaalbaarheidsprobleem van het ov lijkt het vooral samen te hangen met bredere armoedeproblematiek.

6 Maatschappelijke kosten

Naast de directe kosten van het openbaar vervoer voor overheid en reiziger, die in hoofdstukken 4 en 5 zijn omschreven, leidt mobiliteit ook tot maatschappelijke kosten zoals ongevalskosten en congestiekosten. Deze verschillen aanzienlijk tussen de verschillende vervoersmodaliteiten. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de betaalbaarheid van het ov als onderdeel van de bredere betaalbaarheidsdiscussie voor mobiliteit. Hiertoe worden in paragraaf 6.1 de externe kosten per vervoersmodaliteit in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 gekeken in hoeverre deze externe kosten en infrastructuurkosten worden geprijsd en of er sprake is van een prijsjingsgat.

6.1 Maatschappelijke kosten voor verschillende modaliteiten

Mobiliteit brengt externe effecten met zich mee waarvoor de reiziger niet direct betaalt. Dit zijn kosten die door de overheid worden gemaakt zoals infrastructuurkosten en schade die aan anderen wordt toegebracht zoals geluidshinder of congestie. Afgelopen jaren zijn deze externe kosten door CE Delft en het KiM in kaart gebracht. Hierbij is gekeken naar de kosten voor infrastructuur, ongevallen, broeikasgasemissies, luchtvervuiling, brandstof- en elektriciteitsproductie, geluid, congestie en (voor de fiets) de gezondheidsbaten van reizen. De gemiddelde externe kosten per 1000 reizigerskilometers staan in tabel 6.1.⁹³ Deze uitgerekenen kosten betreffen gemiddelden per modaliteit. Hierin zijn ook vaste kosten meegenomen zoals de kosten voor het aanleggen van wegen en spoor. In deze berekeningen zijn niet de baten van de mobiliteit meegenomen. Deze effecten zijn niet goed kwantitatief toe te rekenen, en zouden een veel bredere analyse vragen. Tabel 6.1 toont de gemiddelde externe kosten per modaliteit per 1000 kilometer:

Voertuigtype	Infrastructuur	Ongevallen	Broeikasgasemissies	Luchtvervuilende stoffen	Brandstof- en elektriciteitsproductie	Geluid	Congestie		Gezondheidsbaten van fietsen	Totaal
							HWN	Stad		
Personenvervoer op Nederlands grondgebied (€ per 1.000 rkm)										
Personenauto totaal	47	69	8,5	5,8	7,6	4,7	15	41	-	199
Motorfiets	20	109	6,8	8,6	6,3	47	8,3	17	-	223
Bromfiets	43	396	4,5	10	4,0	145	-	83	-	685
Ov-bus totaal	183	50	7,2	10	5,8	20	0,34	46	-	323
Touringcar	28	3,2	0,85	1,3	0,63	0,86	0,83	1,7	-	37
Fiets totaal	22	176	-	-	0,02	-	-	-	-120	78
Personentrein totaal	169	1,4	0,14	2,1	3,2	1,2	-	-	-	177
Bestelauto op Nederlands grondgebied (€ per 1.000 Vkm)										
Bestelauto totaal	62	91	14	26	10	6	28	42	-	279
Goederenvervoer op Nederlands grondgebied (€ per 1.000 rkm)										
Vrachtauto totaal	42	15	6,9	11	5,7	5,2	17	5,4	-	108
Goederentrein totaal	87	0,18	0,29	3,0	0,89	0,85	-	-	-	92
Binnenvaart	23	0,41	2,5	14	1,88	-	-	-	-	42

Tabel 6.1 - Gemiddelde externe kosten per vervoersmodaliteit per 1000 reizigerskilometers.

93 Prijs van een reis, CE Delft, 2022.

Uit deze cijfers blijkt dat de touringcar en de fiets veruit de laagste externe kosten per reizigerskilometer hebben. De touringcar komt uit op slechts €37 per 1.000 km, dankzij de hoge bezettingsgraad waardoor alle kostenposten laag uitvallen. De fiets scoort eveneens gunstig met €78 per 1.000 km, mede doordat fietsen een gezondheidsbaat van €120 per 1.000 km oplevert die de kosten voor ongevallen⁹⁴ (€176) grotendeels compenseert.

Van de gangbare vervoerwijzen voor langere afstanden - trein, auto en bus - heeft de personentrein met €177 per 1.000 km de laagste externe kosten, gevolgd door de personenauto (€199) en de ov-bus (€323). De verschillen worden grotendeels verklaard door de opbouw van de kosten. Bij de trein vormen de infrastructuurkosten het leeuwendeel van de externe- en infrastructuurkosten wat samenhangt met de hoge kosten van de aanleg en onderhoud van het spoor. De overige kostenposten zijn verwaarloosbaar klein. Ook voor de gemiddelde ov-bus waarmee gerekend is, zijn de infrastructuurkosten hoog, wat verklaard wordt door de hoge aslast van bussen op het wegennet in combinatie met een relatief lage bezettingsgraad. De personenauto heeft veel lagere kosten voor infrastructuur, maar scoort ongunstig op ongevallen en congestie.

Externe kosten voor verschillende reizen

Bovenstaande cijfers geven een goed beeld van de gemiddelde externe kosten voor de verschillende modaliteiten, maar laten niet de onderliggende verschillen zien tussen verschillende korte of langere reizen. Om dit in kaart te brengen heeft het KiM voor een aantal verschillende binnenlandse reizen de externe kosten berekend.⁹⁵ Het betreft drie korte reizen (hemelsbreed <10 km, voornamelijk stadswegen), drie middellange reizen (10-40 km, voornamelijk buitenwegen) en drie lange reizen (>40 km, voornamelijk snelwegen).

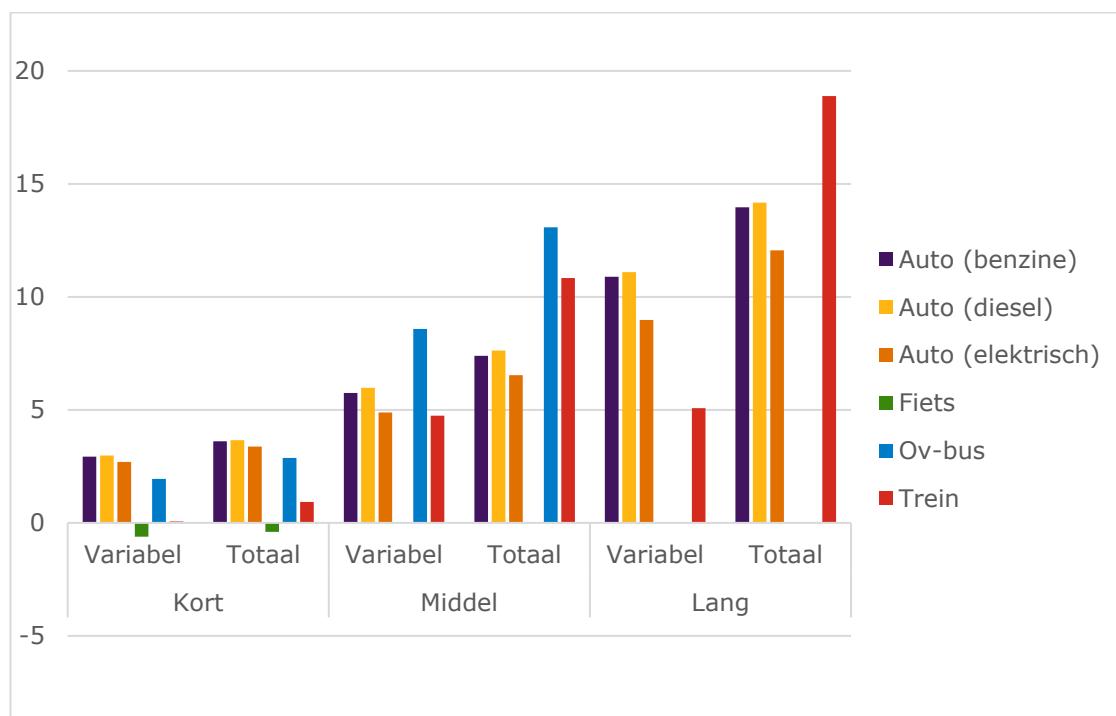
Bij de korte reizen heeft de fiets als enige modaliteit externe baten doordat gezondheidsbaten de kosten voor ongevallen en infrastructuur meer dan compenseren. Voor de elektrische fiets geldt dit in mindere mate. Van de overige modaliteiten heeft de trein de laagste externe kosten en de bromfiets de hoogste, voornamelijk door de kosten voor verkeersongevallen en geluidshinder. Opvallend is dat de verschillen tussen benzine-, diesel- en elektrische auto's klein zijn voor korte reizen. Dit komt doordat het grootste deel van de externe kosten bestaat uit verkeersongevallen en congestie. Dit hangt niet af van het type auto. Ook valt op dat de externe kosten voor de ov-bus ongeveer net zo hoog zijn als die van de auto. Bij de bus zijn de hoge externe kosten vooral het gevolg van hoge infrastructuurkosten per kilometer door een hoge aslast in combinatie met een lage bezetting.

⁹⁴ Deels zijn dit eenzijdige ongelukken, maar ongelukken van fietsers met auto's kennen hoge kosten voor ongevallen. Er kan beargumenteerd worden dat deze vooral aan automobilisten toegerekend moeten worden.

⁹⁵ Op binnenlandse reis met fiets, auto en openbaar vervoer, KiM, ministerie van IenW, 2026..

Bij middellange reizen valt de fiets als optie af en verschilt het per reis welke modaliteit het gunstigst scoort. De trein kan zeer gunstig uitvallen, mits de route relatief rechtstreeks is en het voor- en natransport per fiets plaatsvindt. Zodra een groot deel van de ov-reis met de bus moet worden afgelegd, stijgen de externe kosten van de reis aanzienlijk. De externe kosten van bussen zijn in de huidige praktijk namelijk fors hoger dan die van de trein en zelfs hoger dan die van de auto. Bij auto's valt bij middellange reizen op dat de kosten voor verkeersongevallen een veel kleiner deel uitmaken van de externe kosten dan bij de korte reizen. Het aantal ongelukken per reizigerskilometer is op de middellange afstand lager dan bij stadsritten.

Voor lange reizen, die grotendeels over de snelweg gaan, heeft de elektrische auto de laagste externe kosten. De externe kosten van de trein zijn weliswaar veel lager als alleen naar de variabele kosten wordt gekeken, maar als ook de vaste infrastructuurkosten worden meegenomen zijn de maatschappelijke kosten juist hoger dan van alle type auto's. Figuur 6.1 geeft het ongewogen gemiddelde van de externe en infrastructuurkosten van verschillende reizen per modaliteit:



Figuur 6.1 - Ongewogen gemiddelde van de externe en infrastructuurkosten van verschillende voorbeeldreizen per modaliteit.⁹⁶

⁹⁶ Ongewogen gemiddelde van de externe- en infrastructuurkosten van de voorbeeldreizen uit de studie "Op binnenlandse reis met de fiets, auto en openbaar vervoer" van het KIM (2026). Deze voorbeelden zijn niet representatief voor alle reizen.

6.2 Beprijzing van externe kosten

Mate van beprijzing door de overheid

Naast externe kosten levert mobiliteit ook inkomsten op voor de overheid die door de weggebruiker worden betaald onder andere door beprijzing. Als de gegenereerde overheidsinkomsten hoger zijn dan de externe effecten dan heeft een reisbeweging netto een positief effect voor de rest van de samenleving als geheel (de nadelen komen echter bij een andere partij terecht die alsnog nadelen kan ervaren). Overheidsinkomsten worden gegenereerd met belastingen. Denk aan btw die wordt betaald over de fiets en ov-tickets of aan de motorrijtuigenbelasting (wegenbelasting) voor auto's.

Het KiM heeft voor ieder van de voorbeeldreizen inzichtelijk gemaakt wat de overheidsinkomsten van deze reis zijn. De ongewogen gemiddelden van de resultaten per reislengte (kort/middel/lang) staan in tabel 6.2. In deze tabel komt naar voren dat de fiets nauwelijks overheidsinkomsten oplevert en de ov-bus de overheid gemiddeld genomen juist geld kost. Dit komt doordat de exploitatie van buslijnen niet rendabel is op basis van de kaartprijs. De overheid geeft vervoerders daarom exploitatievergoedingen. Tegelijk vindt er voor zowel trein als bus/tram/metro enige vorm van beprijzing plaats doordat er btw wordt geheven op tickets. In de voorbeeldreizen die het KiM heeft onderzocht worden treinreizen echter vaak gecombineerd met busritten (om naar het station te komen) waardoor deze reizen slechts zeer beperkte overheidsinkomsten opleveren. Zonder dit effect zou er wel degelijk sprake zijn van netto overheidsinkomsten.

Automobilisten dragen relatief veel bij aan de overheidsinkomsten. Bij een benzine- of dieselauto zijn de overheidsinkomsten gemiddeld €12 voor een lange rit. Voor een elektrische auto is dit minder dan de helft met ca. €5. Hierbij moet opgemerkt worden dat de fiscale voordelen van elektrische auto's afgelopen jaar en de komende jaren sterk worden afgebouwd waardoor de beprijzing van elektrische auto's toeneemt. Tabel 6.2 geeft het ongewogen gemiddelde van overheidsinkomsten voor verschillende reizen (afgerond op tien cent):⁹⁷

⁹⁷ Op binnenlandse reis met fiets, auto en openbaar vervoer, KiM, ministerie van IenW, 2026.

	Kort	Middel	Lang
Fiets	€0,30	n.v.t.	n.v.t.
Auto (benzine)	€1,20	€5,00	€12,40
Auto (diesel)	€1,30	€5,30	€12,40
Auto (elektrisch)	€0,50	€2,00	€5,10
Ov-bus	€-2,00	€-10,10	n.v.t.
Trein	€0,10	€-1,90	€1,30

Tabel 6.2 - Ongewogen gemiddelden van de overheidsinkomsten voor verschillende voorbeeldreizen afgerond op tientallen centen.⁹⁸

Saldo beprijzing en externe effecten

Als het verschil tussen de externe kosten en de beprijzing wordt gezien, dan valt de bus in de huidige praktijk op als negatieve uitschieter: er zijn forse externe effecten van busreizen en deze worden niet betaald. Sterker nog de overheid subsidieert busreizen in de vorm van exploitatievergoedingen. Voor de auto valt op dat vooral korte ritten een beprijzingsgat laten zien. De externe effecten per kilometer zijn erg hoog doordat er relatief veel ongelukken gebeuren. Voor langere reizen geldt dat de beprijzing van de benzine- en dieselauto bijna gelijk is aan de totale kosten. Er resteert slechts een klein gat. Voor de trein is dit gat relatief klein als alleen naar de variabele kosten wordt gekeken. Als echter ook de vaste kosten worden meegenomen dan loopt het verschil sterk op.

6.3 Deelconclusies

- Geen enkele gemotoriseerde modaliteit betaalt volledig voor de externe effecten. Alleen bij lange ritten geldt dat de fossiele auto bij benadering betaalt voor de externe effecten, maar niet als de vaste kosten zoals de kosten voor de aanleg van wegen worden meegenomen.
- De huidige gemiddelde ov-bus kent relatief hoge externe kosten bij alle reizen en ontvangt als enige modaliteit een netto bijdrage per kilometer bij alle reizen in de vorm van exploitatiesubsidies. Belangrijke factoren die aan de forse externe kosten bijdragen zijn de hoge aslast en de lage bezetting. De inzet van kleinere bussen (waar passend) of meer vraaggestuurde inzet van bussen zou dit kunnen beperken.

⁹⁸ KIM (2026) Op binnenlandse reis met fiets, auto en openbaar vervoer.

- Als alleen wordt gekeken naar de variabele kosten, dan heeft de trein altijd de laagste externe kosten. In het algemeen is de beprijzing van externe effecten bij treinreizen echter ook beperkt. Dit resulteert in een beprijzingsgat. Zeker als het voor- of natransport met de bus plaatsvindt. Als de vaste kosten wel worden meegenomen dan heeft trein juist relatief hoge externe kosten. De aanleg en onderhoud van spoor is duur per gereisde kilometer.
- Bij korte ritten hebben auto's hoge externe kosten per kilometer, voornamelijk door hoge ongevalskosten. Hier staat tegenover dat automobilisten relatief veel beprijsd worden, maar onvoldoende om het beprijzingsgat te dichten. Bij lange reizen komen de externe effecten wel ongeveer overeen met de externe kosten. Dit komt doordat snelwegen relatief veilig zijn wat de ongevalskosten drukt.
- Een shift van auto naar (elektrische) fiets en trein zou daarom wenselijk zijn vanuit maatschappelijk perspectief. Hierbij kan de bus een rol spelen, mits er een manier wordt gevonden om de gemiddelde bezettingsgraad te verhogen waardoor de externe kosten per reizigerskilometer dalen richting het niveau van de touringcar (die de laagste externe kosten heeft in het onderzoek van CE Delft).
- De baten en de (maatschappelijke) kosten komen niet bijeen. Zo is de rijksoverheid (en in mindere mate provincies) baathebber van de belastingen op voertuigen, terwijl de grootste maatschappelijke kosten van het autoverkeer bij steden liggen. Gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor veel wegen, maar hebben geen formele relatie met vervoerbedrijven die afwegingen maken qua businzet. Daardoor zal een maatschappelijke optimalisatie van kosten en baten niet eenvoudig gerealiseerd kunnen worden.

7 Knelpunten in de werking van het ov-systeem

In dit hoofdstuk reflecteren we op basis van de voorgaande bevindingen op de werking van het ov-systeem en beantwoorden we de onderzoeksvraag welke knelpunten er zijn ten aanzien van de ordening, besturing, exploitatie en financiering van het ov-systeem.

Knelpunt 1. De financiering van het ov-systeem staat onder druk door veranderd reisgedrag en er is sprake van kortingen en achterblijvende indexatie bij de BDU.

Het meest zichtbare knelpunt in het huidige ov-systeem is van financiële aard. De coronapandemie heeft het reisgedrag blijvend veranderd: de thuiswerkpraktijk voor grote groepen mensen houdt stand, waardoor het reizigersprofiel blijvend is veranderd. De spits is op dinsdag en donderdag drukker geworden en op de andere dagen juist veel rustiger. Het totaal aantal ov-reizigers groeit weer, maar het reizigerspatroon is sinds 2020 gewijzigd en het oorspronkelijk beoogde groeipad wordt niet behaald. Dit leidt tot een structureel lager opbrengstenniveau dan was verondersteld en tot spanning op de efficiënte inzet van infrastructuur en rollend materieel. Vooral voor concessies waarbij de exploitatiekosten voor een groot deel worden gedekt door reizigersinkomsten (NS, stadsvervoerders) is dit een probleem. Het studentenreisproduct (SRP) heeft hierin een speciale rol. De vergoeding vanuit OCW is de afgelopen jaren met vertraging herijkt, waardoor de effecten van de afgenomen studentenreizigers aantallen pas na enkele jaren vertraging financieel impact kregen.

Tijdelijke maatregelen vanuit de Tweede Kamer (de motie-Krul c.s. voor 2024, het amendement-Grinwis voor 2026 en 2027) vertragen de impact verder, maar leveren geen structurele compensatie voor de verminderde reizigersinkomsten. Met de Bikkergelden heeft de Kamer structureel €300 miljoen beschikbaar gesteld voor het (regionale) ov. De helft hiervan is ingezet als compensatie voor het niet door laten gaan van een tariefsverhoging. De rest wordt gebruikt om het netwerk beter in stand te houden, bij een lagere kostendekkingsgraad door veranderd reisgedrag.

Aan de kostenkant speelt een ander vraagstuk. De kosten zijn de afgelopen jaren (iets) sneller gestegen dan de inflatie en de lonen, mogelijk door personeelstekorten bij vervoerders. Daarmee zijn de kosten harder gestegen dan de loon- en prijsbijstelling die het Rijk als standaard voor de indexatie hanteert. Het provinciefonds en het mobiliteitsfonds kennen eigen indexatiemethodieken die ruimte bieden om de kostenstijgingen op te vangen (zie ook paragraaf 4.6). Voor de vervoerregio's, die rechtstreeks via de BDU worden bekostigd, is de indexatie wel gebaseerd op de reguliere loon- en prijsbijstelling en daardoor achtergebleven bij de kostenontwikkeling. Daarbovenop hebben de vervoerregio's te maken met een structurele korting

van 10% als gevolg van het regeerakkoord van het kabinet-Schoof uit 2024. Daarbij werd het voornemen uitgesproken om specifieke uitkeringen (waaronder de BDU) over te hevelen naar gemeente- of provinciefonds met een bijbehorende korting vanwege 'administratieve lastenverlichting' van 10%. Voor de vervoerregio's betekent dit een jaarlijkse korting van ca. €110 miljoen. Hoewel de overheveling van de BDU naar gemeente- of provinciefonds eind 2024 door het kabinet werd geannuleerd, bleef de bijbehorende korting wel van kracht. Voor de vervoerregio's kwam deze structurele korting bovenop het knelpunt van de eveneens structureel achterblijvende indexatie.

Uit de BDU wordt niet alleen de lopende exploitatie betaald, maar worden ook investeringen voor de lange termijn bekostigd. Vervoerregio's hebben in de praktijk als gemeenschappelijke regeling geen andere financieringsbronnen. Hierdoor nemen de exploitatiekosten een steeds groter deel van de BDU in beslag ten koste van investeringen. Het effect van deze onevenwichtigheid is deels pas op de langere termijn zichtbaar.

Bij ProRail valt het spanningsveld op tussen enerzijds de toenemende instandhoudingsbehoefte van het spoor en anderzijds de afnemende middelen die voor EOv beschikbaar zijn. Met een tekort van miljarden voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing van het spoornetwerk, ligt er een stevig financieel vraagstuk en een risico voor het behoud en de doorontwikkeling van het spoor. De aanpak van dit vraagstuk is onderdeel van een breder vraagstuk over de beschikbaarheid van middelen in het Mobiliteitsfonds voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing.

Voor provincies geldt, kijkend naar de structurele ontwikkeling van kosten versus inkomsten, dat het provinciefonds sinds 2024 de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) volgt. Dit betekent dat provincies in theorie structureel ruimte hebben om (beperkte) groei van het ov-systeem op te vangen, maar ook dat een deel van de extra reële ruimte die ontstaat door koppeling aan de ontwikkeling van het bbp wordt opgegeten doordat kostenstijgingen in het openbaar vervoer hoger zijn dan de inflatie. Terugkijkend is de kostendekkendheid van het openbaar vervoer afgenomen en daardoor zijn de laatste jaren de uitgaven aan het openbaar vervoer sterker gestegen dan de structurele groei van het provinciefonds. Voor de toekomst blijft het daarmee wenselijk de reizigersinkomsten op peil te houden. Zodra er sprake is van een systemsprong — waarbij het ov een groter deel van de mobiliteit zou moeten opvangen dan nu — blijft ook de bbp-indexatie mogelijk achter bij de feitelijke opgave. Met de vergrijzing en verdergaande verstedelijking is dit een voor de hand liggende ontwikkeling. Hetzelfde geldt indien de kosten van de ov-sector verder stijgen ten opzichte van de gemiddelde inflatie. Dit kan bijvoorbeeld als er in een provincie een meer dan gemiddeld kostbare verduurzamingsopgave ligt. De afgelopen jaren zijn de ov-kosten als aandeel in de totale uitgaven uit het provinciefonds ook (iets) toegenomen.

Omdat op het hoofdrailnet sprake is van een vrijwel verwaarloosbare exploitatiebijdrage van IenW, wordt de kostendekkingsgraad vooral bepaald door de mate waarin de tarieven meestijgen met de inflatie (waarbij de inflatie bij afwezigheid van een specifiek getal als referentie genomen wordt voor kostenstijgingen). Waar in de jaren 2020-2023 de inflatie en (daarmee) de

kosten voor NS harder stegen dan de tarieven, is dit in de afgelopen jaren weer voor een groot deel recht getrokken. Dit komt door extra tariefstijgingen in de jaren 2025 en 2026 en omdat NS een deel van de tariefstijgingen zelf opvangt door het nemen van kostenbesparende maatregelen. In de hoofdrailnetconcessie is afgesproken dat er in de jaren 2027-2029 nog sprake zal zijn van enkele kleine extra tariefstijgingen. Daarmee lijkt de balans tussen tariefstijgingen op het hoofdrailnet en de inflatieontwikkeling weer hersteld, en is er hier geen basis om een actueel knelpunt te adresseren.

In MIRT-verband is niet de totale ontwikkeling van het ov-netwerk punt van bespreking, maar gebeurt dit aan de hand van specifieke investeringen in de infrastructuur. Er is daarmee beperkt aandacht voor de exploitatie van het ov-netwerk in het totaal van de ruimtelijke keuzes, inclusief mogelijkheden om door het integraal bekijken van exploitatie en infrastructuur problematiek en bekostigings- of bezuinigingsopties in beeld te brengen.

Knelpunt 2. De marginale prijs die de ov-reiziger betaalt, reflecteert de maatschappelijke kosten onvoldoende. Hierdoor wordt het openbaar vervoer – in het bijzonder buiten de spits - onderbenut.

Uit de analyse in hoofdstuk 6 kwam naar voren dat het beprijzingsgat — het verschil tussen de externe kosten van een verplaatsing en wat de gebruiker ervoor betaalt — voor de trein kleiner is dan voor de auto, zeker bij korte ritten. Maatschappelijk gezien pleit dit voor een modal shift richting de trein (en fietsen of lopen) op die trajecten en momenten waarop dat vervoerskundig realistisch is. Dit geldt zeker voor korte ritten in en om de stad. Ruimtelijk kan hier ook op gestuurd worden door wonen, werken, leven en zorgen zo mogelijk dicht bij elkaar te brengen. Het huidige stelsel werkt die beweging echter op twee manieren tegen.

Het eerste mechanisme is de asymmetrie tussen auto en ov bij de individuele reisbeslissing. Voor de automobilist zijn de kosten van autobezit — aanschaf, verzekering, motorrijtuigenbelasting — sunk costs. En ook een deel van de variabele kosten, toegenomen onderhoud en afschrijving, blijven buiten zicht. Wat wél wordt afgewogen zijn de directe marginale kosten: brandstof en parkeren. In het ov wordt ook een deel van de vaste kosten verrekend in de kaartprijs. Zeker bij gebruik door meerdere personen zijn de marginale kosten van een ov-reis daardoor hoger dan van een autorit. Daardoor verliest het ov bij elke individuele reisbeslissing structureel van de auto, ook wanneer de totale individuele en maatschappelijke kosten precies de andere kant op wijzen. Dit verklaart mogelijk waardoor reizigers het ov zien als duur, terwijl de gemiddelde kosten vaak lager zijn dan die van automobilititeit.

Het tweede mechanisme is de afweging tussen spits- en daluren. De marginale kosten van een extra reiziger op bestaande capaciteit buiten de spits zijn laag: een extra passagier in een trein, bus, tram of metro die toch al rijdt voegt nauwelijks kosten toe. Op dergelijke momenten en trajecten pleit de economische logica voor een lagere reizigersprijs. Tegelijk zijn die marginale kosten juist hoog zodra de capaciteit vastzit: in de spits, op drukke corridors en op lijnen waar uitbreiding direct om extra materieel of personeel vraagt. Daarbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de spitsperiode verschilt per

modaliteit, per regio en per richting: zelfs in de hyperspits bieden veel treinen en bussen die in de tegenspitsrichting rijden, voldoende capaciteit. Het huidige tarievenstelsel maakt dit onderscheid nog in onvoldoende mate, ondanks een veelheid aan nationale, regionale of lokale al dan niet inkomensgerelateerde kortingssystemen.

Knelpunt 3. Systeeminnovatie komt niet of niet snel genoeg tot stand.

Een decentraal en geprivatiseerd stelsel kan er toe leiden dat goed wordt aangesloten bij de wensen van de klant en integrale besluitvorming op regionaal niveau dicht op het regionale vervoerssysteem plaatsvindt. Het kan om concessies te winnen ook private partijen uitdagen om innovatieve vervoersconcepten te ontwikkelen en op efficiency te sturen. Een aantal systeemspelingen lijkt echter niet plaats te vinden. Een combinatie van beperkte regie (zie het hierna volgende procespunt en hoofdstuk 3) en huiver voor financieel verlies bij vervoerders door opbrengstverantwoordelijkheid, kan hier debet aan zijn.

Flexibilisering van openbaar vervoer komt traag op gang. Flexibel vervoer heeft een negatief imago en wordt door reizigers al snel als verschraving gepercipieerd (ongeacht of het ook daadwerkelijk is ervaren). Het wordt daarom op decentraal niveau, op een aantal aansprekende uitzonderingen waar verandering onontkoombaar was na, niet offensief ingezet. Aan de aanbodkant is het flexibele vervoer in concessies vaak niet stevig vormgegeven. Als de opbrengstverantwoordelijkheid binnen de concessie volledig bij de vervoerder ligt, zal er altijd meer aandacht zijn voor de grote aantallen die in een vaste dienstregeling van bussen worden behaald, en zal voor klein vervoer gekeken worden naar financieringsbronnen buiten de concessie.

Tegelijkertijd is er, ook al wordt er vaak wel gekeken of iemand met het openbaar vervoer kan reizen, veel doelgroepenvervoer dat buiten het openbaar vervoer, met name vanuit gemeentes, met aanzienlijke budgetten wordt gefinancierd en geregeld. Hierbij is er vaak sprake van dezelfde onderbenutting van auto's en bussen waar ook het openbaar vervoer mee te maken heeft. Het benutten van het materieel voor zowel doelgroepen- als openbaar vervoer kan onderbenutting tegen gaan. Met de vergrijzing wordt het wenselijker om overal in Nederland, niet alleen in de stad, maar juist ook in landelijk gebied, een publiek georganiseerd vervoer te kunnen aanspreken. Ook kan het combineren van meerdere vormen van vervoer in de tijd (bijvoorbeeld aan de randen van de dag flexibel openbaar vervoer en overdag verschillende vormen van doelgroepenvervoer) leiden tot efficiencyverbeteringen en gunstiger werkpakketten.

Ook zijn er ontwikkelingen op autonoom vervoer die het onderscheid tussen auto en publieke mobiliteit kunnen laten vervagen, en het mobiliteitslandschap en daarmee ook het ruimtegebruik in Nederland fundamenteel kunnen veranderen. Een principieel bestuurlijk debat over deze ontwikkelingen en de bijbehorende eventuele systeemspelingen vindt niet plaats.

Procespunt: De governance is gefragmenteerd en er is geen nationale inhoudelijke regie op het stelsel.

Knelpunten kunnen lang blijven bestaan als instrumenten om erop te sturen ontbreken en de markt of de decentrale besluitvorming ze niet of niet snel genoeg oplost. De fragmentatie van de governance is het gevolg van eerdere ontwerpkeuzes die het stelsel ook veel gebracht hebben. Met de decentralisatie van het ov is wettelijk een substantieel deel van de sturing bewust neergelegd bij decentrale partijen. Met de invoering van het concessiestelsel is veel sturing niet wettelijk vormgegeven, maar via bestuursrechtelijke concessies die kenmerken hebben van privaatrechtelijke contracten met inhoudelijke eisen. Dit werkt vaak goed, hoewel in de overgang van de ene concessiehouder naar de volgende concessiehouder in een aantal gevallen wel discontinuïteiten voordoen die afbreuk doen aan het vertrouwen in het stelsel.

Afstemming en optimalisatie tussen Rijk en regionale ov-autoriteiten is beperkt. Zo ontbreekt, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, een bestuurlijke overlegtafel tussen alle ov-autoriteiten. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau vindt afstemming tussen regionale ov-autoriteiten plaats in DOVA-verband⁹⁹, maar het Rijk ontbreekt daarbij. Daarmee ontbreekt ook een gezamenlijke visie van alle ov-autoriteiten voor het gehele ov-systeem (hoofdrailnet, regionaal spoor, bus, tram en metro). Er zijn wel bredere overlegtafels zoals het NOVB, de OV- en Spoortafels en de MIRT-tafels, maar een overleg tussen het Rijk als ov-systeemverantwoordelijke en de ov-autoriteiten ontbreekt.

Systeemtaken zijn daarnaast belegd bij externe partijen, zoals Translink Systems (TLS) voor de betaalinfrastructuur. Ook een overzicht van beschikbare financiële middelen en (daarmee verbonden) doelstellingen zijn niet op Rijksniveau belegd. Het SRP staat buiten de publieke ov-sturing. Daardoor kunnen ov-autoriteiten inclusief IenW onvoldoende sturen op product, data of integratie met ander beleid.

Elk van deze keuzes is op zichzelf te verdedigen, dan wel heeft een historische basis, maar ze hebben er gezamenlijk toe geleid dat het Rijk weinig positie heeft en neemt om bij te sturen wanneer dat op stelselniveau nodig is. Het ontbreken van een overkoepelende ov-visie met bijbehorende doelstellingen betekent dat er geen kader is om de werking van het ov-systeem op stelselniveau te kunnen beoordelen en uitvoering te geven aan de regierol. Bestaande (juridische) instrumenten waar IenW over beschikt zijn nog niet ingevuld.

⁹⁹ Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het structureel georganiseerde 'BAC+' van het IPO, de Bestuurlijke Adviescommissie Bereikbaarheid en Infrastructuur waar bij de OV-onderwerpen ook de bestuurders van de vervoerregio's deelnemen.

8 Internationale vergelijking

Voordat we in hoofdstuk 9 mogelijke interventies uiteenzetten om de in hoofdstuk 7 benoemde knelpunten te adresseren, kijken we over de grens. Een internationale blik geeft enige referentie voor de beoordeling van de betaalbaarheid in Nederland en de wijze waarop (toekomstige) interventies in Nederland zich verhouden tot de situatie in het buitenland.

Bureau inno-V heeft ten behoeve van dit advies een internationale benchmark uitgevoerd naar de betaalbaarheid van het openbaar vervoer. Op basis van casusinformatie van vervoersautoriteiten, openbare cijfers van vervoerders en gebiedsoverstijgende statistieken, biedt de studie een internationale vergelijking op een tweetal aspecten:

1. De betaalbaarheid voor de reiziger - Wat zijn de klantentarieven voor vergelijkbare voorbeeldreizen in met Nederland vergelijkbare gebieden?
2. De betaalbaarheid voor de overheid - Wat is het aandeel van overheidsmiddelen in de totale bekostiging van het openbaar vervoer (kostendeckingsgraad)?

Paragraaf 8.1 geeft een toelichting op de selectie van internationale ov-gebieden, paragraaf 8.2 gaat in op de betaalbaarheid voor de reiziger en paragraaf 8.3 op de financiering door de overheid. Paragraaf 8.4 belicht enkele interessante internationale voorbeelden.

8.1 Toelichting internationale cases

Gelet op de vraagstelling voor deze benchmark en het bevorderen van vergelijkbaarheid, zijn gebieden geselecteerd die zoveel mogelijk op Nederland lijken wat betreft bevolkingsdichtheid, verstedelijking, structuur en economische ontwikkeling en waarin zowel stedelijke en rurale gebieden aanwezig zijn.

Dit is verder operationaliseerd met de volgende criteria:

- West-Europese gebieden;
- Gebieden met een bevolkingsdichtheid die vergelijkbaar is met die van Nederland;
- Bij voorkeur gebieden met een polycentrisch karakter en vergelijkbare stedelijke structuur;
- Gebieden met een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling;
- Gebieden die samen verschillende marktordeningsvormen vertegenwoordigen (wel/niet aanbesteed, kosten- en opbrengstencontracten, kleine/grote concessies).

Op basis van deze criteria zijn de volgende gebieden geselecteerd:

- België: Vlaanderen als geheel;
- Denemarken: de regio's Kopenhagen hoofdstad en Zeeland;
- Duitsland: het Rhein-Ruhr-gebied, in deelstaat Noordrijn-Westfalen;

- Frankrijk: het gebied van Lille en omstreken (noordelijk deel van de Région Hauts-de-France, Département du Nord).

Methodologische uitdagingen

Internationale vergelijking van ov-kosten en -opbrengsten blijkt complex: verschillen in definities, dataverzamelingen en organisatievormen bemoeilijken een directe vergelijking. De gepresenteerde cijfers moeten daarom als orde van grootte en niet op de procent nauwkeurig worden geïnterpreteerd.

De belangrijkste methodologische uitdagingen bij deze studie zijn:

- Databeschikbaarheid: niet alle landen verzamelen en publiceren de benodigde cijfers;
- Definitieverschillen: dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop het aantal reizigers wordt gemeten of voor de omgang in de boekhouding met opgelegde tariefcompensaties voor studenten (betreft het een overheidsbijdrage of een commerciële opbrengst), met infrastructuurkosten of met afschrijvingen op materieel;
- Beleidsverschillen: gratis vervoer, sociale tarieven en frequentieverschillen beïnvloeden kosten en opbrengsten.

8.2 Bevindingen betaalbaarheid reizigers

Er bestaat niet één tarief binnen het openbaar vervoer, maar altijd een veelheid aan tariefproposities met differentiatie op basis van frequentie van gebruik (incidenteel, vaak), categorie reiziger (diverse kortingen op basis van leeftijd of andere sociaaleconomische kenmerken), lengte van de ritten, enz. Het is daarom nodig om een palet aan tarieven weer te geven om recht te doen aan deze verscheidenheid in de praktijk.

In de studie worden drie type tarieven vergeleken om verschillen in gebruiksfrequentie in kaart te brengen:

- Het tarief bij incidenteel gebruik: de prijs voor een kaartje voor een enkele reis;
- Het tarief bij regelmatig gebruik: de prijs van het meerrittenproduct per rit of het rittarief bij een reissaldopas (OVpay, e.d.);
- Het tarief bij frequent gebruik: de prijs van een gangbaar jaar- of maandabonnement (omgerekend tot een jaar) wordt gebruikt en gedeeld door het gemiddelde aantal werkdagen per jaar, waarmee een gemiddelde dagprijs wordt bepaald.

Daarbij worden vier referentieritten vergeleken om de betaalbaarheid voor verschillende gebruikelijke verplaatsingen in stedelijk en regionaal opzicht (waaronder typische forensentreinritten) in kaart te brengen:

- Stedelijke ritten: een rit met het ov binnen een stedelijk gebied, eventueel met overstap tussen modaliteiten (BTM) - circa 4 km;
- Voorstedelijke ritten: een rit van een buitenwijk naar het stadscentrum, eventueel inclusief overstap tussen bus en andere modaliteit - circa 8 km;

- Rurale ritten: een rit op het platteland, van een dorp naar een regionaal centrum - circa 16 km;
- Treinfores: een rit met de trein, van een stoptreinstation (forensenplaats) naar een regionale stad (werkcentrum) – circa 40 km.

De vergeleken tarieven zijn gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit (PPP). Deze correctie maakt een eerlijke vergelijking mogelijk.

Bevindingen internationale vergelijking tarieven

De onderstaande tabel 8.1 toont een internationale vergelijking van de prijs per rit (incidenteel en regelmatig) en de abonnementsprijs (frequent) omgerekend per dag. In de tabel is voor regelmatige en frequente reizigers onderscheid gemaakt tussen tarieven die gehele dag gelden en tarieven die in de dal gelden. De reden hiervoor is dat in sommige landen (waaronder Nederland) bewust korting wordt gegeven voor reizen in de dal en geen korting voor reizen in de spits.

Tarieven (gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit)					
	NL	BE	DK	DE	FR
PRIJS PER RIT					
km Incidenteel (regulier tarief)					
4	€ 1,88	€ 3,00	€ 2,74	€ 3,22	€ 2,00
8	€ 2,60	€ 3,00	€ 3,42	€ 3,22	€ 2,00
16	€ 5,08	€ 3,00	€ 4,56	€ 7,09	€ 2,23
40	€ 10,20	€ 8,40	€ 8,21	€ 14,84	€ 11,91
km Regelmatig (regulier tarief)					
4	€ 1,88	€ 2,20	€ 2,51	€ 3,22	€ 1,76
8	€ 2,60	€ 2,20	€ 3,19	€ 3,22	€ 1,76
16	€ 5,08	€ 2,20	€ 4,33	€ 7,09	€ 2,23
40	€ 10,20	€ 8,40	€ 7,98	€ 14,84	€ 3,56
km Regelmatig (daltarief, of daltarief na kopen kortingskaart)					
4	€ 1,88	€ 2,20	€ 2,01	€ 3,22	€ 1,76
8	€ 2,60	€ 2,20	€ 2,55	€ 3,22	€ 1,76
16	€ 3,05	€ 2,20	€ 3,47	€ 7,09	€ 2,23
40	€ 6,12	€ 5,00	€ 6,39	€ 14,84	€ 3,56
ABONNEMENTSPRIJS, OMGEREKEND PER DAG					
km Frequent (regulier tarief)					
4	€ 3,65	€ 2,17	€ 3,15	€ 3,66	€ 3,28
8	€ 4,48	€ 2,17	€ 4,23	€ 3,66	€ 3,28
16	€ 5,48	€ 2,17	€ 5,15	€ 3,66	€ 1,45
40	€ 12,88	€ 7,73	€ 9,10	€ 3,66	€ 5,29
km Frequent (daltarief, of daltarief na kopen kortingskaart)					
4	€ 3,65	€ 2,17	€ 3,15	€ 3,66	€ 3,28
8	€ 4,48	€ 2,17	€ 4,23	€ 3,66	€ 3,28
16	€ 5,48	€ 2,17	€ 5,15	€ 3,66	€ 1,45
40	€ 6,68	€ 7,73	€ 9,10	€ 3,66	€ 5,29
km Frequent (kortings tarief werknemers)					
4		€ 0,61		€ 2,56	€ 1,64
8		€ 0,61		€ 2,56	€ 1,64
16		€ 0,61		€ 2,56	€ 0,73
40		€ 2,28		€ 2,56	€ 2,64

Figuur 8.1 – Internationale vergelijking van de prijs per rit (incidenteel en regelmatig) en de abonnementsprijs (frequent) omgerekend per dag (zie Bijlage III, Internationale benchmark betaalbaarheid, paragraaf Betaalbaarheid voor de reiziger).

Hoogte tarieven

Nederlandse tarieven voor regelmatige gebruikers bevinden zich op een gemiddeld niveau ten opzichte van de andere gebieden. De tarieven in Noord-Frankrijk zijn lager, dit geldt ook voor Vlaanderen (behalve voor korte afstanden), maar die in Rhein-Ruhr zijn hoger. Voor incidentele gebruikers zijn de Nederlandse tarieven aan de lagere kant in vergelijking tot de andere gebieden. Dit komt omdat hier de (bank-)betaalpas veel gebruikt wordt. Duurdere enkeltjes bestaan soms, maar worden veel minder gebruikt en zijn hier niet meegenomen. Nederland valt op door de dure abonnementstarieven in relatie tot de andere gebieden. Vlaanderen heeft juist relatief goedkope abonnementstarieven. Hierbij is het wel belangrijk te melden dat deze conclusie geldt voor reguliere abonnementen die de hele dag geldig zijn (zowel in spits als dal); in Nederland worden in de dalperiodes in vergelijking met andere gebieden juist wel extra kortingen gehanteerd, met name bij de trein en deels in het streekvervoer (zie tabel, en tevens onder 'korting op tarieven').

De tarieven in Noord-Frankrijk zijn over de hele linie lager dan in Nederland (te relateren aan lagere kostendekkingsgraden). De meer gedetailleerde analyse van die tarieven laat ook zien dat er, met name voor abonnementen, tal van aanvullende sociale kortingstarieven bestaan, gerelateerd aan inkomen, gezinssamenstelling en leeftijd boven op de in de tabel weergegeven abonnementstarieven.

In Rhein-Ruhr vallen de hoge tarieven voor niet-abonnementhouders op. Daarentegen zijn de tarieven er juist gemiddeld of laag voor abonnementhouders. Dit is mede een effect van de invoering van het Deutschlandticket. Terwijl abonnementhouders van relatief lage tarieven genieten, geldt het tegenovergestelde voor andere gebruikers. Hierbij moet vermeld worden dat veel vervoersoverheden en vervoerders de eigen tarieven (die veel minder of niet meer gebruikt worden sinds de invoering van het Deutschlandticket) verhoogd hebben om meer compensatie te ontvangen via de Deutschlandticket-compensatieregeling. Hier zit dus mogelijk een pervers effect in.

De relatie tussen de hoogte van het tarief en de afstand is in Nederland goed zichtbaar. Dit is niet overal zo. Zo kent Vlaanderen, Noord-Frankrijk en deels ook in Rhein-Ruhr gelijke tarieven over een grote verscheidenheid aan afstanden. Hierdoor zijn korte afstanden in Nederland relatief goedkoper en langere afstanden relatief duurder dan in de andere gebieden.

Kortingen op tarieven

In Vlaanderen, Noord-Frankrijk en in mindere mate in Rhein-Ruhr, worden forse kortingen gegeven op abonnementen voor werknemers. Dit is in Vlaanderen (en in heel België) verzekerd via een intersectorale CAO. In Frankrijk staat het zelfs in de wetgeving, overigens met nog een aanvullende korting voor ambtenaren. Duitsland kent ook een variant van het Deutschlandticket gericht op werknemers, met een korting van tenminste 30% en ruimte voor nadere afspraken tussen werkgevers en werknemers. Hoewel wettelijke en andere algemene verplichtingen niet bestaan, is vergoeding van reiskosten door de

werkgever in de Nederlandse praktijk wel gebruikelijk. In alle gebieden bestaan er ook specifieke tarieven voor studenten, variërend van kortingspercentages tot gratis vervoer, soms is dit gebonden aan het hebben van een studiebeurs.

In vergelijking met Nederland is het hanteren van daltarieven in de andere gebieden minder gebruikelijk. Dit is wel het geval bij de spoorwegen in België als men een kortingskaart aanschaft (vergelijkbaar met DalVoordeel van NS in Nederland), maar niet in het stads- en streekvervoer. In Kopenhagen krijgen reizigers daarentegen wel automatisch korting als ze reizen buiten de spits; voor ouderen is er een abonnement tegen gereduceerd tarief waarmee zij buiten de ochtendspits kunnen reizen.

Multimodale geldigheid tarieven

Multimodale geldigheid van tarieven (bus, tram, metro én regionale treinen) is standaard aanwezig in Rhein-Ruhr en de regio Kopenhagen. In Lille geldt dit ook voor het regionale bus- en treinsysteem, waarin een optie bestaat voor multimodaliteit met het stedelijk vervoer van Lille. In Nederland is dit anders: er bestaat hier geen/nauwelijks multimodaliteit in tarieven tussen NS (trein) en stads- en streekvervoer (bus, tram, metro); bij een overstap tussen trein en bus/tram/metro betaalt de Nederlandse reiziger opnieuw een instaptarief.

8.3 Bevindingen betaalbaarheid overheid / kostendekkingsgraad

Om het aandeel van de overheidsbijdrage ten opzichte van de totale kosten vast te stellen, wordt de kostendekkingsgraad per reiziger(kilometer) berekend. Conform de Nederlandse praktijk is de kostendekkingsgraad in deze studie berekend als het aandeel van de opbrengsten ten opzichte van de som van deze opbrengsten plus de overheidsbijdrage. Waar gegevens ontbraken, is de berekening gebaseerd op het aandeel van de opbrengsten in gerapporteerde totale kosten. Het gaat hier in principe om een berekening op basis van exploitatiekosten, dat wil zeggen alle relevante kosten met uitsluiting van de infrastructuur.

Bevindingen internationale vergelijking kostendekkingsgraad

Kostendekkingsgraad stedelijk openbaar vervoer

Als we kijken naar het stedelijke openbaar vervoer, zien we dat de kostendekkingsgraad in de Nederlandse twee vervoerregio-concessies¹⁰⁰ substantieel hoger ligt dan in de andere bestudeerde gebieden. De kostendekkingsgraad is het laagst in Lille (25%), wat mede te verklaren is door de lagere tarieven die in Lille worden gehanteerd. Grote verschillen in opbrengst per reiziger zijn dan ook zichtbaar: van zeer lage opbrengsten in Lille door de lage tarieven tot substantieel hogere opbrengsten in Nederland. Overeenkomstig

¹⁰⁰ Deze bevatten enkele streekconcessies (zie de opmerking hierover in het rapport in Bijlage III).

is de overheidsbijdrage per reiziger in Lille (€2,30) dan ook een veelvoud van die in Nederland (€0,30).¹⁰¹

Kostendekkingsgraad stads- en streekvervoer

Als we breder kijken naar al het stads- en streekvervoer, dan zien we dat het stads- en streekvervoer in Nederland en voor de regio Kopenhagen en omstreken zich (45-50%) op een gelijk niveau bevinden. In beide gevallen is regionaalspoor of vergelijkbare lokaalspoordiensten opgenomen in de berekening. Als men rekening houdt met specifieke compensaties voor tariefkortingen/-abonnementen dan stijgt de kostendekkingsgraad met 5% in Kopenhagen en 15% in Nederland (de betaling van OCW voor het SRP). In Vlaanderen ligt de kostendekkingsgraad exclusief compensaties duidelijk lager (15%) dan in Nederland en Kopenhagen. Dit komt grotendeels door de lagere tarieven in Vlaanderen. Met inbegrip van compensaties voor de opgelegde tariefkortingen stijgt de kostendekkingsgraad in Vlaanderen met 15% tot 30%. We zien dan ook dat de totale opbrengst per reiziger en reiziger-km (na compensatie) in Vlaanderen door de lagere tarieven op ongeveer de helft ligt van dat in Nederland en Kopenhagen. De totale kosten liggen in deze gebieden op een vergelijkbaar niveau (€0,50-0,60 per reizigerskilometer).

Kostendekkingsgraad regionale treindiensten

Bij de regionale treindiensten moet worden gekeken naar de kostendekkingsgraad na aftrek van de kosten voor de gebruiksvergoeding voor de spoorinfrastructuur. De hoogte van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur varieert immers aanzienlijk van land tot land. Nederland kent een lage gebruiksvergoeding. In andere landen (België, Frankrijk, Duitsland) is het niveau ervan een veelvoud van het Nederlandse. Dit betekent hoofdzakelijk dat overheidsgeld voor de infrastructuur in Nederland grotendeels rechtstreeks naar ProRail vloeit en in andere landen vaker en voor een groter deel (of volledig) via de door de vervoerders (en dus de vervoersoverheden) te betalen gebruiksvergoeding loopt. Deze kosten zijn van de totale kosten en overheidsbijdragen afgetrokken voor een neutralere vergelijking tussen de landen onderling. Een bijeffect is dat dit de kostendekkingsgraad uiteraard hoger laat uitvallen.

De kostendekkingsgraad bij regionale treindiensten (exclusief gebruiksvergoeding en tariefcompensaties en inclusief materieelafschrijvingen) variëren substantieel (van 30% tot 105%). De kostendekkingsgraden in België (55%) en Denemarken (65%) liggen dicht bij elkaar, daar waar Nederland substantieel hoger zit (105%), Frankrijk lager (40%) en Duitsland (25%) substantieel lager. De verschillen in tariefhoogte kunnen dit ten dele verklaren, waaronder de hogere tarieven in Nederland, het goedkope Deutschlandticket in Duitsland en de vele lage en/of sociale tarieven in Frankrijk.

¹⁰¹ In Lille bevat dit de overheidskosten van allerlei kortingen, waaronder voor studenten, terwijl dit aan de Nederlandse voor wat betreft studenten aan de opbrengstenkant wordt meegeteld.

Als rekening wordt gehouden met de opbrengsten uit het SRP (bekostigd door OCW), stijgt de kostendekkingsgraad in NL zelfs naar 130%. De invloed van verschillen in tariefbeleid zijn ook duidelijk zichtbaar in de gemiddelde opbrengst per reiziger-kilometer (hoger in Nederland, lager in België en Frankrijk). Als we naar de kosten kijken, gemeten per reizigerskilometer op basis van het totaal van opbrengsten en overheidsbijdrage (na aftrek van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur), liggen die afgerond in Nederland lager (€0,15) dan in België en Denemarken (€0,20) en Frankrijk (€0,25). Dit is opvallend aangezien de aangeboden frequentie van treindiensten in Nederland hoger ligt dan in België en Denemarken en Frankrijk. Echter, de onzuiverheid wegens berekening op basis van de kosten vertroebelen hier het zicht op de werkelijke situatie.

De gemiddelde kostendekkingsgraad in Nederland (zonder opbrengsten uit de SRP) ligt circa 15% hoger (met 65%) dan de hier voor Duitsland beschikbare schattingen (45-50%). De invoering van het Deutschlandticket is hier mede oorzaak van, maar de complexe en niet uniforme wijze waarop compensaties voor opgelegde tariefkortingen (gehandicapten, leerlingen, scholieren, studenten, etc) in de cijfers opgenomen zijn, maakt dat deze observatie met de nodige voorzichtigheid moet worden gelezen. De totale kosten per reiziger-km, gemeten aan het totaal van opbrengsten en overheidsbijdrage ligt op een vergelijkbaar niveau tussen Nederland en Duitsland (€0,25).

8.4 Bijzondere voorbeelden: Versement Mobilité en Deutschlandticket

Versement mobilité (Frankrijk)

Deze heffing werd in 1971 voor het eerst ingevoerd in de regio Parijs onder de naam "Versement Transport" en werd vervolgens uitgebreid naar alle agglomeraties, waarbij de drempels voor heffing in de loop der jaren geleidelijk werden verlaagd totdat deze in de jaren 2000 ook gold voor gemeenten met 10.000 inwoners. De logica was mede dat werkgevers door deze rechtstreekse bijdrage aan het ov-systeem ook toegang kregen tot een omvangrijkere arbeidsmarkt. Ook werden de toegestane percentages hoger gesteld waar er openbaar vervoer op vrijliggende infrastructuur werd ingevoerd (zoals trams en metro's).

Dit staat nu bekend onder de naam "Versement Mobilité" (VM): belastinginkomsten die rechtstreeks toevloeien naar de vervoersoverheden ter financiering van zowel investerings- als exploitatiekosten van mobiliteitsdiensten (bijvoorbeeld ov-diensten en hun infrastructuur zoals een eigen rijbaan, infrastructuur voor geleid vervoer, etc). De VM kan ook acties financieren die bijdragen aan de ontwikkeling van actieve en gedeelde mobiliteit, zoals fietspaden, carpoolplaatsen en -platforms. De heffing mag alleen worden ingevoerd als er een openbaarvervoersdienst aanwezig is binnen het gebied van de vervoersoverheid. Eenmaal ingevoerd kan de heffing echter alle soorten mobiliteitsdiensten financieren.

De VM wordt ingehouden op de loonsom van publieke en particuliere werkgevers met ten minste 11 werknemers die gevestigd zijn in het gebied van de betreffende vervoersoverheid. De grondslag van de heffing bestaat uit de inkomsten uit arbeid zoals in aanmerking genomen voor de vaststelling van de ziektekostenverzekeringspremies ten laste van werkgevers. De bijdrage van een werkgever is dan dat bedrag maal het aantal werknemers maal het gekozen tarief (percentage).

De invoering van de VM is facultatief en moet besloten worden door de vervoersoverheid. De wetgeving vereist ook het instellen van een comité waarin vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, inwoners en gebruikers zitting hebben, dat geraadpleegd moet worden in geval van een voorstel tot invoering of wijziging van het tarief van de VM. Het heffingstarief is vrij te bepalen, maar binnen de door de staat vastgestelde maxima.

Door de wettelijk toegestane redenen (bevolkingsomvang, aanwezigheid van een toeristische gemeente, ontwikkeling van openbaar vervoer met vrijliggende infrastructuur) en bijbehorende heffingspercentages bij elkaar op te tellen, varieert het maximumtarief van 0,55% tot 2% buiten de Parijse regio. In de Parijse regio (Île-de-France) is het tarief hoger en varieert het van 1,6% tot 3,2%.

Het geheven bedrag is de afgelopen 10 jaar met bijna 40% gestegen, door de oprichting of uitbreidingen van vervoersoverheden en door de verhoging van de heffingspercentages door vervoersoverheden in verband met hun keuze voor de invoering van zwaardere modaliteiten. Voor de vervoersoverheden met een bevolking tussen 100.000 en 200.000 inwoners wordt de VM vrijwel overal geheven. Het levert in de steden een bedrag variërend van €150 tot €300 per inwoner op.

De VM is thans de belangrijkste financieringsbronnen van het Franse openbaar vervoer. Het vertegenwoordigt al jaren ongeveer de helft van de totale inkomsten van de vervoersoverheden (en bijna 40 % in de Parijse regio). De opbrengsten uit de verkoop, daarentegen, vertegenwoordigen maar 17% van de opbrengsten. Het resterende deel wordt gedekt door een kleine bijdrage van de Franse staat (1%) en bijdragen van lokale overheden, als (leden van) vervoersoverheden (34%).

Deutschlandticket (Duitsland)

Het Deutschlandticket is een in heel Duitsland geldige maandkaart voor het openbaar vervoer die in mei 2023 is ingevoerd (destijds voor €49 per maand, nu voor €63 per maand). Het wordt aangeboden in de vorm van een abonnement dat maandelijks opzegbaar is. Het Deutschlandticket is geldig in al het reguliere openbaar vervoer (bus, tram, metro) en voor treindiensten in de 2e klas (zoals RE, RB, S-Bahn). Het is niet geldig in de commercieel georganiseerde lange-afstandstreindiensten (zoals ICE's e.d.) en in commerciële lange-afstandsbussen (zoals FlixBus e.d.).

Het Deutschlandticket is verankerd in een federale wet en wordt gezamenlijk door de federale overheid en de deelstaten gefinancierd, waarbij beide partijen elk €1,5 miljard per jaar bijdragen. Verantwoordelijk voor de uitvoering van het Deutschlandticket zijn de deelstaten of de vervoersautoriteiten die door hen als 'opdrachtgevers' zijn aangewezen voor de organisatie van het openbaar vervoer, waaronder de Verkehrsverbünde (= ov-bureaus). De opdrachtgevers verplichten de betreffende openbaarvervoerbedrijven tot toepassing van het Deutschlandticket. De compensatie wordt berekend op basis van een richtlijn, niet op basis van de daadwerkelijke derving. Nieuw is de noodzaak van een verdeling van de inkomsten voor het in heel Duitsland geldige ticket. De deelstaten hebben hiertoe een proces vastgesteld, waar de verdeling in eerste instantie pragmatisch plaatsvond. Het is de bedoeling om te evolueren in de richting van een meer op het gebruik gebaseerde verdeling.

Het federaal ministerie evalueert de effecten van het Deutschlandticket. In enquêtes onder het publiek wordt het beschouwd als succesvol en een bijdrage aan de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer. Eind 2025 gebruiken bijna 15 miljoen mensen het Deutschlandticket. Bijna twee derde van de houders zijn vaste gebruikers. Ongeveer 60% van alle ritten en twee derde van de reizigerskilometers in Duitsland worden met het Deutschlandticket afgelegd. Het aantal verplaatsingen is sinds de invoering met ongeveer 18% gestegen. Ongeveer 2% zijn nieuwe verplaatsingen die door het Deutschlandticket gestimuleerd zijn. 40% van bezitters gebruikt de auto minder dan daarvoor. Het Deutschlandticket is geldig in heel Duitsland, maar wordt vooral regionaal gebruikt. In het algemeen wordt het nuttiger gevonden in grote agglomeraties. Zo is het aandeel forenzen dat gebruik maakt van het openbaar vervoer gestegen, met name in metropoolregio's en goed bereikbare omliggende gebieden.

46% van Deutschlandticket-bezitters had vroeger ook al een (vaak duurder) ov-abonnement. Hierdoor daalden de totale reizigersopbrengsten. Het Deutschlandticket trekt ook nieuwe gebruikers aan voor het openbaarvervoersysteem; 4,2% was vroeger geen ov-gebruiker. Elke twaalfde rit (8,4%) met het Deutschlandticket is in de eerste helft van 2025 een overstap van de auto naar het openbaar vervoer. 28,1% van de ritten is ofwel nieuw ontstaan (13,8%) ofwel verschoven van een ander vervoermiddel naar het openbaar vervoer (14,3%).

Het gebruik van het Deutschlandticket lijkt een verzadigingspunt te bereiken, met name ook door de tariefstijging (die het imago ervan verslechterd heeft vooral voor de armere gebruikers) en ook tot een daling van bezit en gebruik heeft geleid. Een groei bestaat nog in de werk- en opleidingsgerelateerde Deutschlandtickets.

Het Deutschlandticket verlaagt de kosten in het woon-werkverkeer. Toch blijft de auto het dominante vervoersmiddel, ondanks de hogere kosten. Onderzoek laat zien dat prijsfactoren bij de keuze van het vervoersmiddel een minder grote rol spelen dan betrouwbaarheid, tijdwinst en flexibiliteit. De bevindingen van de onderzoeken benadrukken dat voor een versterking van het ov op de lange termijn, naast een blijvende prijsaantrekkelijkheid, aanvullende maatregelen

nodig zijn, zoals de uitbreiding van het aanbod, met name in landelijke gebieden.

Het Deutschlandticket heeft dus wel enig effect, maar er kunnen ook vraagtekens worden geplaatst over de effectiviteit ervan ten opzichte van andere maatregelen, zoals betere diensten en hogere frequenties. In het bijzonder, omdat lokale overheden openbaarvervoerdiensten hebben moeten inkrimpen door gebrek aan financiële middelen. Op sociaal vlak blijkt het Deutschlandticket niet erg doelgericht. De veroorzaakte verlaging van tarieven is het grootst in gebieden waar inkomens hoog zijn en waar het niveau van het ov al zeer goed was (zoals München, Stuttgart en Frankfurt). Deze profiteren het meest van de compensaties terwijl meer rurale gebieden waar het gebruik laag was, weinig compensaties ontvangen.

De invoering van het Deutschlandticket en de daarmee resulterende verlaging van de kostendekkingsgraad, nam risico's en omzetmaximaliserende prikkels weg bij de vervoerders, wat problematisch was waar er opbrengstencontracten waren tussen overheden en vervoerders. Dit leidt tot een tendens om voortaan kostencontracten te gebruiken en opbrengstenrisico's aan overheidskant te houden.

De invoering van het Deutschlandticket ging en gaat gepaard met een hoge administratieve belasting binnen de sector (onder andere door de afrekeningsprocedures). De compensatiemechanismen hebben ook averechtse effecten gehad. Veel overheden en vervoerders verhoogden hun lokale tarieven om zo een groter aandeel uit de compensatiepot te krijgen. Dit werd recent beperkt door het plafonneren van de bijdrage. Een aantal cruciale juridische kwesties, waaronder de Europese juridische verantwoording van deze lump-sum compensaties ongeacht daadwerkelijk gebruik, zijn nog niet definitief opgehelderd. De financiering van het Deutschlandticket is wettelijk tot eind 2030 vastgelegd. Dit gebrek aan langdurige zekerstelling van de bekostiging vormt een gevaar voor het behoud van de tot nu toe bereikte effecten.

| 8.5 Deelconclusies

De internationale vergelijking laat zien dat Nederland relatief hoge kostendekkingsgraden kent (wat betekent dat de reiziger een relatief groot deel van de productiekosten voor zijn rekening neemt) en dat tarieven voor incidentele reizigers concurrerend zijn. Tegelijkertijd zijn abonnementen duur en ontbreekt een structureel financieringsmechanisme zoals de Franse Versement Mobilité of de Belgische werkgeversbijdrage (verplicht via een intersectorale cao). Landen met lage reizigerstarieven compenseren dit vrijwel altijd met substantiële publieke financiering.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Nederland heeft in vrijwel alle categorieën een relatief hoge kostendekkingsgraad. Voor stedelijk ov ligt de kostendekkingsgraad aanzienlijk hoger dan in Düsseldorf en Lille. Vlaanderen heeft een lage kostendekkingsgraad, vooral door lage tarieven en uitgebreide sociale kortingen.

- De Nederlandse tarieven voor regelmatige gebruikers zijn vergelijkbaar met die in andere gebieden. Wel kent Nederland een sterke relatie tussen afstand en tarief; korte ritten zijn relatief goedkoop, lange ritten relatief duur.
- Ten opzichte van andere landen heeft Nederland ook relatief dure abonnementen. Kortingsproducten in Nederland zijn met name gericht op daluren in plaats van op veelvuldig reizen. Dit betekent dat Nederland instrumenten inzet die het moment van reizen beïnvloeden en niet het aantal gebruikers. In de onderzochte landen worden deze abonnementsproducten goedkoper aangeboden.
- Duitsland en Frankrijk hebben bijzondere maatregelen genomen die mogelijk in de Nederlandse context ook interessant kunnen zijn:
 - Het Deutschlandticket (hele dag geldig) heeft geleid tot forse groei in het ov-gebruik (+15% ritten) maar ook doordat het de hele dag geldig is tot een forse daling van de opbrengsten (gebruikers hadden vaak al een duurder abonnement), hoge administratieve lasten en complexe compensatiemechanismen. Hierdoor komen de voordelen ook veel terecht in de drukke stedelijke regio's met hoge inkomens en zakelijke gebruikers en niet in de landelijke regio's met lagere inkomens waar de ov-verbindingen minder goed zijn en er veel meer incidenteel ov-gebruik is.
 - Frankrijk financiert het ov steeds meer via een werkgeversheffing ('Versement Mobilité') als ondernemingen ter plaatse voordeel hebben van ov-verbindingen. Deze dekt tot 50% van alle ov-kosten en wordt ingezet voor zowel exploitatie van het ov als investeringen in de infrastructuur. Dit maakt investeringen in ov aantrekkelijk voor regionale overheden (verbeterde bereikbaarheid) en maakt het ov goedkoper (verbeterde betaalbaarheid).

9 Conclusies, interventies en vervolgstappen

In dit advies is onderzocht hoe het Nederlandse openbaar vervoer (ov) structureel betaalbaar kan blijven voor de overheid en voor de reiziger. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we naast de financiële aspecten ook gekeken naar de inrichting en werking van het ov-systeem. In dit slothoofdstuk vatten we in paragraaf 9.1 de bevindingen samen langs de onderzoeksvragen van het advies (zie ook hoofdstuk 1.2, tabel 1). Vervolgens geven we in paragraaf 9.2 op basis van de bevindingen en de geconstateerde knelpunten (zie ook hoofdstuk 7) een overzicht van mogelijke interventies die richtinggevend kunnen zijn voor verdere besluitvorming. Paragraaf 9.3 geeft suggesties voor te zetten vervolgstappen.

9.1 Conclusies

Conclusies ordening en ontstaan van het huidige stelsel

Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe is de huidige ordening in het ov-systeem ontstaan?
- Waar zijn rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het ov-systeem belegd ten aanzien van de aansturing en exploitatie, tarifiering en monitoring van budgetten?

Behandeld in: hoofdstuk 2 en 3

De huidige ordening is het resultaat van een geleidelijke ontwikkeling van centrale rijkssturing naar een hybride stelsel van decentralisatie, marktwerking door middel van concessieverlening en — sinds 2019 — open toegang op het spoor. IenW is stelselverantwoordelijk en concessieverlener voor het hoofdrailnet. Twaalf provincies en twee vervoerregio's (VRA en MRDH) zijn concessieverlener voor bus, tram, metro en het regionale spoor. De uitvoering van het ov ligt bij de concessiehouders. Dit zijn de vervoerbedrijven.

Concessieverleners stellen binnen kaders regionale tarieven vast in DOVA-verband. Bij netto-contracten dragen concessiehouders (deels) de opbrengstverantwoordelijkheid en hebben zij invloed op tarieven. Dit in tegenstelling tot contracten waarbij de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessieverlener ligt. IenW legt de tariefbevoegdheid grotendeels bij NS. Het beheer van en de monitoring op de budgetten is op rijksniveau verspreid belegd (BZK voor de algemene voeding van het provinciefonds, IenW voor de BDU en het Mobiliteitsfonds en OCW voor de uitgaven aan het studentenreisproduct). Daarnaast zijn er nog een aantal budgetten voor specifiek doelgroepenvervoer vanuit de vakdepartementen in het sociaal domein.

Het huidige stelsel heeft regionaal maatwerk en een efficiënte uitvoering opgeleverd, maar gaat ook gepaard met een complexe verdeling van rollen en geldstromen. Daarnaast is er met de decentralisatie en marktwerking beperkte regie en grip ontstaan bij het Rijk.

Conclusies financiering van het ov

Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Door middel van welke geldstromen wordt het ov-systeem direct en indirect gefinancierd?

Behandeld in: hoofdstuk 4

Het Nederlandse ov-systeem wordt bekostigd door middel van drie hoofdgeldstromen:

1. Overheidsbijdragen voor exploitatie, beheer en onderhoud (via het provinciefonds, de BDU, het Mobiliteitsfonds en de EOVS-subsidie aan ProRail);
2. Reizigersopbrengsten, en
3. Het studentenreisproduct als grootverbruikerscontract tussen OCW en vervoerders(-verenigingen).

Heffingen zoals het Franse Versement Mobilité waarbij baathebbers rechtstreeks meebetalen aan (nieuwe) infrastructuur en exploitatie bestaat in Nederland in de praktijk niet.

De mate van kostendekkingsgraad verschilt sterk per concessiegebied. Deze is hoog op het hoofdrailnet en in de stedelijke regio's, maar beduidend lager in regionale concessies en hangt nauw samen met het aantal reizigers. Corona heeft geleid tot structureel veranderd reisgedrag (door thuiswerken en online lessen zijn er minder reizigers in de daluren) en daarmee tot vermindering van de reizigersopbrengsten.

De algemene uitkering aan het provinciefonds, waaruit provincies het ov bekostigen, is sinds 2024 generiek geïndexeerd op basis van het nominale bbp en groeit daarmee mee met de algemene welvaart. Reguliere kostenstijgingen van het huidige ov-systeem kunnen hiermee geacommodeerd worden, met beleidsvrijheid bij provincies om meer of minder van de middelen uit het provinciefonds daarvoor te gebruiken. Omdat – ook bij gelijkblijvend voorzieningenniveau en gelijke reizigersaantallen – de kosten sneller stijgen dan de inflatie neemt de exploitatie een deel van de reële groei van het provinciefonds op. Terugkijkend is de kostendekkendheid van het openbaar vervoer afgenomen en daardoor zijn de laatste jaren de uitgaven aan het openbaar vervoer sterker gestegen dan de structurele groei van het provinciefonds. Voor de toekomst blijft het daarmee wenselijk de reizigersinkomsten op peil te houden.

Voor de BDU ten behoeve van de twee vervoerregio's geldt dat de indexatie structureel achterblijft bij de kostenontwikkeling en is er in de praktijk ook minder ruimte buiten de BDU om middelen voor het openbaar vervoer in te zetten.

Bij ProRail valt het spanningsveld op tussen enerzijds de toenemende instandhoudingsbehoefte van het spoor en anderzijds de afnemende middelen die voor EOVS beschikbaar zijn.

Incidentele rijksbijdragen van de afgelopen jaren in het kader van bijvoorbeeld corona hebben tijdelijk de teruglopende reizigersopbrengsten verlicht. Het structurele probleem van lagere opbrengsten door onder meer achterblijvende reizigersaantallen en onderbezetting buiten de spits is zowel voor de provincies als de vervoerregio's nog niet opgelost, en vraagt dus nog – op breder terrein – om aandacht.

Conclusies kwaliteit van het ov

Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe heeft de kwaliteit van het openbaar vervoer zich ontwikkeld ten aanzien van bereikbaarheid, beschikbaarheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid voor de overheid en voor reizigers?
- En hoe heeft de kwaliteit van het openbaar vervoer zich vertaald in reizigersaantallen, reizigerskilometers en reizigerswaardering?

Behandeld in: hoofdstuk 5

De kwaliteit van het ov is overwegend goed, maar laat een gemengd beeld zien. De bereikbaarheid is in de steden veel beter dan in landelijk gebied. De beschikbaarheid (dienstregelingskilometers) lag in 2024 wel onder het niveau van vóór corona, met een aanzienlijke daling bij bus (–10,4%) en tram (–16,1%). Daarbij is de betrouwbaarheid (punctualiteit) licht gedaald. Overigens geeft het aantal dienstregelingskilometers niet het gehele beeld, want ook zonder dienstregeling kan door middel van flexvervoer bereikbaarheid gerealiseerd worden. De toegankelijkheid van het ov, ook voor mensen met een beperking, neemt toe. Zowel het regionaal vervoer als het hoofdrailnet hebben een hoge algemene reizigerswaardering.

Voor het Rijk is het stelsel niet duurder geworden: als aandeel van het bbp zijn de exploitatiekosten voor het Rijk eerder af- dan toegenomen. Voor de reiziger geldt dat het ov een duur imago heeft, terwijl het na de fiets de voordeligste vervoerwijze per kilometer is en de prijzen niet harder zijn gestegen dan de inflatie. Reële betaalbaarheidsproblemen doen zich vooral voor bij lage inkomens en hangen samen met bredere armoedeproblematiek.

Conclusies maatschappelijke kosten van het ov

Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Hoe ziet de betaalbaarheid er uit als onderdeel van de bredere betaalbaarheidsdiscussie voor mobiliteit?

Behandeld in: hoofdstuk 6

Mobiliteit brengt – naast maatschappelijke baten - externe effecten met zich mee waarvoor de reiziger niet direct betaalt. Dit zijn externe maatschappelijke kosten voor de overheid als gevolg van mobiliteit. Voorbeelden zijn infrastructuurkosten, geluidshinder of gezondheidseffecten. Geen enkele gemotoriseerde modaliteit betaalt volledig voor zijn maatschappelijke kosten. De grote bus in het ov is een negatieve uitschieter: deze heeft hoge externe kosten door een hoge aslast in combinatie met een lage bezetting. De hoge aslast is het

gewicht dat op het wegdek drukt en zorgt voor hoge kosten voor wegonderhoud.

De trein heeft de laagste variabele externe kosten, maar juist hoge kosten wanneer de vaste infrastructuurkosten worden meegerekend. Bij de auto resteert vooral op korte ritten een fors beprijzingsgat, voornamelijk door hoge kosten door verkeersongelukken. Hierdoor geldt het beprijzingsgat ook voor elektrische auto's. Door de relatieve veiligheid van snelwegen komen de externe effecten bij lange reizen wel ongeveer overeen met de externe kosten.

Conclusies knelpunten in de werking van het ov-systeem

Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- De werking van het huidige ov-systeem: welke bevindingen zijn er over de ordening, besturing, exploitatie en financiering van het ov-systeem?

Behandeld in: hoofdstuk 7

De analyse van de werking van het stelsel (hoofdstuk 7) leidt tot drie inhoudelijke knelpunten en één knelpunt in de governance:

1. De financiering van het ov-systeem staat onder druk door veranderd reisgedrag. Er is sprake van kortingen en achterblijvende indexatie bij de BDU.
2. De marginale prijs die de reiziger betaalt reflecteert de maatschappelijke kosten onvoldoende, waardoor het ov - vooral buiten de spits - wordt onderbenut.
3. Systeeminnovatie — rond publieke mobiliteit, spits- en dal tarieven doelgroepenvervoer en autonome mobiliteit - komt niet of niet snel genoeg tot stand.
4. De governance is gefragmenteerd en er is onvoldoende inhoudelijke nationale regie op het stelsel.

Conclusies internationale vergelijking

Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Welke inzichten biedt een internationale vergelijking van het ov-systeem?

Behandeld in: hoofdstuk 8

De internationale benchmark laat zien dat Nederland relatief hoge kostendekkingsgraden kent en dat tarieven voor de incidentele reiziger concurrerend zijn, maar abonnementen juist duur zijn. Dit kan een afremmende prikkel zijn voor frequent reizen met het ov. Een structureel financieringsmechanisme zoals de Franse *versement mobilité* of de Belgische werkgeversbijdrage ontbreekt; landen met lage reizigerstarieven compenseren dat vrijwel altijd met substantiële publieke financiering. Ook kent Nederland geen algemeen geldend Deutschland-ticket, maar juist een veelheid aan specifieke producten. Dit zijn bijvoorbeeld kaarten die in het dal tarief geldig zijn, gericht zijn op specifieke doelgroepen of tijden en daardoor minder geld

rondpompen. De veelheid en het uiteenlopende karakter van de producten geeft de (potentiële) reiziger echter geen heldere propositie om (meer) gebruik te maken van het ov.

Samen wijzen deze conclusies op een aantal richtingen voor interventies. Deze zijn in de volgende paragraaf uitgewerkt.

9.2 Interventies

In deze paragraaf schetsen we op basis van de bevindingen in het advies mogelijke interventies om de geconstateerde knelpunten te adresseren (zie hoofdstuk 7 en paragraaf 9.1). Paragraaf 9.2.5 biedt een overzichtstabel met knelpunten en interventies.

9.2.1 Interventies ten behoeve van de bekostiging van het ov (Knelpunt 1)

De structureel verlaagde reizigersopbrengsten sinds de coronapandemie hebben de bekostiging van het ov-systeem onder druk gezet en tevens aandachtspunten in de bekostigingsstructuur aan het licht gebracht, onder andere ten aanzien van de BDU. Daarnaast is de financiering van areaaluitbreidingen onvoldoende structureel geborgd in de huidige besluitvormingssystematiek en wordt te weinig vanuit de exploitatie van het ov-netwerk gewerkt. Dit wrekt zich aangezien ook in de komende jaren aanzienlijke uitbreidingen van het openbaar vervoer nodig zijn door de grote woningbouwopgave en verdergaande verstedelijking.

Deze bevindingen leiden tot het eerste knelpunt:

De financiering van het ov-systeem staat onder druk door veranderd reisgedrag. Er is sprake van kortingen en achterblijvende indexatie bij de BDU.

Twee interventies kunnen dit verbeteren. Een derde interventie biedt het kader daarvoor.

Interventie 1.1 Breng de kosten van exploitatie van areaaluitbreidingen in de besluitvorming over nieuwe ov-investeringen en werk vanuit het functioneren van het ov-netwerk.

Bij besluitvorming over nieuwe ov-infrastructuur — bijvoorbeeld de Merwedelijn in Utrecht en de Brainportlijnen (ASML) in Eindhoven — wordt in de praktijk onvoldoende rekening gehouden met de bijbehorende en deels nog moeilijk te voorspellen toekomstige exploitatielasten. De MIRT-spelregels vereisen dat aandacht wordt besteed aan de exploitatie, maar in de praktijk worden deze kosten vaak onvoldoende meegewogen en zijn structurele middelen voor de exploitatie van uitgebreid areaal niet beschikbaar. Het gevolg is dat ov-opdrachtgevers nieuwe lijnen vanuit het bestaande exploitatiebudget moeten dekken. Provincies hebben enige ruimte doordat hun algemene uitkering stijgt met het bbp. Deze ruimte is echter onvoldoende om een groeiend aandeel ov in de economie, wat wenselijk is bij verdichting, op te vangen. Het budget van de vervoersregio's, waarop interventie 1.2 gericht is, is onvoldoende om groei van

het systeem op te vangen. Deze samenloop kan ertoe leiden dat uitbreiding van het ov-systeem ten koste gaat van de exploitatie van het huidige aanbod.

Daarbij komt dat de discussie zich in het MIRT toespitst op uitbreidingen in de grotere fysieke infrastructuur en het bijbehorende kostenplaatje, terwijl het bij het accommoderen van ruimtelijke ontwikkelingen ook kan gaan om uitbreiding van buslijnen of andere ov-inspanningen om de bereikbaarheid te verbeteren. Hierbij is bestuurlijk commitment belangrijk om zekerheid te geven.

Interventie 1.1 beveelt aan om besluitvorming over areaaluitbreidingen die het ov-aanbod structureel uitbreiden, te nemen inclusief structurele exploitatiemiddelen en daarbij een voldoende brede blik te houden op eventuele belendende exploitatievraagstukken en de bekostiging daarvan.

Dit kan op drie manieren:

- (a) door de exploitatiecomponent een gelijkwaardiger plek te geven binnen de MIRT-systematiek met een investeringsbesluit dat zowel investerings- als exploitatielasten omvat inclusief afspraken, gegeven de onzekerheden, hoe hier in de toekomst mee om te gaan en het MIRT-budget uit te breiden ten behoeve van deze exploitatielasten, of
- (b) door hiervoor interbestuurlijk een apart financieel instrument naast het Mobiliteitsfonds te creëren, gericht op meerjarige exploitatiebijdragen voor systeemspelingen, of
- (c) door structurele aanpassing van de BDU of het provinciefonds die de betreffende ov-autoriteit ontvangt om hier beter rekening mee te houden.

Dit betekent niet dat daarmee het Mobiliteitsfonds aangesproken moet worden op financiering van exploitatievraagstukken. Dat is hier niet voor bedoeld. Het betekent dat bij een beslissing in het kader van het MIRT de exploitatie-component en de wijze van bekostiging sterker aandacht krijgt. Een voorbeeld zijn keuzes over de ruimtelijke ontwikkeling met focus op exploitatie zodat treinen vol heen en vervolgens ook weer vol terug gaan. Indien met forse areaaluitbreidingen blijkt dat de bestaande geldstromen (voor de vervoerregio's en de provincies) niet toereikend zijn, dan zal ook op die geldstromen de problematiek geagendeerd en opgelost moeten worden. Dit is ook al onderdeel van de lopende herziening van het provinciefonds.

Welke route de voorkeur heeft vergt nader onderzoek door IenW en de MIRT-partijen. In alle gevallen helpt een geïntensiveerde betrokkenheid van vervoerders om binnen MIRT-verband exploitatie en andere vraagstukken voor de uitvoering op tafel te brengen.

Interventie 1.2 Onderzoek de indexatie van de BDU zodat deze goed aansluit bij de kostenontwikkeling in het openbaar vervoer, repareer de BDU-korting en verken mogelijkheden voor andere financiële instrumenten.

De BDU kent op dit moment een eigen indexeringsystematiek: de loon- en prijsbijstelling van het Rijk. De algemene uitkering aan het provinciefonds waaruit provincies ov-budgetten beschikbaar stellen, wordt sinds 2024 via de normeringssystematiek van het provinciefonds geïndexeerd met de nominale economische ontwikkeling. Rijk en provincies doen op dit moment onderzoek

naar de kostenontwikkeling op het gebied van OV, infrastructuur en natuur in relatie tot de ontwikkeling van het bbp. Het Mobiliteitsfonds ten behoeve van investeringen in infrastructuur wordt geïndexeerd op basis van de IBOI (Index Bruto Overheidsinvesteringen). Deze beide indexatiemethoden waren over de afgelopen 10 jaar hoger dan de loon- en prijsbijstelling van de BDU. Dit verschil is moeilijk te beargumenteren: het ov-systeem in de vervoerregio's en in de provincies kent dezelfde kostenstructuur en wordt geconfronteerd met dezelfde maatschappelijke opgaven.

Deze tweede interventie betreft het aanpassen van de indexatiesystematiek zodat deze beter de ontwikkelingen in het openbaar vervoer weerspiegelt, met oog voor mogelijkheden die de vervoerregio's zelf hebben om kosten te reduceren. Het advies is om hier naar te kijken als onderdeel van de reguliere systematiek. Naast deze structurele aanpassing is een inhaalslag nodig voor de jaren waarin de BDU is achtergebleven en een structurele reparatie van de generieke 10% korting op Specifieke Uitkeringen (SPUK's) die toegepast is op de BDU.

Daarbij kan ook bezien worden of er ook andere - regionale - financiële instrumenten zijn om de afhankelijkheid van de BDU en de Rijksbegroting te verlagen en zo binnen de vervoerregio's armslag te krijgen voor investeringen. Daarbij moet er oog zijn voor het feit dat gemeentelijke financiële instrumenten die op gemeentelijk niveau voor ruimte zorgen, daarmee niet één op één door te vertalen zijn naar extra financiering voor vervoerregio's. Timing is hierin belangrijk: er moet oog zijn voor urgente financiële problematiek en de mogelijkheden om die op korte termijn op te lossen. Dit geldt ook voor structurele vraagstukken en oplossingen die soms een langere voorbereidingstijd vragen.

Er zijn buitenlandse voorbeelden van regionale financiële instrumenten: in hoofdstuk 8 is de versement mobilité besproken, die betaald wordt door werkgevers in de grotere Franse steden en voor ruwweg de helft van de inkomsten voor vervoersautoriteiten zorgt. In Londen (Verenigd Koninkrijk) heeft men ervaringen met een baatbelasting (die ook in Nederland tot het wettelijk instrumentarium behoort).

Voor het provinciefonds is geen interventie geformuleerd, omdat Rijk en provincies op dit moment al onderzoek doen naar de kostenontwikkeling op het gebied van ov, infrastructuur en natuur in relatie tot de ontwikkeling van het ov. Ook voor de aanpak van het stevige financiële vraagstuk omtrent de exploitatie, onderhoud en vernieuwing van het spoornetwerk, en daarmee de ontwikkeling van de EOv, is geen interventie geformuleerd, omdat hiervoor in breder kader IenW doende is afwegingen te maken over de besteding van de beschikbare middelen in het Mobiliteitsfonds voor onder andere exploitatie, onderhoud en vernieuwing. De spoorinfrastructuur is hier onderdeel van.

Interventie 1.3 Bepaal als Rijk en regio gezamenlijke kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het ov en doe dat in samenhang met het totale mobiliteitssysteem.

Er is op dit moment geen nationale visie op het ov. Voor de langere termijn is er sectorbreed geen uitspraak gedaan over de vraag of ingezet wordt op het versterken van bereikbaarheid (of niet), het vergroten van het aantal reizigers en/of het inzetten op publieke mobiliteit en autonoom vervoer. Als gevolg daarvan zijn er geen uitgewerkte doelstellingen voor het ov-systeem als geheel en – daarmee samenhangend – is er ook geen monitor op de totale financiële middelen die daarvoor ingezet worden. Dit leidt ook tot het ontbreken van houvast voor inhoudelijke of financiële interventies binnen of buiten de mix van het mobiliteitsbeleid en de daaraan verbonden budgettaire middelen. Beter zicht op de externe kosten en baten van de diverse vervoersmobiliteiten (fiets, auto, bus, tram, metro en trein) in specifieke situaties en op reizigersstromen kan hierbij nuttig zijn. Als deze doelstellingen geformuleerd zijn, dan kunnen daar ook maatregelen en noodzakelijke budgettaire bedragen aan gekoppeld worden met het oog op budgettaire besluitvorming op daarvoor aangewezen momenten, bijvoorbeeld bij Regeerakkoord. Dit kan dan overigens zowel intensivering als extensivering betekenen (mits publieke mobiliteit en/of innovatie ingezet wordt om regio's bereikbaar te houden).

9.2.2 Interventies ten aanzien van onderbenutting en het verbeteren van de betaalbaarheid (knelpunt 2)

De prijs die de individuele reiziger betaalt voor zijn verplaatsing weerspiegelt onvoldoende de maatschappelijke kosten. Aan de reizigerskant — zoals in hoofdstuk 6 en 7 beschreven — is er sprake van twee prijsmechanismen: ten eerste de asymmetrie tussen de auto en het ov in de marginale kosten van een rit. Een groot deel van de autokosten heeft het karakter van sunk costs ¹⁰² en weegt niet meer mee in de individuele reisbeslissing, terwijl in een ov-kaartje wel een deel van de vaste kosten wordt doorberekend. Daarnaast is er een ontoereikend onderscheid tussen de doorberekening van kosten van reizen in de spits en in het dal.

Dit leidt tot het tweede geconstateerde knelpunt: De marginale prijs die de reiziger betaalt reflecteert de maatschappelijke kosten onvoldoende, waardoor het ov — vooral buiten de spits — wordt onderbenut.

De volgende drie interventies adresseren dit knelpunt.

Interventie 2.1 Breng de sunk costs van autobezit en ov-gebruik meer met elkaar in lijn.

De asymmetrie tussen sunk costs bij autogebruik en ov-gebruik kan in twee richtingen worden verkleind. Voor de auto kan dit door een groter deel van de kosten variabel te maken waardoor de prijs van een rit beter de werkelijke

102 Kosten die al zijn geïnvesteerd en niet meer kunnen worden teruggevorderd.

maatschappelijke kosten weerspiegelt. Daar zijn vele mogelijkheden voor en ook locatie specifieke instrumenten zoals parkeertarieven, 'betalen naar gebruik' of cordonheffingen voor de grote steden (waarbij een aantal – ook nu al – behoort tot de gemeentelijke competentie). Voor het ov kan dit door bredere en aantrekkelijkere inzet van kortingskaarten die het karakter van een sunk cost hebben en de marginale prijs van een individuele rit verlagen. Een aantrekkelijke jaarkaart of uitgebreide kortingskaart spiegelt dan economisch gezien de jaarlijkse vaste lasten van autobezit.

Belangrijk om hierbij te benadrukken is dat het in deze interventie om een verschuiving van lasten binnen de modaliteit betreft en niet tussen de modaliteiten. Inkomsten van een eventuele heffing (bij auto's) of product (bij ov) kunnen worden ingezet om de vaste kosten (bij auto's) of variabele kosten (bij ov) te verlagen om een betere afweging tussen de modaliteiten mogelijk te maken.

Interventie 2.2 Vergroot het tariefverschil tussen spits en dal.

Een groter tariefverschil tussen spits en dal maakt het aantrekkelijker om buiten de spits te reizen en vermindert daarmee – en exponentieel als de reizigersaantallen ook groeien – potentieel de onderbenutting in de daluren. Bij een significant verschil tussen spits en dal, zijn lagere tarieven aantrekkelijk voor reizigers, maar ook voor werkgevers die reiskosten vergoeden en mogelijkheden hebben om in kantoortijden te sturen. Dit zou zowel via de rijksbegroting als via een nationale afspraak met alle vervoerders kunnen worden vormgegeven. Via de rijksbegroting zou het kunnen door bij eventuele verhoging van de BTW naar het reguliere tarief van 21% het tot dan toe genoten fiscale voordeel op het ov uit het verlaagde BTW tarief geheel of gedeeltelijk terug te sluizen naar vervoerders voor dekking van het opbrengstverlies als zij massaal over stappen naar een daltarief. Bij Regeerakkoord als de inkomsten en uitgavenkaders van het Rijk opnieuw worden vastgesteld is een dergelijke beweging binnen de budgettaire spelregels mogelijk. Een andere mogelijkheid is het maken van een nationale afspraak onder rijksregie (met indien nodig bijbehorende wetgeving) om de tarieven in de spits geleidelijk te verhogen. De opbrengsten kunnen gebruikt worden voor de verevening van mogelijke verliezen bij vervoerders door het wegvallen van vroegere inkomsten en de overstap op een nationaal daltarief. Dit kan bijvoorbeeld door de spitstarieven extra te indexeren. Daarmee blijft de opbrengst van het gemiddelde reizigerstarief structureel min of meer op niveau en is er slechts sprake van een tijdelijke hobbels, terwijl de prijsprikkels beter aansluit bij de werkelijke kosten van een reis. Omdat de marginale kosten van een treinrit tijdens daluren zeer laag zijn, kan het daltarief ook heel laag worden vastgesteld. Dit met de kanttekening dat de spits-dalverhouding verschilt: in het stadsvervoer in de grote steden is er veel minder (of zelfs helemaal geen) dalperiode en kan het goedkoper maken van de dalperiode leiden tot capaciteitsknelpunten.

Het Deutschland-ticket (zie hoofdstuk 8) biedt leerpunten voor een Nederlandse oplossing. Het eerste leerpunt is dat een kortingskaart laaggeprijsd moet zijn om voor veel mensen aantrekkelijk te zijn en daarmee drempelverlagend om in het openbaar vervoer te stappen. Bij een (te) hoge prijs wordt de kaart alleen aangeschaft door mensen die toch al veel in het openbaar vervoer reizen,

waardoor er veel deadweight loss is en daarmee de regeling heel duur. Tweede leerpunt is dat een landelijk daltarief gepaard moet gaan met (investeringen in) bredere bereikbaarheid in Nederland zodat het overal in Nederland en niet alleen in de drukke stedelijke regio's, tot extra ov-mobiliteit leidt.

Voor studenten — een belangrijke spitsdoelgroep — is een specifieke variant denkbaar in de vorm van een derde studentenreisproduct, te ontwikkelen door OCW en de vervoerders, dat buiten de spits reizen op dinsdag en donderdag (de zwaarst belaste spitsen) stimuleert. OCW zou hierbij een korting kunnen ontvangen op de SRP-bijdrage per student die voor dit product kiest. De realisatie hiervan vergt wel inbedding in de concessieverlening, bredere aandacht voor de governance en risicoverdeling in het stelsel en – cruciaal – succesvol overleg met het onderwijsveld over onderwijstijden (zie ook 9.4).

Interventie 2.3 Verken vormen van werkgeversbijdrage aan de financiering van het ov-systeem.

Werkgevers profiteren van een goed werkend ov-systeem omdat dit bijdraagt aan aantrekkelijk werkgeverschap en de toegang tot een ruime arbeidsmarkt vergroot. De bijdragen van werkgevers aan de financiering van het ov verloopt, los van (sectorale) woon-werkvergoedingen, op dit moment via de algemene middelen. In andere Europese landen, bijvoorbeeld België en Frankrijk, dragen werkgevers nadrukkelijker verplicht bij aan de kosten voor het ov-systeem.

Twee varianten van een meer gerichte werkgeversbijdrage kunnen hierbij worden verkend:

De eerste variant volgt het Belgische model. Daar zijn werkgevers in de private sector via een nationale collectieve arbeidsovereenkomst verplicht een minimaal deel — voor de trein in de orde van 70% — van de ov-kosten van werknemers voor woon-werkverkeer te vergoeden. De bijdrage komt direct ten goede aan de werknemer, fungeert indirect als prijssignaal richting ov-gebruik (omdat autogebruik in beginsel niet wettelijk hoeft te worden vergoed) en versterkt zo de reizigersopbrengsten van het ov. Een Nederlandse uitwerking zou een wettelijke minimumvergoeding van ov-woon-werkkosten kunnen behelzen, eventueel via een afspraak tussen werkgevers en vakbonden of via aanpassing van het fiscale regime rond reiskostenvergoedingen.

De tweede variant volgt het Franse *versement mobilité*, hierboven ook al genoemd als mogelijkheid voor de vervoerregio's. In Frankrijk betalen werkgevers met meer dan tien werknemers in een aangewezen ov-zone een loonsomheffing waarvan de opbrengst rechtstreeks naar de lokale ov-autoriteit gaat. In Île-de-France, de regio waarin Parijs ligt, financiert deze heffing meer dan 40% van de operationele kosten van het ov-systeem. Een Nederlandse variant zou een mobiliteitsheffing kunnen zijn voor werkgevers in de directe nabijheid van ov-knooppunten (stations, hoogwaardige bus- en metrohaltes), als aanvullende structurele financieringsbron voor de decentrale ov-autoriteiten. Anders dan de Belgische variant is deze heffing onafhankelijk van het feitelijk reisgedrag van werknemers en functioneert daarmee als een vorm van baatbelasting voor begunstigden van het ov-systeem en draagt daarmee ook in een vroeg stadium in de fase van nog aangroeiende aantallen reizigers bij aan de exploitatie. Dit voorkomt het kip-ei probleem waar vervoerders bij een

gebiedsontwikkeling aanvankelijk nog onvoldoende business case hebben voor de dienstregeling en de auto in de ontstane dynamiek onbedoeld alsnog het dominante vervoersmiddel wordt.

Bij een eventuele hogere werkgeversbijdrage is voor de totaalbalans inzicht nodig in de kosten die werkgevers nu al vergoeden aan werknemers (en in het bijzonder aan werknemers die in het openbaar vervoer reizen). Dit geldt te meer indien er met interventie 2.2 een spitstarief wordt ingevoerd. Immers, afhankelijk van de afspraken die gemaakt worden, zullen de kosten voor werkgevers om hun werknemers in de spits te laten reizen toenemen.

9.2.3 Interventies ten behoeve van flexibiliteit, integratie en innovatie (Knelpunt 3)

Een belangrijke oorzaak van de beperkte innovatie in het ov-systeem, ligt in de kenmerken van het systeem zelf. Te noemen zijn de gefragmenteerde geldstromen inclusief gefragmenteerd opdrachtgeverschap en beperkte regie op onder andere de realisatie van publieke mobiliteit, waarbij er sprake is van gescheiden opdrachtgeverschap voor doelgroepenvervoer en regulier ov.

Dit leidt tot het derde geconstateerde knelpunt: Systeeminnovatie komt niet of niet snel genoeg tot stand. Mogelijke interventies ten behoeve van meer integrale sturing worden geadresseerd in paragraaf 9.2.4. In deze paragraaf onderscheiden we een aantal instrumenten die binnen het bestaande stelsel innovatie en integratie van publieke mobiliteit kunnen aanjagen.

Interventie 3.1 Stimuleer en regisseer regionale mobiliteitscentrales als integratiemechanisme tussen ov, flexvervoer en doelgroepenvervoer (publieke mobiliteit).

In een aantal regio's — Dordrecht en Zeeland zijn bekende voorbeelden — zijn mobiliteitscentrales opgezet met een sterk publieke inbedding en uitvoering door zowel publieke als private vervoerders. Het zijn organisaties die regulier ov, flexvervoer en doelgroepenvervoer (WMO, leerlingenvervoer, zorgvervoer) vanuit één centrale organiseren met de noodzakelijke publieke waarborgen. Met de (dubbele) vergrijzing wordt dit toenemend belangrijk. Het is daarbij aan de politiek (lokaal, regionaal of landelijk) om de ruimte te geven aan de mobiliteitscentrales welk vervoer passend is. Dat levert winst op aan meerdere kanten: een hogere bezetting van voertuigen en personeel doordat planningen over de vervoerscategorieën heen worden gemaakt, innovaties in oplossingen gerealiseerd worden binnen en over de geldstromen heen en reizigers terecht kunnen bij één toegangspunt voor informatie en boeking.

De opbrengstverantwoordelijkheid kan zowel publiek als privaat worden belegd of in mengvormen. Private partijen kunnen hier net zo veel positie in krijgen als publieke partijen en een mobiliteitscentrale hoeft het speelveld niet te verstoren. Bij inkoop van een vervoersvraag draagt de mobiliteitscentrale bij aan opbrengstzekerheid. Een mobiliteitscentrale kan ook, vergeleken met gevestigde partijen die gericht zijn op grote vervoersstromen, een innovatiemotor zijn op de flexibiliseringsvraag. Een mobiliteitscentrale kan volledig extern worden vormgegeven, maar het is ook denkbaar, bijvoorbeeld in de vervoerregio's, om

deze in een organisatieonderdeel binnen de grote vervoerders (in-house) onder te brengen. In dat geval zijn er waarborgen nodig om de vernieuwingsmotor vrij te kunnen laten draaien.

Een opschalingsprogramma van IenW samen met de decentrale overheden kan geleerde lessen van reeds bestaande mobiliteitscentrales uitrollen over meer plekken in het land, zodat regio's niet ieder voor zich het wiel hoeven uit te vinden. IenW voert hier ook al gesprekken over. Een kanttekening: naarmate dergelijke centrales beter werken en meer reizigers bedienen, nemen de exploitatiekosten toe. Dit onderstreept het belang van structurele financieringsafspraken aan de voorkant en raakt daarmee aan interventie 1.1 en aan de interventies onder 9.4. Naast mobiliteitscentrales zijn er andere instrumenten die flexibilisering in het mobiliteitssysteem kunnen stimuleren zoals een goede verbinding met P+R locaties (zie interventie 3.3).

Interventie 3.2 Beperk arbeidsmarktproblematiek door een laagdrempeliger rijbewijs voor midibussen, verlichting van eisen aan opleiding ov-chauffeurs en verken de mogelijkheden en belemmeringen voor autonoom vervoer.

Er is een tekort aan personeel in de ov-sector en dat zal naar verwachting de komende jaren niet minder worden. Het is een grote opgave om voldoende mensen te verleiden voor het vak. De vervoerbedrijven en hun partners zijn hard bezig met het werven en vasthouden van personeel. Naast werving helpt het als de regelgeving rondom rijbewijzen versoepeld wordt: er is een gat tussen rijbewijs B (vervoer tot 8 personen, een 'taxibusje') en rijbewijs D of D1 (busrijbewijs) inclusief bijbehorende Code 95 (vervoer met grote bus). Tussen een taxibusje en een grote bus zit een categorie voertuigen, de zogenaamde midi-bus die goed inzetbaar is op dunnere vervoersstromen bijvoorbeeld in landelijk gebied. Deze midi-bussen vereisen momenteel een rijbewijs D/D1. Onderzocht zou kunnen worden of – op verantwoorde veilige wijze – een laagdrempeliger rijbewijs mogelijk zou kunnen worden voor chauffeurs die door willen groeien vanuit het B-rijbewijs naar een "B+" rijbewijs en daarmee naast taxibusjes ook midibussen mogen rijden. Mogelijk zou dit in Europees verband moeten. Dit zou een deel van de arbeidsmarktschaarste kunnen opvangen vanwege het feit dat deze chauffeurs dan flexibel ingezet kunnen worden. Daarnaast kan worden gezien of de huidige opleidingseisen voor ov-chauffeurs geen onnodige belemmeringen bevatten, bijvoorbeeld trainingen over onderdelen die het ov niet van toepassing zijn (zoals de werking van een tachograaf).

Verder biedt autonoom vervoer (op trein, metro, tram en bus) een uitgelezen kans om in te spelen op arbeidsmarktkrapte. Er worden al stappen gezet, zoals de pilot met een autonome bus in MRDH-gebied. Dit is op meerdere fronten een kansrijke ontwikkeling.

Interventie 3.3 investeer grootschaliger in P+R locaties, fietsenkelders, fiets-ov systemen en andere mobiliteitshubs, inclusief OV9292.

In MIRT verband kunnen afspraken gemaakt worden over mobiliteitshubs tussen ov en andere vormen van vervoer. Besluitvorming hierover komt nu aan de orde in specifieke locaties, maar is geen onderdeel van een nationaal programma met concrete doelstellingen gericht op bevordering van het gebruik van de juiste

vervoersmodaliteit en verbeterde aansluiting van het totale mobiliteitssysteem en de exploitatie daarvan. Daarbij hoort ook de doorontwikkeling van OV9292, mogelijk onder regie van de overheid in plaats van onder (de huidige) regie van de vervoerders, zodat gebruiksvriendelijk complete reizen kunnen worden uitgestippeld over alle vervoersmodaliteiten heen. Naast de kosten voor het openbaar vervoer is immers flexibiliteit, zekerheid en planbaarheid minstens zo belangrijk bij het kiezen voor een reis met het openbaar vervoer. Betaalbaarheid gaat niet alleen over de prijs van een kaartje, maar ook om de tijd en onzekerheid daaromtrent die het kost om met het openbaar vervoer te reizen. Deze betaalbaarheid gerekend in reistijd en onzekerheid, is zeer verschillend verdeeld in Nederland.

9.2.4 Interventies ten behoeve van governance (Knelpunt 4)

Een gezamenlijke inhoudelijke visie van alle ov-autoriteiten en concessiehouders op het gehele ov-systeem ontbreekt en er is geen bestuurlijke tafel voor alle publieke opdrachtgevers van het ov. De coördinatie op beleidsdossiers binnen het Rijk die het ov raken (o.a. woningbouw, doelgroepenvervoer, etc) is versnipperd.

Met het vierde knelpunt constateren we dat de governance gefragmenteerd is en dat nationale inhoudelijke regie op het stelsel ontbreekt. Zonder versterkte regie op stelselniveau is het niet mogelijk om de inhoudelijke knelpunten adequaat te adresseren. De volgende interventies richten zich op de invulling van die regie.

Interventie 4.1 Versterk op Rijksniveau de data-positie en de rol van het Rijk in het interbestuurlijke veld.

Randvoorwaardelijk voor het uitvoering kunnen geven aan stelselverantwoordelijkheid is dat IenW beschikt over een actueel en voldoende gedetailleerd inzicht in het functioneren van het ov-systeem; kwantitatief en kwalitatief. Op dit moment ontbreekt dit zicht voor belangrijke delen — denk aan reizigersaantallen per traject en per tijdvak — terwijl deze data wel binnen het stelsel aanwezig is bij vervoerders en concessieverleners. Een gestructureerde en zo nodig wettelijk ingekaderde gegevenslevering vanuit de vervoerbedrijven gericht op de informatie die nodig is om uitvoering te geven aan de stelselverantwoordelijkheid geeft inzicht in bezettingsgraden, vervoersstromen per traject en per tijdvak en de ontwikkeling van reizigerssegmenten. Deze gegevens kunnen gebruikt worden om de noodzakelijke sommen te maken voor varianten van tariefdifferentiatie. Dit kan met een vrijwillige afspraak in DOVA-verband, waar het Rijk dan wel bij moet aansluiten. Een alternatief model is het in alle concessies via modelafspraken opnemen van gegevenslevering met standaardwaarborgen voor gebruik van concurrentiegevoelige gegevens en privacygevoelige gegevens. Wettelijke regeling is zo nodig ook denkbaar.

Het Rijk is op dit moment noch als stelselverantwoordelijke noch als concessiehouder structureel interbestuurlijk vertegenwoordigd. Er is een aantal – elkaar niet uitsluitende - mogelijkheden om hier vorm aan te geven. Een mogelijkheid is om DOVA om te vormen naar een “NOVA”, waarbij IenW zowel

als hoofdrailnetconcessieverlener en mogelijk ook als systeemverantwoordelijke kan deelnemen. Een tweede (parallelle) mogelijkheid is om als Rijk een structureel bestuurlijk overleg te hebben met alle 14 mede-overheden (de twee vervoersregio's en de 12 provincies, zijnde de ov-autoriteiten). Een derde mogelijkheid is om dit (ook) in de MIRT-structuur onder te brengen om zo geïntegreerd in de context van de ruimtelijke ordening en alle vervoersmodaliteiten het bestuurlijk gesprek met elkaar te voeren. In alle gevallen is onderliggend als richtinggevend kader een ruimtelijk concreet te maken visie op het ov-netwerk en de exploitatie daarvan wenselijk (zie ook interventie 1.3) opdat bestuurlijk overleg geen doel op zich wordt.

Interventie 4.2 Kijk goed naar de verdeling tussen overheid en markt van de systeemtaken en risico's.

Tariefstelling is in het huidige ov-systeem niet aan de politiek, maar aan individuele vervoerders die hierover afspraken hebben gemaakt met concessieverleners en waarbij consumentenorganisaties adviesrecht hebben. Over het algemeen functioneert dit goed. Wel is er een grote verscheidenheid aan bijzondere producten ontstaan die de transparantie in de markt in de weg staat. Ook is het in deze governance moeilijk om landsdekkend stappen te zetten in de differentiatie van tarieven in dal en spits door het risico op financiële verliezen bij vervoerders op huidige reizigers die nu nog tegen hoger tarief reizen (binnen of buiten de concessie) en door andere commerciële overwegingen. Daar tegenover staat het behalen van grote maatschappelijke winst en een potentieel betere kostendekkingsgraad buiten de spits. Over het omzetverlies over deze reizigers moeten afspraken gemaakt worden om over te kunnen gaan naar nieuwe tariefsystemen en er moeten inschattingen gemaakt worden over de toekomstige vervoersvraag.

Nationale regie en beschikking over de relevante data zoals genoemd onder interventie 4.1 zal hierbij behulpzaam en noodzakelijk zijn. Het kan nodig – en behulpzaam – zijn dit wettelijk of anderszins vanuit de ov-autoriteiten landsdekkend vorm te geven.

Een grotere – eventueel in samenhang hiermee te maken – systeemsporg betreft de overgang van concessies van opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders naar (geheel of op onderdelen) opbrengstverantwoordelijkheid bij de (decentrale) overheid, waardoor opbrengstonzekerheden voor vervoerders verdwijnen of verminderen en meer zekerheid over kosten en rendementen mogelijk wordt. Mengvormen zijn denkbaar, waarbij voor bijzondere delen van de dienstverlening waarin het meer gaat om voorzieningenniveau dan om het maximaliseren van aantallen, de opbrengstverantwoordelijkheid bij de (decentrale) overheid komt te liggen zodat maximaal gestuurd kan worden op het gewenste voorzieningenniveau. Dit zou bij regio's met veel dunne lijnen zinvol kunnen zijn ten behoeve van het behoud van een bepaald voorzieningenniveau, maar zou ook breder ingezet kunnen worden om meer nadruk te leggen op de kwaliteit en breedte van de dienstverlening en minder op het aantal reizigers (die op dikke lijnen sneller te bereiken zijn dan op dunne lijnen, hetgeen ook een belangrijke maatschappelijke opdracht is). Het is daarbij wel van belang om te voorzien in andere instrumenten in de concessie die waarborgen dat de vervoerder klantgericht handelt. Ook nu zijn er al veel afspraken met bandbreedtes voor het delen van de

opbrengstverantwoordelijkheid.

De opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerregio's ligt al bij de overheid, omdat de belangrijkste vervoerbedrijven daar (GVB, RET en HTM) in eigendom van Rotterdam, Den Haag en Amsterdam zijn. NS draagt weliswaar opbrengstverantwoordelijkheid, maar ook daar berust het aandeelhouderschap bij de overheid. Dus hoewel de interne governance structuur wel werkt met opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders en ook zo wordt ervaren en uitwerkt, kan dat ook geheel of gedeeltelijk anders worden vormgegeven. In alle gevallen ligt de opbrengstverantwoordelijkheid binnen de overheid. De overgang naar een spits/daltarief is bij breder verschuiven van de opbrengstverantwoordelijkheid over de reizigersopbrengst een minder grote hobbel.

Interventie 4.3 wijzig het OCW contract van een contract tussen OCW met vervoerders naar een contract tussen OCW en concessieverleners of zorg op andere wijze dat het studentenreisproduct meeloopt in innovaties in het stelsel.

Op dit moment heeft OCW, historisch goed verklaarbaar, een rechtstreeks contract met vervoerders (-verenigingen) waarbij afgerekend wordt op feitelijk gebruik (via driejaarlijkse herijkingen). De opdrachtgevende concessieverleners staan hier helemaal buiten en kunnen daardoor geen regie voeren op 15-25% van de totale vervoersstroom. Door de afspraken en bijbehorende financiële stromen te verleggen waarbij OCW bestuurlijk overlegt met de ov-autoriteiten/concessieverleners, is integraal ov-beleid mogelijk terwijl OCW haar verantwoordelijkheid vanuit de OCW begroting behoudt. Alternatief zou zijn om het OCW contract en de herziening daarvan onderdeel te maken van besluitvorming in DOVA-verband (dan wel het in dit rapport voorgestelde NOVA-verband) om langs die weg de concessieverleners beter in positie te brengen.

Het advies uit de verkenning Publieke mobiliteit¹⁰³ om de verantwoordelijkheid van de financiering uit het studentenreisproduct en het doelgroepenvervoer naar IenW te verplaatsen, zou een verdergaande stap zijn.

103 Sturing geven aan Publieke Mobiliteit, Berenschot, september 2025

9.2.5 Overzicht knelpunten en interventies

Knelpunten	Interventies
1. De financiering van het ov-systeem staat onder druk door veranderd reisgedrag en er is sprake van kortingen en achterblijvende indexatie bij de BDU.	1.1 Breng de kosten van exploitatie van areaaluitbreidingen in de besluitvorming over nieuwe ov-investeringen en werk vanuit het functioneren van het ov-netwerk. 1.2 Onderzoek de indexatie van de BDU zodat deze goed aansluit bij de kostenontwikkeling in het openbaar vervoer, repareer de BDU-korting en verken mogelijkheden voor andere financiële instrumenten. 1.3 Bepaal als Rijk en regio gezamenlijke kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het ov en doe dat in samenhang met het totale mobiliteitssysteem.
2. De marginale prijs die de reiziger betaalt reflecteert de maatschappelijke kosten onvoldoende, waardoor het ov — vooral buiten de spits — wordt onderbenut.	2.1 Breng de sunk costs van autobezit en ov-gebruik meer met elkaar in lijn. 2.2 Vergroot het tariefverschil tussen spits en dal. 2.3 Verken vormen van werkgeversbijdrage aan de financiering van het ov-systeem.
3. Systeeminnovatie komt niet of niet snel genoeg tot stand.	3.1 Stimuleer en regisseer regionale mobiliteitscentrales als integratiemechanisme tussen ov, flexvervoer en doelgroepenvervoer (publieke mobiliteit). 3.2 Beperk arbeidsmarktproblematiek door een laagdrempeliger rijbewijs voor midibussen, verlichting van eisen aan opleiding ov-chauffeurs en verken de mogelijkheden en belemmeringen voor autonoom vervoer. 3.3 Investeer grootschaliger in P+R locaties, fietsenkelders, fiets-ov systemen en andere mobiliteitshubs, inclusief OV9292.
4. De governance is gefragmenteerd en er is geen nationale inhoudelijke regie op het stelsel.	4.1 Versterk op Rijksniveau de data-positie en de rol van het Rijk in het interbestuurlijke veld. 4.2 Kijk goed naar de verdeling tussen overheid en markt van de systeemtaken en risico's. 4.3 Wijzig het OCW contract van een contract tussen OCW met vervoerders naar een contract tussen OCW en concessieverleners of zorg op andere wijze dat het studentenreisproduct meeloopt in innovaties in het stelsel.

Tabel 9.1 - Overzicht knelpunten en interventies.

9.3 Vervolgstappen inclusief onderzoeksvragen

Onderstaande vervolgstappen geven een concreet handvat om richting te bepalen en/of uitvoering te geven aan de onder 9.2 benoemde interventies. De vervolgstappen zijn in drie prioriteiten onderverdeeld. Bij elke vervolgstap staan primaire actoren aangegeven:

De eerste prioriteit is om de bestaande infrastructuur beter te benutten.

Het is maatschappelijk niet efficiënt als treinen en bussen over duur aangelegde infrastructuur leeg rondrijden terwijl mensen de kaartjes te duur vinden. Hiervoor is het nodig dat landsbreed en in nationale regie, spits- en daltarieven worden ingevoerd zodat op kostenneutrale wijze veel meer mensen per openbaar vervoer reizen.

Vervolgstappen:

1. Bereid samen met ov-autoriteiten en vervoerders een nationale systemsprong voor om structureel tot spits- en daltarieven te komen. Betrek hierbij de keuze over de opbrengstverantwoordelijkheid en de reikwijdte daarvan (IenW en NOVB);
2. Onderzoek, over de vervoersmodaliteiten heen, de verdeling tussen vaste kosten en marginale kosten inclusief mogelijke interventies zoals "Betalen naar gebruik" en kortingskaarten zodat individuele keuzes beter de maatschappelijke baten weerspiegelen (IenW en kennisinstituten).

De tweede prioriteit is om in heel Nederland de bereikbaarheid te vergroten.

Betaalbaarheid voor de reiziger is meer dan de prijs van een kaartje. Het is ook de tijd en moeite die het kost om van A naar B te komen. Daarvoor is het ook noodzakelijk om integraal sterker te sturen op een verbonden netwerk voor infrastructuur en exploitatie, te innoveren en te zorgen dat reizigers laagdrempelig hun gewenste reis kunnen uitstippelen. Hiervoor zijn een aantal instrumenten en ruimtelijke ingrepen mogelijk. Ruimtelijk gaat het erom om meer te sturen op het totale netwerk en de exploitatie daarvan en minder op individuele investeringen in harde infrastructuur. Voor het efficiënter benutten van de infrastructuur zijn er goede ervaringen met mobiliteitscentra die doelgroepenvervoer, flexibel vervoer en openbaar vervoer bij elkaar brengen en voor innovatie in het stelsel zorgen. Dit verdient navolging. Integratie van diverse vormen van vervoer zorgt niet alleen voor meer bereikbaarheid, maar gaat ook onderbenutting van publieke middelen tegen. Publieke en private partijen kunnen hierin samenwerken.

3. Verken, samen met de regio's waarin mobiliteitscentrales succesvol zijn, de mogelijkheden om in een opschalingsprogramma het concept publieke mobiliteit op meerdere plekken in Nederland uit te rollen met het oog op het realiseren van bereikbaarheid overal in Nederland. Breng in kaart welke budgettaire besparingen hiermee bereikt kunnen worden cq welke budgettaire middelen geïnvesteerd kunnen worden om dit uit te bouwen (IenW en DOVA);

4. Onderzoek in het kader van het MIRT en de Nota ruimte de mogelijkheid van een nationaal programma mobiliteitshubs teneinde meer synergie in het totale mobiliteitssysteem te bereiken, inclusief de mogelijkheden om OV9292 door te ontwikkelen als onderliggende infrastructuur voor de nationale mobiliteitshub (IenW en VRO);
5. Evalueer (de toepassing van) de MIRT-spelregels en de agenda van het MIRT op het gebied van exploitatie van het landelijk ov-netwerk en vergroting van de betrokkenheid van uitvoerders (IenW met MIRT-partijen);
6. Verken de mogelijkheden om tot een B+ rijbewijs te komen voor kleiner busvervoer, de opleidingseisen voor ov-chauffeurs te vereenvoudigen en de stap naar autonoom vervoer te stimuleren en te vereenvoudigen (IenW samen met RDW).

De derde prioriteit is dat het Rijk nationaal de regie neemt en samen met medeoverheden en vervoerders tot vernieuwing komt. Het begint er mee dat de politiek bepaalt waar het heen wil en daar concrete doelen op formuleert. Als die doelen er zijn, kan ook bepaald worden wat er voor nodig is om dat te bereiken in wettelijk instrumentarium en maatregelen, in bestuurlijke afspraken, in beschikbare data en budgettaire middelen en welk tempo daarbij mogelijk is. Dit kan dan ook een basis geven voor maatregelen op de verschillende politieke besluitvormingsmomenten.

7. Start - in overleg met DOVA – met een structureel interbestuurlijk overleg van het Rijk met mede ov-autoriteiten (provincies en vervoerregio's) met het oog op versterking van de nationale inhoudelijke regie (IenW, provincies en vervoerregio's);
8. Realiseer een sector brede inhoudelijke visie op het ov en operationaliseer deze in kwantitatieve doelstellingen voor het ov binnen het totale mobiliteitssysteem (IenW, provincies en vervoerregio's en vervoerders);
9. Voer een gezamenlijk onderzoek uit naar de ontwikkeling van kosten en mogelijkheden voor innovatie en efficiencyverbeteringen voorafgaand aan herindexering van de BDU, het maken van toekomstige financiële afspraken over de BDU en mogelijke toepassing van andere financiële instrumenten (IenW, VRA en MRDH);
10. Maak afspraken in NOVB-verband of via een wettelijke regeling met goede betrokkenheid van OV-Pay over de gegevenslevering van vervoersbedrijven aan IenW met het oog op het kunnen vervullen van systeemtaken (NOVB en IenW);
11. Onderzoek hoe het goede van het studentenreisproduct als stabiele factor in het ov kan worden behouden en er tegelijkertijd meer strategisch mee om kan worden gegaan in het kader van de concessieverlening (IenW, OCW en DOVA);

12. Verken in SER-verband de mogelijkheden, naar gedachten van het Franse Versement Mobilité, om via werkgeversbijdragen het openbaar vervoer van bredere financiering te voorzien en meer te koppelen aan de voordelen die werkgevers en werknemers hebben van een goed functionerend openbaar vervoer, met oog voor de huidige bijdragen van werkgevers (IenW met SER).

9.4 Tot slot

Het ov is van grote publieke en maatschappelijke waarde, maar de financiële houdbaarheid van het systeem staat voor de sector zelf onder druk. Die druk komt vooral door veranderd reisgedrag sinds corona met achterblijvende opbrengsten als gevolg, (politieke) bezuinigingen, onvoldoende kostendekkende indexaties en beperkte nationale regie. Zonder sterkere regie, structurele en stabiele financiering, aandacht en middelen voor groei en innovatie en nationale prijs- en systeemkeuzes komt de betaalbaarheid en toekomstbestendigheid steeds verder onder druk te staan. Met de grote ruimtelijke uitdagingen waaronder de woningbouwopgave en de noodzaak om Nederland goed verbonden te houden moet dit voorkomen worden. Daarbij moet aandacht voor de exploitatie en de kwaliteit van het netwerk boven aan staan. Dit geldt voor de stedelijke regio's en – met andere uitdagingen - net zo goed voor de iets meer landelijke regio's en alles daartussen in.

Het aantal partijen in de ov-sector is zeer overzichtelijk. Dit biedt kansen, maar ook een aantal opletpunten. De kansen liggen in het gegeven dat overeenstemming met een klein aantal partijen veel mogelijkheden biedt om zonder langdurige wetstrajecten stappen te zetten. Het opletpunt is dat alle partijen ook rechtstreeks financieel verbonden zijn aan de uitkomsten van die stappen, unanimité dan vaak een groot goed is en het moeilijk kan zijn om vanuit het grotere maatschappelijke belang tot verandering te komen. Daarvoor is het nodig dat IenW als stelselverantwoordelijke enerzijds goed overlegt met alle partijen over de noodzakelijke stappen om het ov-stelsel te versterken, anderzijds ook politiek de verantwoordelijkheid neemt door zelf daarin richting te kiezen, de randvoorwaarden te stellen en waar nodig wettelijk instrumentarium in te zetten. Als de politiek voor de toekomst de lijnen uitzet, zal de sector toekomstbestendige plannen kunnen maken en krijgt de reiziger waar hij of zij ook woont, rijk of arm, een product dat heel Nederland goed verbonden houdt.

Bijlagen

Bijlage I - Gesprekslijst

Geïnterviewden	Organisatie
Alex Colthoff	Vervoerregio Amsterdam
Alice van Unen	Provincie Friesland
Amber Mekkes	IenW
André Oldenburger	IenW
Anne Durand	KiM
Annemarie Zuidberg	Qbuzz
Anouk de Reeder	IenW
Arjen 't Hoen	KiM
Bart van Dekken	Provincie Drenthe / DOVA
Bas Bakker	ProRail
Bas Kippers	Provincie Gelderland
Bas van Weele	OV Pay / Translink
Claudia Zuiderwijk	GVB
Christel Mourik	MRDH
Delroy Blokland	IenW
Didier van de Velde	TU Delft en inno-V
Dylan Koenders	IenW
Ellen Swinkels	GVB
Erica Vergroesen	Provincie Noord-Brabant
Erik Beenen	HTM
Erwin Stoker	OV-bureau Groningen Drenthe
Fleur Graper	Gemeente Tilburg
Fred Teeven	Koninklijk Nederlands Vervoer
Frederik van Zevenbergen	Gemeente Maassluis
Freek Bos	Rover
Ghislaine van der Haar	Vervoerregio Amsterdam

Gijs van der Vlugt	Financiën
Guy Hermans	CROW
Heidi Boussen	OCW
Jan van Selm	DOVA
Jaap Bierman	Oud-HTM
Johan Kruithof	Samenwerkingsverband gezamenlijke Rocov's
Kees van der Burg	IenW
Linda Boot	RET
Lisette de Lijster de Raadt	Stroomlijn
Lizet Krabbenborg	KiM
Maarten Veraart	Freelance AEF
Manu Lageirse	Transdev
Marianne van den Berg	BZK
Marieke Beijer	RET
Marjolein Stamsnijder	NS
Marthijn Graafland	Keolis
Menno de Graaf	BZK
Michel Visser	BZK
Michel van Maanen	EBS
Milfred Hart	Arriva
Miryam de With	NS
Netty Baartman	G4 Mobiliteit
Nico van Paridon	CoMobiliteit
Niels Muselaers	Financiën
Pieter Litjens	CROW
Rein ter Horst	HTM

Rob van Hout	Provincie Utrecht
Rosalinde Hoorweg	OV-bureau Groningen Drenthe
Rutger Sonneveld	IenW
Sander van der Vliet	PZH
Senna Maatoug	Gemeente Utrecht
Serge van Dam	KiM
Sjoerd Stikvoort	OCW
Wesley van Ommen	OCW
Wino Aarnink	IenW
Wouter Koolmees	NS

Bijlage II – Geraadpleegde documentatie

Bij het opstellen van dit rapport zijn de onderstaande documenten geraadpleegd:

Geraadpleegde documenten
Betaalbaarheid mobiliteitskosten 2024, NIBUD
Betaalbare mobiliteit?, Een verkenning van prijzen van mobiliteit, huishouduitgaven aan vervoer, en betaalbaarheidsproblemen, 2024, KiM, ministerie van IenW
Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord Kabinetsformatie 2024
Effecten tariefverlagingen in het ov, Kim, ministerie van IenW, november 2022
Financieel autoloos, KiM, ministerie van IenW, maart 2025
Herijking provinciefonds - Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling, ministerie van BZK, juni 2023
Hoe denken inwoner van Nederland over IenW-onderwerpen? Mare, 2024
Hoe kijken de inwoners van Nederland tegen mobiliteit en bereikbaarheid aan?, KiM, Ministerie van IenW, oktober 2025
Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050, ministerie van IenW, 17 maart 2023
IBO Vervoersvoorzieningen voor studerende na 2002, IBO ronde 1988 -.nr 5, juni 1999
Indexen voor dummy's, DOVA , 2017
Introductiedossier Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, april 2024
Jaarrekeningen ProRail 2019-2025
Kamerstuk 23 645, nr. 812, brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 20 november 2023
Kamerstuk 23 645, nr. 850, brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 25 april 2025
Kamerstuk 23 645, nr. 877, Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 19 december 2025
Kamerstuk 31 524, nr. 581, motie Krul c.s. 26 oktober 2023
Kamerstuk 36 410, nr. 29 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, motie van het lid Bikker c.s., 21 september 2023
Kamerstuk 36 800 XII, nr. 9, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2026, 17 november 2025

Kamerstuk 36 800 XII, nr. 18, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2026, 22 januari 2026

Kamerstuk 36 933, nr. 9, motie van het lid Klaver en Paternotte c.s., 22 april 2026.

Mobiliteit voor en door iedereen, Mobycon, 2023.

Mobiliteitsbeeld 2025, KiM, ministerie van IenW

Nieuw verdeelmodel provinciefonds - Bouwstenen bij het voorliggende verdeelvoorstel | Rapport | Rijksoverheid.nl, september 2024

NS Jaarverslag 2025

NS Tarievenlijst Consumenten 2026

Onderweg in Nederland, CBS, 2023

Op binnenlandse reis met fiets, auto en openbaar vervoer, KiM, ministerie van IenW, 2026

Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation, Mohring, 1972

Prijs van een reis, CE Delft 2022 Regeling - Besluit HSL-heffing 2015 - BWBR0036412

Regeling - Wet personenvervoer 2000 - BWBR0011470

Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?, Parry & Small, 2009

Staat van het openbaar vervoer 2024, Kennisplatform CROW, juni 2025

Staat van het openbaar vervoer 2025, Kennisplatform CROW, juni 2026

Studeren, lenen en ontvangen: zo ging dat vroeger (en nu), NOS 6 december 2018

Uitgangspuntenkader decentralisatie, 2022, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Voorjaarsnota 2026, 27 maart 2026

Bijlage III- Internationale vergelijking door bureau inno-V



Internationale benchmark betaalbaarheid

Internationale benchmark

Gebiedskeuze

Deze studie realiseert een beknopte internationale benchmark naar de 'betaalbaarheid in het openbaar vervoer' voor de reiziger en voor de overheid.

De studie levert een bijdrage aan de beantwoording van de volgende twee hoofdvragen:

- Wat zijn klantentarieven voor vergelijkbare voorbeeldreizen in met Nederland vergelijkbare gebieden? (hoofdstuk 1)
- Wat zijn de aandelen van overheidsmiddelen in de totale bekostiging van het openbaar vervoer (kostendekkingsgraad)? (hoofdstuk 2)

Ook wordt er aandacht geschonken aan vormen van tarifiering (Deutschlandticket – hoofdstuk 3) en subsidiëring (Versement Mobilité – hoofdstuk 4) die, in internationaal opzicht, noemenswaardig zijn.

Hierna volgt eerst een verantwoording over de voor deze benchmark geselecteerde gebieden.

Daarna volgt een uitleg over de wijze waarop tarieven en kostendekkingsgraden in deze studie berekend en vergeleken worden.

Selectie van gebieden

Gelet op de doelen van deze benchmark was het wenselijk om gebieden te selecteren die zoveel mogelijk op Nederland lijken qua bevolkingsdichtheid, verstedelijking, structuur en economische ontwikkeling, en waarin stedelijke en rurale milieus aanwezig zijn. Dit werd geoperationaliseerd met volgende criteria:

- West-Europese gebieden
- Gebieden met een bevolkingsdichtheid die vergelijkbaar is met die van Nederland
- Bij voorkeur gebieden met een polycentrisch karakter en vergelijkbare stedelijke structuur
- Gebieden met een vergelijkbaar niveau van economische ontwikkeling
- Gebieden die samen verschillende marktordeningsvormen vertegenwoordigen (wel/niet aanbesteed, kosten- en opbrengstencontracten, kleine/grote concessies)

Met behulp van deze criteria is voor de volgende gebieden gekozen:

België: Vlaanderen als geheel

- Onderhandse gunning aan overheidsbedrijf (De Lijn) met deels eigen productie, deels aanbesteding door De Lijn aan onderaannemende vervoerders (kostencontracten)
- Onderhandse gunning nationale en regionale treindiensten (NMBS)

Denemarken: De Regio's Kopenhagen hoofdstad en Zeeland

- Aanbesteding stads- en streekdiensten (kostencontracten) (Movia)
- Onderhandse gunning van deel van lokaalspoordiensten (Lokaltog)
- Onderhandse gunning nationale treindiensten (DSB) en deel van regionale treindiensten

Duitsland: Het Rhein-Ruhr-gebied, in deelstaat Noordrijn-Westfalen

- Gemeentelijk vervoerbedrijf in Düsseldorf (Rheinbahn)
- Aanbestede regionale treindiensten (kostencontracten) (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR – NRW)

Frankrijk: Het gebied van Lille en omstreken (noordelijk deel van de Région Hauts-de-France, Département du Nord)

- Aanbesteding van stadsvervoerdiensten (BTM) in kostencontract met prikkel (Lille)
- Aanbesteding van streekvervoerdiensten (Hauts-de-France)
- Onderhandse gunning (SNCF) en toenemende aanbesteding van regionale treindiensten

naast, uiteraard, **Nederland:** Alle concessies:

- Aanbesteding regionale bus- en deel van regionale treindiensten (meestal opbrengstencontracten)
- Onderhandse gunning nationale treindiensten en deel regionale treindiensten (NS)

Tarieven

Referentieritten en -tarieven

Overwegingen bij internationale vergelijkingen van tarieven

Er bestaat niet één tarief in het openbaar vervoer, maar altijd een veelheid aan tariefproposities met differentiatie op basis van frequentie van gebruik (incidenteel, vaak), categorie reiziger (diverse kortingen o.b.v. leeftijd of andere socio-economische kenmerken), lengte van de ritten, enz.

Het berekenen van de gemiddelde opbrengst (totale opbrengsten gedeeld door aantal reizigers of aantal reizigerskilometers) zou een gemiddeld beeld kunnen geven, maar zou geen recht doen aan de diversiteit aan tarieven en situaties, zoals door de reiziger ervaren. Het is daarom nodig om een palet aan tarieven weer te geven om recht te doen aan deze verscheidenheid.

Ondanks dat gebieden geselecteerd zijn om zoveel mogelijk met elkaar vergelijkbaar te zijn, bestaan er in een internationaal perspectief vaak verschillen in koopkracht tussen landen (het prijsniveau is in Denemarken duidelijk hoger dan in Nederland, ook al zijn de landen en samenlevingen goed met elkaar vergelijkbaar). De tarieven zijn daarom in de analyse gecorrigeerd (omhoog of omlaag) om ze tot het algemene Nederlandse prijsniveau te brengen. Dit is gebaseerd op de recentst beschikbare dataset van Eurostat (purchasing power parities, actual individual consumption, 2024). Dit levert onderstaande correctiefactoren op waardoor blijkt – simpel gezegd – dat het algemene prijsniveau in Duitsland en Frankrijk 10% lager is dan in Nederland, in Denemarken 20% hoger en in België gelijk aan het Nederlandse prijsniveau.

Land	PPP	Wisselkoers	Correctiefactor (afgerond)
Nederland	1,20		1,0
België	1,18		1,0
Denemarken	10,51	7,46	1,2
Duitsland	1,09		0,9
Frankrijk	1,08		0,9

Drie tarieven (stand april 2026) worden vergeleken om gebruikelijke verschillen in gebruiksfrequentie in kaart te brengen

- **Incidenteel gebruik:** Het tarief voor een kaartje voor enkele reis wordt gebruikt. Het tarief dat verkregen wordt met een reissaldopas (OV Pay, e.d.) wordt gebruikt, als dit het gebruikelijke betalingsmiddel is ook voor incidentele reizigers
- **Regelmatig gebruik:** De prijs van het meerrittenproduct wordt gedeeld door het aantal verplaatsingen waar het recht op geeft. Alternatief wordt het tarief dat verkregen wordt met een reissaldopas (OV Pay, e.d.) gebruikt, als dit een gebruikelijk betalingsmiddel is voor regelmatige reizigers.
- **Frequent gebruik:** De prijs van gangbare jaar- of maandabonnement (omgerekend tot een jaar) wordt gebruikt en vervolgens gedeeld door een gemiddeld aantal werkdagen per jaar om een gevoelsmatig makkelijker te vergelijken getal op te leveren. Het aantal werkdagen is hier bepaald als (52 weken – 5 weken vakantie) – 5 feestdagen = 230 dagen/jaar. Het abonnement kan uiteraard ook op andere dagen worden gebruikt, dit beïnvloedt de vergelijking niet.

Vier referentieritten worden vergeleken om de betaalbaarheid voor verschillende gebruikelijke verplaatsingen in stedelijk en regionaal opzicht (waaronder typische forensentreinritten) in kaart te brengen

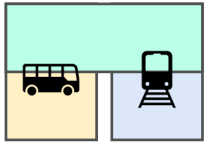
- **Stedelijk:** Rit met het OV binnen een stedelijk gebied, eventueel met overstap tussen modaliteiten (BTM)
Ca. 4 km
- **Voorstedelijk:** Rit van buitenwijk naar stadscentrum, eventueel inclusief overstap tussen bus en andere modaliteit
Ca. 8 km
- **Ruraal:** Rit op het platteland, van een dorp naar een regionaal centrum
Ca. 16 km
- **Treinforens:** Rit met de trein, van een stoptreinstation (forensenplaats) naar een regionale stad (werkcentrum)
Ca. 40 km

Multimodaliteit

De analyse laat zien welke tarieven multimodaal zijn.

- De gele kleur wordt gebruikt voor tarieven die geldig zijn bus, tram, metro.
- De blauwe kleur wordt gebruikt voor tarieven die alleen in (regionale) treinen geldig zijn.
- De groene kleur wordt gebruikt voor tarieven die in alle modaliteiten geldig zijn (multimodaal).

Enkele opmerkingen hierover worden bij de analyse toegevoegd.



Uitdagingen bij internationale vergelijkingen van kostendeckingsgraden

Cijfers zijn er niet altijd op de manier waarop men zich dat zou wensen

Uitdagingen bij internationale vergelijkingen

Ervaring bij het uitvoeren van internationale kosten-, opbrengsten- en overheidsbijdrage-benchmarks van OV-prestaties laat zien dat er vaak forse uitdagingen te overwinnen zijn, en dat op meerdere vlakken:

- **Het bestaan van de benodigde informatie:** de gewenste informatie bestaat soms niet omdat die in de onderzochte vervoersystemen eenvoudigweg niet verzameld wordt (het Franse stadsvervoer rekent niet in reizigerskilometers, maar alleen in instappers).
- **De beschikbaarheid van de informatie:** op zich bestaande informatie wordt niet altijd gepubliceerd, of is alleen onder geheimhouding verkrijgbaar (bepaalde cijfers over ov-concessie worden in Nederland alleen als som per concessieverlener gepubliceerd).
- **De vergelijkbaarheid van de informatie:** wel beschikbare informatie, die ogenschijnlijk over de gewenste variabele gaat en dezelfde benaming draagt, maskeert vaak substantiële verschillen in definities die vergelijken bemoeilijken of onmogelijk maken. Er moet dan onderzocht worden of specifieke conversies het mogelijk maken te voorkomen dat men appels met peren vergelijkt (compensaties voor gratis vervoer voor studenten wordt soms als expliciete overheidsbijdrage, soms als ongedifferentieerd onderdeel van de subsidie en soms als commerciële opbrengst in de cijfers opgenomen).
- **Verschillen in organisatievormen:** Verantwoordelijkheden zijn niet overal op gelijke wijze aan overheden, planningsagentschappen, vervoerders toegewezen zijn. Hierdoor zijn delen van de totale kosten soms niet te achterhalen of samen te stellen (voertuiginvesteringen zijn in Frankrijk vaak onderdeel van gescheiden jaarlijkse uitgaven van overheden, zonder afschrijvingsoverzicht).
- **Verschillen in beleidsdoelen:** Plaatselijke overheden kunnen andere beleidsprioriteiten hebben (milieu, bereikbaarheid, betaalbaarheid, enz.) waardoor hogere kosten of lagere opbrengsten resulteren zonder dat het voorbeeld hierdoor als 'beter' of 'slechter' in een vergelijking moet worden aangemerkt ('gratis' tarieven in sommige steden, uitgebreide hoogfrequente dienstregelingen in sommige gebieden versus alléén spitsritten elders).

De aanpak in deze studie

Voor wat betreft de cijfers over kosten en opbrengsten maakt de studie gebruik van openbare cijfers uit 2024. Cijfers of 2025 waren in de meeste gevallen nog niet beschikbaar. Voor Lille waren alleen bruikbare cijfers uit 2022 beschikbaar.

De manier waarop cijfers in openbare contracten en boekhouding in andere landen zijn gedefinieerd verschilt, evenals de wijze waarop ze (soms maar zeer summier) in rapporten gepubliceerd zijn (zoals reeds in de uitdagingen uitgelegd). Het is een centraal aandachtspunt van de studie geweest om op deze verschillen en problemen te letten, en deze zoveel mogelijk op te lossen, vooraleer cijfers met elkaar te gebruiken en te vergelijken:

- Dit betekent dat het soms noodzakelijk is geweest om af te zien van het opnemen van bepaalde cijfers in de vergelijkingen, m.n. daar waar overduidelijk was dat de berekeningsgrondslag (zeer) verschillend was.
- Echter, daar waar is ingeschat dat de onoplosbare verschillen een relatief beperkt verstoring effect zouden hebben, zijn niet volledig vergelijkbare cijfers toch in de vergelijkingen opgenomen. Hierover wordt dan zoveel mogelijk melding gemaakt in de analyse.
- De studie is uitgevoerd vooral op basis van casusinformatie afkomstig van een vervoersoverheid aangevuld met openbare cijfers afkomstig van de vervoerders. Dit is, waar beschikbaar en relevant, soms aangevuld met gebiedsoverstijgende (nationale of regionale) statistieken en feiten, nadeel hierbij is dat de schaarse landelijke overzichtsstudies vaker gedateerd zijn.

Daar waar de studie verschillen in tarieven of ratio's laat zien tussen de casussen, dient ook in gedachten te worden gehouden dat verschillen in beleidsdoelen hier deels voor verantwoordelijk kunnen zijn, en er ook voor een verschil in kwaliteit en kwantiteit van de aangeboden openbaarvervoerdiensten kunnen hebben gezorgd.

Belangrijke aandachtspunten bij het lezen en interpreteren van de cijfers

De uitdagingen van internationale vergelijkingen, zoals hier uitgelegd, maken dat:

- De verzamelde gegevens en berekende indicatoren altijd met gepaste voorzichtigheid en mét kwalitatieve interpretatie moeten worden geïnterpreteerd;
- De orde van grootte van geconstateerde verschillen tussen ratio's uit verschillende casussen een belangrijker indicator zijn dan de exacte waarde van geconstateerde verschillen, met name wanneer de verschillen beperkt zijn.

Met andere woorden, in alle vergelijkingen van deze aard moet er rekening worden gehouden met een zekere foutmarge. Een kwantitatieve interpretatie moeten samengaan met een kwalitatieve interpretatie waarin de bredere context, overgebleven definitieverschillen en andere relevante aspecten meegenomen worden.

Om deze reden moeten de hier berekende cijfers als 'orde van grootte' en niet op de exacte waarde, of op de procent nauwkeurig, worden geïnterpreteerd.

→ De analyse zal om deze reden, in de tekstuele uitleg, de berekende cijfers afronden tot de dichtstbijzijnde 5% of dichtstbijzijnde €0,05.

Uitdagingen bij internationale vergelijkingen van kostendeckingsgraden

Toelichting bij de berekeningswijze

Berekening van kostendeckingsgraden

Aansluitend op de Nederlandse praktijk, wordt de kostendeckingsgraad berekend als het aandeel van de opbrengsten t.o.v. van de som van deze opbrengsten plus de overheidsbijdrage (linkerdeel grafiek). Waar gegevens ontbraken, wordt de berekening gebaseerd op het aandeel van de opbrengsten in gerapporteerde totale kosten (rechterdeel grafiek). Het gaat hier in principe om een berekening op basis van exploitatiekosten, zijnde alle relevante kosten met uitsluiting van de infrastructuur.

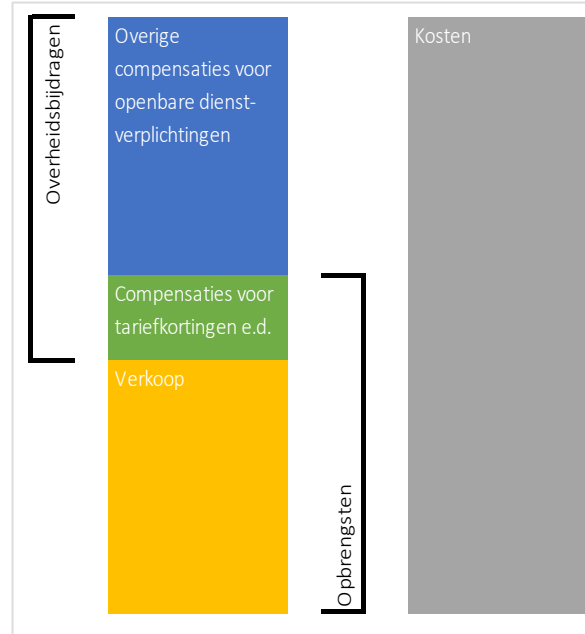
Deze eenvoudige voorstelling van zaken maskeert uitdagingen die het berekenen van kostendeckingsgraden een veel complexere aangelegenheid maken dan op het eerste gezicht lijkt. Uitdagingen doen zich voor zowel aan de teller- als aan de noemerkant.

Opbrengstenkant: De opbrengsten kennen een paar hoofdcomponenten: kaartverkoop en overheidsbijdrage. Deze concepten zijn in de praktijk niet altijd even helder als op het eerste gezicht lijkt.

- Deze onderdelen worden niet altijd expliciet gepubliceerd en moeten soms, door samenstelling van bronnen, anders gereconstrueerd worden.
- De rol van opgelegde tariefkortingen speelt hierin een belangrijke rol en is soms problematisch bij vergelijkingen. Compensaties voor tariefkortingen (opbrengstenderiving) zijn soms expliciet zichtbaar als subsidie aan de opbrengstenkant naast reizigersopbrengsten (Denemarken), soms worden impliciete compensaties berekend t.b.v. van een KPI bij contractopvolging (Vlaanderen), soms worden compensaties opgenomen als commerciële opbrengsten zonder nadere opsplitsing (Duitsland, studentenreisproduct in Nederland), soms zijn tariefkortingen onderdeel van concessie-eisen en niet te onderscheiden van de concessievergoeding (Frankrijk, Nederland).

Kostenkant: De kostenkant blijkt afhankelijk van de opdracht van de vervoerder:

- De kosten kunnen posten omvatten die men niet wenst mee te nemen (investeringen, onderhoud van de infrastructuur, gebruiksvergoeding voor de infrastructuur, overige commerciële activiteiten,...) of juist wel wenst mee te nemen (kosten van rollend materieel) terwijl die er niet in staan.
- Oplossen van deze problemen is niet altijd volledig mogelijk, met als risico een over- of onderschatting van de noemerkant. Waar dit probleem zich in relevante mate voordoet, is dit in de analyse vermeld.



Op basis hiervan zijn in de studie principieel vier types kostendeckingsgraden (KDG) waar mogelijk berekend, dit om de (kans op) vergelijkbaarheid te vergroten:

OPBRENGSTEN			
		Inclusief compensaties voor tariefkortingen	Exclusief compensaties voor tariefkortingen
KOSTEN	Inclusief afschrijvingen rollend materieel		
	Exclusief afschrijvingen rollend materieel		

Berekening van ratio's per reiziger en reizigerskilometers

De studie berekent een aantal ratio's door een reeks opbrengsten- en kostencomponenten te delen met enerzijds het aantal reizigers, anderzijds het aantal reizigerskilometers. Beide ratioreeksen leiden tot andere inzichten, maar hun berekening is ook geconfronteerd met andere uitdagingen:

- Het aantal reizigers wordt niet overal op dezelfde manier gemeten, soms wordt het alleen geschat of geëxtrapoleerd. Soms zijn 'reizigers' in feite het aantal instapbewegingen (instappers, zoals in Nederland), waardoor een overstap als een tweede instapbeweging telt en een complete verplaatsing van herkomst tot bestemming (waarvoor één kaartje is gekocht) soms voor één, soms voor meerdere 'reizigers' in de statistieken telt. Soms wordt het aantal reizigers niet geteld maar geschat op basis van het aantal verkochte kaartjes of abonnementen vermenigvuldigd met een normaantal reizen per maand per abonnement (welk getal al dan niet een overschatting van de werkelijkheid is). Omdat het in het algemeen niet mogelijk is om te compenseren voor dergelijke verschillen in meetmethodes, dient de interpretatie van de cijfers altijd met de nodige voorzichtigheid te gebeuren.
- Het aantal reizigerskilometers kent in principe geen definitieproblemen, al garandeert dit niet dat de meetmethodes overal gelijk zijn. Het probleem is hier eerder dat reizigerskilometers soms helemaal niet gemeten worden (zoals bij het stedelijke openbaar vervoer in Frankrijk).

1

Betaalbaarheid voor de reiziger

Betaalbaarheid voor de reiziger

Vergelijking van tarieven

De tabel hiernaast vergelijkt een paar representatieve tarieven (stand april 2026) uit de gekozen gebieden (gecorrigeerd voor verschillen in koopkracht).

Enkele algemene observaties:

- De relatie tussen hoogte van het tarief en afstand is in Nederland goed zichtbaar. Dat is niet overal zo. Zo kent Vlaanderen, Noord-Frankrijk en deels ook in Rhein-Ruhr gelijke tarieven over een grote verscheidenheid aan afstanden. Hierdoor zijn korte afstanden in Nederland relatief goedkoper en langere afstanden relatief duurder dan in de andere gebieden.
- Nederlandse tarieven voor regelmatige gebruikers bevinden zich op een gemiddeld niveau t.o.v. de andere gebieden. De tarieven in Noord-Frankrijk zijn lager, in Vlaanderen ook (behalve voor korte afstanden), en die in Rhein-Ruhr hoger.
- Voor incidentele gebruikers, zijn de Nederlandse tarieven aan de lagere kant in vergelijking tot de andere gebieden, dit omdat ook hier de (bank)betalpas veel gebruikt wordt. Duurdere enkeltjes bestaan soms, maar worden veel minder gebruikt en zijn hier niet meegenomen.
- De hoge tarieven voor niet abonnees in Rhein-Ruhr vallen op. Daarentegen zijn die tarieven er juist gemiddeld of laag voor abonnees; dit is een effect van de invoering van het Deutschlandticket, terwijl abonnees van relatief lage tarieven genieten, geldt het tegenovergestelde voor andere gebruikers. Hierbij moet vermeld worden dat veel vervoersoverheden en vervoerders de eigen tarieven (die veel minder of niet meer gebruikt worden sinds de invoering van het Deutschlandticket) verhoogd hebben om meer compensatie te ontvangen via de Deutschlandticket-compensatieregeling (hier zit dus mogelijk een pervers effect in).
- Uit de tabel valt ook op dat tarieven in Noord-Frankrijk over de hele linie lager liggen (te relateren aan resulterende lagere kostendekkingsgraden). De meer gedetailleerde analyse van die tarieven laat ook zien dat er, met name voor abonnementen tal van sociale kortingstarieven bestaan, gerelateerd aan inkomen, gezinssamenstelling, leeftijd, e.d.

- Multimodale geldigheid van tarieven (bus, tram, metro én regionale treinen) is standaard aanwezig in Rhein-Ruhr en de regio Kopenhagen. Dit is ook het geval in Lille in relatie tot het regionale bus- en treinsysteem, waarin ook een optie bestaat voor multimodaliteit met het stedelijk vervoer van Lille.
- Vlaanderen en in mindere mate Noord-Frankrijk vallen op door de relatief goedkope abonnementstarieven in het stads- en streekvervoer.
- Nederland valt op door de relatief dure abonnementstarieven (regulier tarief) in relatie tot de andere gebieden. Na aanschaffen van een kortingskaart, komen Nederlandse treinabonnementen die alleen in het dal geldig zijn op het gemiddelde prijsniveaus van abonnementen die elders ook in de spits geldig zijn.
- In vergelijking met Nederland is het hanteren van daltarieven in de andere gebieden minder gebruikelijk. Het bestaat wel voor treinkaartjes bij de Belgische spoorwegen waar het, zoals in Nederland, gekoppeld is aan het kopen van een kortingskaart, maar niet voor abonnementen. In Kopenhagen wordt het voor reizen met de reis-app automatisch berekend zonder kortingskaart te hoeven aanschaffen. Voor abonnementen bestaat de korting alleen voor ouderen voor abonnementen geldig buiten de ochtendspits.
- In Vlaanderen, Noord-Frankrijk, en in mindere mate in Rhein-Ruhr, worden er forse kortingen gegeven op abonnementen voor werknemers. Dit is in Vlaanderen (en in heel België) verzekerd via intersectorale CAO. In Frankrijk staat het zelfs in de wetgeving, overigens met nog een aanvullende korting voor ambtenaren. Duitsland kent ook een variant van het Deutschlandticket, gericht op werknemers, met een minimale korting van 30% en ruimte voor nadere afspraken tussen werkgevers en werknemers. Hoewel wettelijke en andere algemene verplichting niet bestaan, moet hier wel geobserveerd worden dat vergoeding van reiskosten door de werkgever in de Nederlandse praktijk gebruikelijk is.
- Niet zichtbaar in deze tabel maar wel op de volgende pagina's, is dat er in alle gebieden ook specifieke tarieven voor studenten bestaan, variërend in kortingspercentages, tot gratis vervoer, soms gerelateerd aan het hebben van een studiebeurs.

De volgende pagina's bevatten voor elk gebied een uitgebreider overzicht van tarieven. Daar wordt ook meer aandacht besteed aan kortingstarieven, daltarieven en multimodaliteit.

Tarieven (gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit)					
	NL	BE	DK	DE	FR
PRIJS PER RIT					
km	Incidenteel (regulier tarief)				
4	€ 1,88	€ 3,00	€ 2,74	€ 3,22	€ 2,00
8	€ 2,60	€ 3,00	€ 3,42	€ 3,22	€ 2,00
16	€ 5,08	€ 3,00	€ 4,56	€ 7,09	€ 2,23
40	€ 10,20	€ 8,40	€ 8,21	€ 14,84	€ 11,91
km	Regelmatig (regulier tarief)				
4	€ 1,88	€ 2,20	€ 2,51	€ 3,22	€ 1,76
8	€ 2,60	€ 2,20	€ 3,19	€ 3,22	€ 1,76
16	€ 5,08	€ 2,20	€ 4,33	€ 7,09	€ 2,23
40	€ 10,20	€ 8,40	€ 7,98	€ 14,84	€ 3,56
km	Regelmatig (daltarief, of daltarief na kopen kortingskaart)				
4	€ 1,88	€ 2,20	€ 2,01	€ 3,22	€ 1,76
8	€ 2,60	€ 2,20	€ 2,55	€ 3,22	€ 1,76
16	€ 3,05	€ 2,20	€ 3,47	€ 7,09	€ 2,23
40	€ 6,12	€ 5,00	€ 6,39	€ 14,84	€ 3,56
ABONNEMENTSPRIJS, OMGEREKEND PER DAG					
km	Frequent (regulier tarief)				
4	€ 3,65	€ 2,17	€ 3,15	€ 3,66	€ 3,28
8	€ 4,48	€ 2,17	€ 4,23	€ 3,66	€ 3,28
16	€ 5,48	€ 2,17	€ 5,15	€ 3,66	€ 1,45
40	€ 12,88	€ 7,73	€ 9,10	€ 3,66	€ 5,29
km	Frequent (daltarief, of daltarief na kopen kortingskaart)				
4	€ 3,65	€ 2,17	€ 3,15	€ 3,66	€ 3,28
8	€ 4,48	€ 2,17	€ 4,23	€ 3,66	€ 3,28
16	€ 5,48	€ 2,17	€ 5,15	€ 3,66	€ 1,45
40	€ 6,68	€ 7,73	€ 9,10	€ 3,66	€ 5,29
km	Frequent (kortingstarief werknemers)				
4		€ 0,61		€ 2,56	€ 1,64
8		€ 0,61		€ 2,56	€ 1,64
16		€ 0,61		€ 2,56	€ 0,73
40		€ 2,28		€ 2,56	€ 2,64

Casus Nederland

			Incidenteel “Enkeltje”	Regelmatig Meerrittenkaart, reissaldo, ...	Frequent Jaarabonnement (o.b.v. 5 dagen gebruik/week)
Stedelijk Ca. 4 km	RET		€1,88		Regio Vrij R10 €840 €3,65/dag
	4-11 / 65+		€1,24		4-18 €550 €2,39/dag
Voorstedelijk Ca. 8 km	RET		€2,60		Regio Vrij R13 €1030 €4,48/dag
	4-11 / 65+		€1,72		4-18 €680 €2,96/dag
Ruraal Ca. 16 km	RRReis		€5,08	€3,05 met Dal korting Oost €36/j	Voordeel Oost Bus €1260 €5,48/dag
	4-11 / 65+		€3,35	4-11 / 65+ €2,01	4-11 / 65+ €831,60 €3,62/dag
				DAL 9:00-6:30	
Treinforens Ca. 40 km			€10,20	€6,12 met Dal voordeel €76,20/j (gratis voor 12-17)	€2961,60 €12,88/d €1535,40 €6,68/d
	4-11 (zonder chip) €2,50		gratis	4-11 gratis	4-11 gratis 65+ €719,40 €3,31/d
				DAL 9-16 / 18:30-6:30	DAL 9-16 / 18:30-6:30

Algemene opmerking

- Er bestaat in Nederland een veelheid aan regiogebonden kortingstarieven en abonnementsvormen. Het hier gegeven overzicht geeft maar een indruk van de in Nederland geldende tarieven, zonder recht te doen aan de bestaande verscheidenheid.
- Incidentele reizigers reizen veelal met hun bankpas. Daarom is hier geen onderscheid gemaakt tussen incidenteel en regelmatig. NB: er bestaan, bijvoorbeeld in de grote steden, duurdere ‘enkeltjes’ die dan voor een aantal uren geldig zijn.

Opmerkingen over kortingen

- Studentenreisproduct:** Studenten reizen gratis of met korting.
 - Optie Weekabonnement
 - Vrij: ma 4u tot za 4u
 - Korting (40% trein, 34% BTM): za 4u tot ma 4u, feestdagen 4u tot 4u volgende dag, 16 juli 4u tot 16 augustus 4u
 - Optie Weekendabonnement
 - Vrij: vr 12u tot ma 4u, feestdagen 4u tot 4u volgende dag
 - Korting (40% trein, 34% BTM): ma vanaf 4u en en overige werkdagen vanaf 9u tot 4u volgende dag, vr 9u tot 12u
 - Vol tarief: di t/m vr vóór 9u
- Kinderen t/m 3 jaar reizen gratis mee. Kinderen tussen 4 en 11 jaar reiziger gratis mee met een gratis KidsVrij treinabonnement.
- Lokale overheden hebben ook diverse regelingen ingevoerd met kortingen of gratis vervoer, bijv. voor laag inkomens.
- Abonnementen:** Het abonnement “Voordeel Oost (bus en/of trein)” wordt hier gegeven als illustratie van de mogelijkheden van OV pay. Het abonnement is gratis en geeft een oplopende korting op ritten tot een maximum (dat hier als vast bedrag genomen t.b.v. de vergelijking met andere landen):
 - Reizen tot € 30 per maand: nog geen voordeel
 - € 30 - € 75: 20% voordeel op elke volgende rit
 - € 75 - € 105: 50% voordeel op elke volgende rit
 - Boven € 105 per maand: rest van de maand gratis

Multimodale tarieven

- Naast de hier weergegeven tarieven bestaan er ook diverse vormen van multimodale tarieven of abonnementen, vaak als optelsom van de samenstellende abonnementen.
- Voorbeeld: bus incl. treinen RRReis + Blauwnet, maar excl. NS:
 - Voordeel Oost Bus + Trein €1920 (€8,35/dag) i.p.v. €1260 (€5,48/dag)
 - Dal korting Oost: €60/j i.p.v. €36/j

Bron

- Stedelijk/voorstedelijk: RET is als voorbeeld gebruikt
- Ruraal: RRReis (OV Oost) is hier als voorbeeld gebruikt
- Treindiensten: NS tarieven

Casus Denemarken

Regio Kopenhagen en Zeeland

	Incidenteel "Enkeltje"	Regelmatig Meerrittenkaart, reissaldo, ...			Frequent Jaarabonnement (o.b.v. 5 dagen gebruik/week)	
Stedelijk Ca. 4 km	€ 2,74	€ 2,51	€ 2,01		€ 725,55	€ 3,15/dag
	0-15 € 1,37	0-15 € 1,25	0-15 € 1,00	0-15	€ 362,77	€ 1,58/dag
	67+ € 1,82	67+ € 1,76	67+ € 1,41	67+ (alléén DAL)	€ 355,86	€ 1,55/dag
Voorstedelijk Ca. 8 km	€ 3,42	€ 3,19	€ 2,55		€ 971,92	€ 4,23/dag
	0-15 € 1,71	0-15 € 1,60	0-15 € 1,28	0-15	€ 485,96	€ 2,11/dag
	67+ € 2,40	67+ € 2,24	67+ € 1,79	67+ (alléén DAL)	€ 355,86	€ 1,55/dag
Ruraal Ca. 16 km	€ 4,56	€ 4,33	€ 3,47		€ 1183,79	€ 5,15/dag
	0-15 € 2,28	0-15 € 2,17	0-15 € 1,73	0-15	€ 591,90	€ 2,57/dag
	67+ € 3,19	67+ € 3,03	67+ € 2,43	16-19/Stud.	€ 996,24	€ 4,33/dag
				67+ (alléén DAL)	€ 501,86	€ 2,18/dag
Treinforens Ca. 40 km	€ 8,21	€ 7,98	€ 6,39		€ 2094,12	€ 9,10/dag
	0-15 € 4,11	0-15 € 3,99	0-15 € 3,19	0-15	€ 1047,06	€ 4,55/dag
	67+ € 5,70	67+ € 5,59	67+ € 4,47	16-19/Stud.	€ 996,24	€ 4,33/dag
				67+ (alléén DAL)	€ 501,86	€ 2,18/dag
			DAL 11-13u / 18-7u	DAL 67+ niet 7u-9u		

Multimodale tarieven

- Alle tarieven zijn multimodaal, inclusief treindiensten binnen het gebied. Er bestaan al lang landelijke afspraken over multimodale doortarifiering door heel Denemarken (trein en rest van het OV).
- Bij gebruik van de (automatische) metro van Kopenhagen moet een toeslag van € 0,20 worden betaald (er bestaan ook supplementen van €8,00/maand voor abonnees, en kortingen).
- Denemarken komt in juni 2026 aan het einde van de overstap van de fysieke OV-chipkaart naar een reis-app op de mobiele telefoon (met fysieke basiskaart als alternatief). Hiermee vindt Check-in/Check-Out landelijk voortaan plaats op de telefoon van de reiziger, zonder fysieke kaart.

Opmerkingen over kortingen

- Kinderen onder 12 jaar oud reizen gratis mee.
- Er bestaat een daltarief (20% korting tijdens middaguur 11-13u en na 18u + nacht tot 7u) op alle afstanden, deze wordt automatisch berekend op de reis-app op die tijdstippen.
- Gepensioneerden krijgen korting op hun abonnement, maar alleen buiten de ochtendspits (7u-9u).
- Werknemersabonnement: Dit wordt via de werkgever (zakelijk overeenkomst met de spoorwegen, DSB) en via de salaris betaald. Omdat dit vóór belastinginhouding plaatsvindt, biedt het een fiscaal voordeel (afhankelijk van inkomen). Het abonnement is ongeveer 11% goedkoper dan een gewoon abonnement. De uiteindelijke korting hangt af van reisafstand en persoonlijk belastingtarief.
- Jeugdkaart: Voor studenten of jongeren tussen de 16 en 19 jaar oud. De Jeugdkaart biedt onbeperkt reizen tussen woonplaats en studieplaats en een groot gebied daaromheen. Het geeft daarnaast ook korting op verschillende andere diensten in andere gebieden.

Bron

- Movia (OV bureau van Regio Hoofdstad en Regio Zeeland)

NB: De tarieven zijn gecorrigeerd voor het verschil in koopkracht tussen Denemarken en Nederland

Casus België

Vlaanderen

		Incidenteel “Enkeltje”	Regelmatig Meerrittenkaart, reissaldo, ...		Frequent Jaarabonnement (o.b.v. 5 dagen gebruik/week)
Stedelijk Ca. 4 km		€3,00	€22,00 voor 10 ritten €2,20/rit		€499 €2,17/dag
Voorstedelijk Ca. 8 km					Werknemer - werkgever vergoed 71,8% intersectorale CAO

Multimodale tarieven

- Rondom de grote steden bestaan er multimodale tarieven voor bus/tram/metro en treindiensten binnen dat gebied. De hier weergegeven tarieven zijn óf voor BTM of voor trein.

Tarieven tijdsgebonden, ongeacht de afstand

- De tarieven van De Lijn zijn gelijk ongeacht de gereisde afstand, maar de geldigheid van de kaartjes is beperkt tot maximaal 60 minuten.

Opmerkingen over kortingen

- De spoorwegen kennen een dalkortingsysteem. Om hiervan gebruik te maken is de aanschaf van een 'Trein+'-kaart nodig (€48/jaar of €32/jaar met korting).
- Werknemersabonnementen:
 - Een landelijke intersectorale CAO verplicht de werkgever om minimaal 72% van de abonnementsprijs te vergoeden.
 - Als de werkgever beslist om 80% van de abonnementsprijs te vergoeden, betaalt de overheid de resterende 20% die de werknemer anders zou betalen. Hierdoor wordt het abonnement door de werknemer gratis (in 2e klasse).
- Behalve de hier aangegeven kortingen bestaan er nog meerdere tegemoetkomingen van lokale overheden en onderwijsinstellingen (bijv. de Studentenbuspas in Leuven).
- Kinderen jonger dan zes jaar reizen gratis mee.

Bron

- Stad- en streekvervoerdiensten: De Lijn
- Treindiensten: NMBS

Casus Duitsland

Regio Rhein-Ruhr

	Incidenteel "Enkeltje"	Regelmatig Meerrittenkaart, reissaldo, ...	Frequent Jaarabonnement (o.b.v. 5 dagen gebruik/week)
Stedelijk Ca. 4 km		€ 4,23/rit <i>eezy.nrw</i> € 3,22/rit	Deutschlandticket (geldigheid <u>heel</u> Duitsland) - Standaard €842 €3,66/dag - Job: € 0 - 589 € 0 - 2,56/dag - Sociaal: € 708 € 3,08/dag - Scholier: € 574 € 2,50/dag - Semesterticket (student) € 465 € 2,02/dag
Voorstedelijk Ca. 8 km	6-14	€ 2,34/rit	Sociaal tarief (alléén op korte afstanden [A]) - SozialTicket € 585 € 2,54/dag
Ruraal Ca. 16 km	6-14	€ 8,68/rit <i>eezy.nrw</i> € 7,09/rit € 2,34/rit	Studenten (geldig in heel VRR Rhein-Ruhr) - Semesterticket € 423 € 1,84/dag
Treinforens Ca. 40 km	6-14	€ 22,04/rit <i>eezy.nrw</i> € 14,84/rit € 2,34/rit	

NB: De tarieven zijn gecorrigeerd voor het verschil in koopkracht tussen Duitsland en Nederland

Multimodale tarieven

- Alle tarieven zijn multimodaal, geldig in alle bussen, trams, metro's en regionale treinen.

Tariefvernieuwing in het Verkeersverbund Rhein-Ruhr en Noordrijn-Westfalen

- eezy.nrw is een nieuw tariefsysteem dat in heel NRW geldig is en te gebruiken is via de eigen smartphone.
- Het werkt in de smartphone via GPS registratie, met inchecken bij opstaphalte en uitchecken bij opstaphalte. De rit prijs wordt automatisch berekend als de som van een basisprijs (€ 1,93) en een kilometerprijs (€ 0,32) maal de afgelegde afstand in vogelvlucht. Er wordt dus altijd betaald voor de kortste afstand tussen de opstap- en uitstaphalte.
- Er geldt een prijslimiet per rit. Het wordt binnen het VRR-gebied nooit duurder dan het reguliere VRR-enkelvoudige ticket.
 - Er geldt een maximprijs per dag (equivalent van € 32,20, en de helft voor kinderen)
 - Er geldt een maximprijs per maand, dat gelijk staat aan de prijs van een Deutschlandticket.
 - Voor langere reizen binnen Noordrijn-Westfalen geldt een maximprijs per rit gebaseerd op het EinzelTicket NRW.
- NB: Vermelde prijzen zijn gecorrigeerd voor koopkrachtpariteit.

Kortingen

- Abonnement Deutschlandticket
 - Geldig in heel Duitsland in het OV en treindiensten (commerciële diensten, waaronder ICE e.d., uitgezonderd).
 - Doordat deze abonnementen veelal goedkoper zijn dan de (eerder bestaande) plaatselijke abonnementen, wordt hier vooral melding gemaakt van de Deutschlandticketabonnementen.
 - Werknemersabonnement Deutschlandticket Job: Voorwaarde is dat de werkgever een bijdrage van minimaal 25 % op de verkoopprijs aan zijn werknemer verstrekt. De vervoerder verleent dan een korting van 5 % op de normale prijs van het abonnement. De prijs voor werknemers varieert dus, afhankelijk van de hoogte van de werkgeversbijdrage.
- Studentenabonnementen: De universiteiten en hogescholen in het VRR-gebied bieden hun studenten ofwel het VRR-semesterticket ofwel het Deutschlandsemesterticket aan. Het semesterkaartje is niet los verkrijgbaar. De reiskosten worden samen met het collegegeld geïnd.
- Kinderen van 6 t/m 14 jaar betalen €2,34/rit, ongeacht de afstand.
- Kinderen t/m 5 jaar reizen gratis.

Bron

- Tarieven van VRR Verkeersverbund Rhein-Ruhr (OV bureau), deelstaat Nordrhein-Westfale

Casus Frankrijk

Regio Lille / Noord Frankrijk

 	Incidenteel "Enkeltje"	Regelmatig Meerrittenkaart, reissaldo, ...	Frequent Jaarabonnement (o.b.v. 5 dagen gebruik/week)
Stedelijk Ca. 4 km	€2,00	€17,59 voor 10 ritten €1,76/rit	€754,85 €3,28/dag Sociaal 1 €92,18 €0,40/dag Sociaal 2 €221,51 €0,96/dag Sociaal 3 €378,36 €1,65/dag Werknemer €377,42 €1,64/dag Werkn.pub.sector €188,71 €0,82/dag
Voorstedelijk Ca. 8 km			
Ruraal Ca. 16 km	€2,23	€22,27 voor 10 ritten €2,23/rit	€334,00 €1,45/dag Werknemer €167,00 €0,73/dag Werkn.pub.sect&Schol. €83,50 €0,36/dag -26 / 65+ & div.cat. €111,33 €0,48/dag
Treinfores Ca. 40 km			

NB: De tarieven zijn gecorrigeerd voor het verschil in koopkracht tussen Frankrijk en Nederland

Multimodale tarieven

- De stedelijke en voorstedelijke tarieven zijn multimodaal (dus inclusief regionale treinen en bussen).
- De weergegeven rurale tarieven zijn unimodaal maar er bestaan ook iets duurdere tarieven die recht geven op overstap op stedelijke diensten.

Opmerkingen over kortingen

- Kinderen t/m 3 jaar oud reizen gratis.
- Abonnementen voor werknemers:
 - Overeenkomstig de Franse arbeidswetgeving moet de particuliere werkgever ten minste 50% van de kosten van het hoofdabonnement van elke werknemer voor zijn rekening nemen.
 - Voor werkgevers in de publieke sector bedraagt het vergoedingspercentage 75%.
 - Deze vergoeding is vrijgesteld van sociale lasten en belastingen voor zowel de werkgever als de werknemer indien deze gelijk is aan of lager is dan 75%.
- Er bestaat een grote hoeveelheid sociale tarieven, zowel in Lille als op de regionale bussen en treinen. In de tabel zijn maar een paar voorbeelden gegeven. De betreffende kortingen hangen af van inkomen, aantal kinderen, e.d.
- Rurale bussen en treinen
 - Scholierenabonnementen zijn gratis, evenals abonnementen voor o.a. leerlingen en studenten met studiebeurzen.
 - Gratis vervoer voor -26 tijdens WE en vakantie.
 - Diverse categorieën (werkzoekenden, lage inkomens, stagiaires, gehandicapten) kunnen een abonnement tegen jeugdtaarif aanschaffen.
 - Er 50%-kortingskaart op de regionale trein kan worden gekocht (€33,40/jaar, of €16,70 voor jongeren).
 - Diverse sociale kortingen (scholieren, studenten met studiebeurzen, leerlingen,...) op abonnementen op regionale treinen

Bron

- Stedelijk/voorstedelijk: Tarieven stadsvervoerder ilévia (Lille) (Keolis)
- Ruraal/trein : Tarieven Région Hauts-de-France

2

Betaalbaarheid voor de overheid

Betaalbaarheid voor de overheid

Kostendekkingsgraden, en opbrengsten en kosten per reiziger(-kilometer)

Kostendekkingsgraad: vervoersontvangsten gedeeld door exploitatiekosten
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen
PER REIZIGER
Opbrengsten
Kaartverkoop (betaald door reizigers)
Compensaties voor tariefkortingen
Andere posten
TOTAAL OPBRENGSTEN
Overheidsbijdragen ("subsidie")
Exploitatiebijdrage (excl. tariefcompensaties)
Investeringssubsidie
TOTAAL OVERHEIDSBIJDRAGE (excl. tariefcompensaties)
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIJDRAGE
Kosten
Exploitatiekosten
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)
Afschrijvingen voertuigen
Infrastructuurvergoeding treindiensten
Andere posten
TOTAAL KOSTEN
PER REIZIGER-KILOMETER
Opbrengsten
Kaartverkoop (betaald door reizigers)
Compensaties voor tariefkortingen
Andere posten
TOTAAL OPBRENGSTEN
Overheidsbijdragen ("subsidie")
Exploitatiebijdrage (excl. tariefcompensaties)
Investeringssubsidie
TOTAAL OVERHEIDSBIJDRAGE (excl. tariefcompensaties)
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIJDRAGE
Kosten
Exploitatiekosten
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)
Afschrijvingen voertuigen
Infrastructuurvergoeding treindiensten
Andere posten
TOTAAL KOSTEN

Aandachtspunten en leeswijzer

Op de komende pagina's volgt een analyse van:

- **Kostendekkingsgraden:** er worden vier berekeningswijze gepresenteerd door enerzijds de ontvangsten **met/zonder compensaties van tariefkortingen** als teller te gebruiken, en door de exploitatiekosten **inclusief/exclusief afschrijvingen voor het rollend materieel** als noemer te gebruiken.
- **Opbrengsten, overheidsbijdragen en kosten:** om dit onderling vergelijkbaar te maken worden hier getallen **per reiziger** en **per reiziger-kilometer** gepresenteerd.

De tabel op de eerstvolgende pagina geeft alle beschikbare ratio's weer. Lege cellen geven aan dat de gegevens die benodigd waren voor het berekenen van de betreffende ratio niet beschikbaar of niet bruikbaar waren.

Daarna volgen, voor meer overzicht, vier vergelijkingen van casussen met telkens een ander focuspunt:

- **Stedelijk openbaar vervoer:** de focus ligt hier op de meer stedelijke casussen uit de bestudeerde reeks.
- **Stads- en streekvervoer:** de focus ligt op een aggregatie van openbaarvervoerdiensten over grotere geografische gebieden.
- **Treindiensten:** de focus ligt hier op regionale treindiensten
- **Openbaar vervoer (BTM en treindiensten):** de focus ligt hier op een bredere optelsom van alle ov-diensten, inclusief (regionale) treindiensten.

Belangrijke opmerking:

- Zoals eerder vermeld, de hier berekende cijfers moeten als orde van grootte en niet op de procent nauwkeurig worden geïnterpreteerd. De analyse zal om deze reden, in de tekstuele uitleg, de berekende cijfers afronden tot de dichtstbijzijnde 5% of dichtstbijzijnde €0,05.

Kostendekkingsgraden, en opbrengsten en kosten per reiziger(-kilometer)

Overzichtstabel (cijfers 2024*)

	NL	DE	FR	NL	NL	DK	DK	BE	DE	DE	NL	DK	DE	FR	NL	BE	DK
	Concessies Vervoerregio's	Düsseldorf en omstreken	Little en omstreken (*2022)	Concessies Provincies	Concessies Vervoerregio's en Provincies	K'hagen & regio Movia (bus)	K'hagen & regio Movia (bus en lokaalspoor)	Vlaanderen De Lijn	OV in NRW BTM en regionale treinen (schatting)	OV in Duitsland BTM en regionale treinen (schatting)	Totaal (alle DO's en lenW)	K'hagen & regio Movia (lokaalspoor)	Rhein-Ruhr regionale treindiensten	Totaal van alles regionale (TER) treindiensten	HRN-concessie NS excl. treindiensten DO's	Treindiensten (PSO) NMBS	Treindiensten (PSO) DSB excl. regionale treindiensten
Kostendekkingsgraad: vervoersontvangsten gedeeld door exploitatiekosten																	
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen	82%			49%	62%	51%	49%	27%			84%	36%			128%		
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen								31%									
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen		39%			46%	45%	43%	13%	43%	50%	67%	34%	27%	40%	106%	53%	66%
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen		43%	27%					15%						53%		70%	
PER REIZIGER																	
Opbrengsten																	
Kaartverkoop (betaald door reizigers)		€ 1,02	€ 0,53		€ 1,46	€ 1,14	€ 1,22	€ 0,52			€ 3,10	€ 2,45			€ 7,42	€ 3,93	€ 4,04
Compensaties voor tariefkortingen					€ 0,51	€ 0,16	€ 0,16	€ 0,59			€ 0,78	€ 0,15			€ 1,49		
Andere posten																	
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 1,55		€ 0,53	€ 2,71	€ 1,98	€ 1,30	€ 1,37	€ 1,11	€ 0,94	€ 1,16	€ 3,88	€ 2,60			€ 8,91	€ 3,93	
Overheidsbijdragen ("subsidie")																	
Exploitatiebijdrage			€ 1,97					€ 2,32								€ 3,34	€ 2,10
Investeringssubsidie			€ 0,34					€ 0,72								€ 1,85	
TOTAAL OVERHEIDSBUDRAGE	€ 0,34	€ 1,62	€ 2,31	€ 2,77	€ 1,24	€ 1,24		€ 3,04	€ 1,60	€ 1,51	€ 0,71				€ -1,94	€ 5,18	
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBUDRAGE	€ 1,88	€ 2,64	€ 2,84	€ 5,48	€ 3,21	€ 2,54	€ 1,43	€ 4,15	€ 2,55	€ 2,68	€ 4,60	€ 4,70			€ 6,97	€ 9,12	€ 6,14
Kosten																	
Exploitatiekosten		€ 2,64				€ 2,54		€ 4,03	€ 2,55	€ 2,68		€ 7,30					€ 6,93
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)						€ 2,54		€ 4,03	€ 2,22	€ 2,31							€ 6,60
Exploitatiekosten (EXCL afschrijvingen voertuigen)		€ 2,38	€ 1,97					€ 3,51									
Afschrijvingen voertuigen		€ 0,27						€ 0,52									
Infrastructuurvergoeding treindiensten									€ 0,32	€ 0,37					€ 1,28	€ 1,68	€ 0,33
Andere posten																	
TOTAAL KOSTEN		€ 2,64				€ 2,54	€ 2,81	€ 4,03	€ 2,55	€ 2,68		€ 7,30					
PER REIZIGER-KILOMETER																	
Opbrengsten																	
Kaartverkoop (betaald door reizigers)					€ 0,22	€ 0,23		€ 0,07			€ 0,18			€ 0,09	€ 0,16	€ 0,09	€ 0,12
Compensaties voor tariefkortingen					€ 0,08	€ 0,03		€ 0,08			€ 0,04				€ 0,03		
Andere posten																	
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 0,33			€ 0,28	€ 0,30	€ 0,27		€ 0,16	€ 0,12	€ 0,12	€ 0,22			€ 0,09	€ 0,19	€ 0,09	
Overheidsbijdragen ("subsidie")																	
Exploitatiebijdrage								€ 0,33						€ 0,08		€ 0,08	€ 0,06
Investeringssubsidie								€ 0,10						€ 0,06		€ 0,04	
TOTAAL OVERHEIDSBUDRAGE	€ 0,07			€ 0,29	€ 0,19	€ 0,25		€ 0,43	€ 0,20	€ 0,15	€ 0,04			€ 0,14	€ -0,04	€ 0,12	
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBUDRAGE	€ 0,40			€ 0,57	€ 0,49	€ 0,52		€ 0,59	€ 0,32	€ 0,27	€ 0,26			€ 0,23	€ 0,15	€ 0,22	€ 0,18
Kosten																	
Exploitatiekosten						€ 0,52		€ 0,58	€ 0,32	€ 0,27							€ 0,21
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)						€ 0,52		€ 0,58	€ 0,28	€ 0,23				€ 0,23			€ 0,20
Exploitatiekosten (EXCL afschrijvingen voertuigen)								€ 0,50						€ 0,18			
Afschrijvingen voertuigen								€ 0,07						€ 0,06			
Infrastructuurvergoeding treindiensten									€ 0,04	€ 0,04				€ 0,07	€ 0,03	€ 0,04	€ 0,01
Andere posten																	
TOTAAL KOSTEN						€ 0,52		€ 0,58	€ 0,32	€ 0,27							

Kostendekkingsgraden, en opbrengsten en kosten per reiziger(-kilometer)

Vergelijking: Stedelijk openbaar vervoer (cijfers 2024*)

	NL	DE	FR
	Concessies Vervoerregio's	Düsseldorf en omstreken	Lille en omstreken (*2022)
Kostendekkingsgraad: vervoersontvangsten gedeeld door exploitatiekosten			
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen	82%		
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen			
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen		39%	
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen		43%	27%
PER REIZIGER			
Opbrengsten			
Kaartverkoop (betaald door reizigers)		€ 1,02	€ 0,53
Compensaties voor tariefkortingen			
Andere posten			
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 1,55		€ 0,53
Overheidsbijdragen ("subsidie")			
Exploitatiebijdrage			€ 1,97
Investeringssubsidie			€ 0,34
TOTAAL OVERHEIDSBIJDRAGE	€ 0,34	€ 1,62	€ 2,31
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIJDRAGE	€ 1,88	€ 2,64	€ 2,84
Kosten			
Exploitatiekosten		€ 2,64	
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)			
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)		€ 2,38	€ 1,97
Afschrijvingen voertuigen		€ 0,27	
Infrastructuurvergoeding treindiensten			
Andere posten			
TOTAAL KOSTEN		€ 2,64	
PER REIZIGER-KILOMETER			
Opbrengsten			
Kaartverkoop (betaald door reizigers)			
Compensaties voor tariefkortingen			
Andere posten			
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 0,33		
Overheidsbijdragen ("subsidie")			
Exploitatiebijdrage			
Investeringssubsidie			
TOTAAL OVERHEIDSBIJDRAGE	€ 0,07		
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIJDRAGE	€ 0,40		
Kosten			
Exploitatiekosten			
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)			
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)			
Afschrijvingen voertuigen			
Infrastructuurvergoeding treindiensten			
Andere posten			
TOTAAL KOSTEN			

Casussen in deze vergelijking

Deze vergelijking focust op de meer stedelijke casussen uit de bestudeerde reeks:

- NL:** De optelsom van Vervoerregio Amsterdam en MRDH; GVB Amsterdam, RET en HTM vormen hier de hoofdmoot van de cijfers, maar de streekconcessies (Zaanstreek-Waterland, Amstelland-Meerlanden, Haaglanden Streek, en Voorne-Putten-Rozenburg), die door beide vervoerregio's gegund worden zijn ook inbegrepen wegens afwezigheid van verder opgesplitste cijfers in het ovdashboard van CROW-KpVV.
- DE:** Informatie over het openbaar vervoer van Düsseldorf omstreken (Rheinbahn, overheidsbedrijf)
- FR:** Informatie over het openbaar vervoer van Lille en omstreken ("ilévia" netwerk, gegund aan Keolis door de metropoolregio Lille MEL voor haar grondgebied). Een verstorende factor voor de vergelijking is dat de automatisch rijdende metro van Lille, een deel van het scholierenvervoer en het fietsdeelsysteem van de stad, deel uitmaken van de concessie

Opmerking: Het vergelijken van stedelijke systemen is notoir moeilijk omdat de productiekosten er zeer afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van het betreffende systeem (aandeel tram en metro t.o.v. bussen, verdeling van kosten gerelateerd aan infrastructuur-onderhoud, enz.) Een diepgaande analyse van deze verschillen kon binnen de kaders van dit onderzoek niet uitgevoerd worden.

Kostendekkingsgraden (KDG)

- De KDG in de Nederlandse concessies (80%) ligt substantieel hoger maar bevat opbrengsten uit het SRP. Het is zeer aannemelijk dat de KDG, ook zonder deze compensatie, nog steeds substantieel hoger zou liggen dan in Düsseldorf en Lille. Zonder de streekconcessies, zou de kostendekkingsgraad nog hoger liggen
- De KDG in Lille (25%) ligt lager dan die van Düsseldorf (40%), wat mede te verklaren is door de lagere tarieven die in Lille worden gehanteerd.
- De gewenste berekening van de KDG in Lille werd bemoeilijkt door het feit dat de investeringen (voertuigen bus, tram en metro, en uiteraard ook de infrastructuur) apart door de vervoersoverheid worden geregeld en niet in de rekeningen van de concessie terechtkomen.
- Investeringen in voertuigen zijn in Nederland, daarentegen, in principe in de concessies inbegrepen, toch constateren we hier een vrij hoge KDG.

Opbrengsten en kosten

- Door afwezigheid van informatie over het aantal reizigerskilometers in Düsseldorf en in Lille, moet de analyse beperkt blijven tot een vergelijking per reiziger.
- De grote verschillen in opbrengst per reiziger zijn hier duidelijk zichtbaar: van zeer lage in Lille door de lage tarieven tot substantieel hoger in Nederland. De cijfers uit Düsseldorf zijn vermoedelijk zwaar beïnvloed door het effect van het Deutschlandticket, details hierover konden helaas niet worden gevonden.
- Overeenkomstig is de overheidsbijdrage per reiziger in Lille (€2,3) veel hoger dan in Nederland (€0,3). Let op, in Lille bevat dit de overheidskosten van allerlei kortingen, waaronder voor studenten, terwijl dit aan de Nederlandse voor wat betreft studenten aan de opbrengstenkant wordt meegeld.

Kostendeckingsgraden, en opbrengsten en kosten per reiziger(-kilometer)

Vergelijking: Stads- en streekvervoer (incl. bep. treindiensten) (cijfers 2024*)

	NL	NL	DK	DK	BE
	Concessies Provincies	Concessies Vervoerregio's en Provincies	K'hagen & regio Movia (bus)	K'hagen & regio Movia (bus en lokaalspoor)	Vlaanderen De Lijn
Kostendeckingsgraad: vervoersontvangsten gedeeld door exploitatiekosten					
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen	49%	62%	51%	49%	27%
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen					31%
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen		46%	45%	43%	13%
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen					15%
PER REIZIGER					
Opbrengsten					
Kaartverkoop (betaald door reizigers)		€ 1,46	€ 1,14	€ 1,22	€ 0,52
Compensaties voor tariefkortingen		€ 0,51	€ 0,16	€ 0,16	€ 0,59
Andere posten					
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 2,71	€ 1,98	€ 1,30	€ 1,37	€ 1,11
Overheidsbijdragen ("subsidie")					
Exploitatiebijdrage					€ 2,32
Investeringssubsidie					€ 0,72
TOTAAL OVERHEIDSBIDRAGE	€ 2,77	€ 1,24	€ 1,24		€ 3,04
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIDRAGE	€ 5,48	€ 3,21	€ 2,54	€ 1,43	€ 4,15
Kosten					
Exploitatiekosten			€ 2,54		€ 4,03
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)			€ 2,54		€ 4,03
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)					€ 3,51
Afschrijvingen voertuigen					€ 0,52
Infrastructuurvergoeding treindiensten					
Andere posten					
TOTAAL KOSTEN			€ 2,54	€ 2,81	€ 4,03
PER REIZIGER-KILOMETER					
Opbrengsten					
Kaartverkoop (betaald door reizigers)		€ 0,22	€ 0,23		€ 0,07
Compensaties voor tariefkortingen		€ 0,08	€ 0,03		€ 0,08
Andere posten					
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 0,28	€ 0,30	€ 0,27		€ 0,16
Overheidsbijdragen ("subsidie")					
Exploitatiebijdrage					€ 0,33
Investeringssubsidie					€ 0,10
TOTAAL OVERHEIDSBIDRAGE	€ 0,29	€ 0,19	€ 0,25		€ 0,43
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIDRAGE	€ 0,57	€ 0,49	€ 0,52		€ 0,59
Kosten					
Exploitatiekosten			€ 0,52		€ 0,58
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)			€ 0,52		€ 0,58
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)					€ 0,50
Afschrijvingen voertuigen					€ 0,07
Infrastructuurvergoeding treindiensten					
Andere posten					
TOTAAL KOSTEN			€ 0,52		€ 0,58

Casussen in deze vergelijking

Deze vergelijking focust op een aggregatie van openbaarvervoerdiensten over grotere geografische gebieden:

- NL:** 1. De optelsom van alle door provincies gegunde concessies (incl. de door hen gegunde regionale treindiensten), dus behalve de concessies van de Vervoerregio Amsterdam en MRDH. *NB: a. Dit is niet hetzelfde als de som van alle 'streekconcessies' omdat de uitgesloten delen (Vervoerregio's) ook enkele streekconcessies bevatten. Opgesplitste cijfers over die concessies zijn niet afzonderlijk beschikbaar in het ovdashboard van CROW-KpVV. b. Cijfers over regionaal spoor zijn helaas niet afzonderlijk beschikbaar en konden hier dus niet van de analyse afgezonderd worden.*
- NL:** 2. De optelsom van alle door DO's (vervoerregio's en provincies) gegund concessies, behalve die van het Rijk (HRN-concessie). Dit geeft het totaal van het stads- en streekvervoer in Nederland inclusief door DO's gecontracteerd regionaal spoor, weer.
- DK:** 1. Het busdeel van het openbaar vervoer van Movia (vervoersoverheid van de regio's Kopenhagen-Hoofdstad en Zeeland). *NB: Ter herinnering, dit bevat is een veel groter gebied dan alleen het stedelijk gebied van Kopenhagen; deze vervoersoverheid dekt een gebied dat ongeveer het tienvoudige is van dat van de VRA, voor een bevolking van ongeveer het dubbele.*
- DK:** 2. Het totaal van het openbaar vervoer van Movia, zijnde busdiensten en lokaalspoordiensten. *NB: De automatische metro van Kopenhagen en de stedelijke treindiensten (S-Tog) vallen onder andere vervoersoverheden en zijn hiervan uitgesloten.*
- BE:** Het openbaar vervoer (bus- en tramdiensten) verzorgd door "De Lijn" in Vlaanderen. *NB: Afzonderlijke cijfers voor stads- en streekdiensten zijn niet beschikbaar. Belgische (regionale) treindiensten vallen onder de federale overheid en nationale spoorwegen en zijn hier niet in de cijfers inbegrepen.*

Opmerking: Deze casussen bevatten voor een deel spoorgebonden diensten (tram, metro, lokaalspoor in Kopenhagen en regionale treindiensten in Nederland). Beperkingen in de beschikbare of gepubliceerde gegevens maken dat voor deze verschillen niet gecorrigeerd kon worden. Zo Dit dient dient in gedachten te worden gehouden bij de interpretatie van deze cijfers.

Kostendeckingsgraden (KDG)

- De KDG voor al het stads- en streekvervoer in Nederland en voor de wijde regio Kopenhagen en omstreken bevinden zich (45-50%) op een gelijk niveau. In beide gevallen is een deel regionaalspoor- resp. vergelijkbare lokaalspoordiensten opgenomen.
- Als men rekening houdt met specifieke compensaties voor tariefkortingen/-abonnementen dan stijgt de KDG met 5% in Kopenhagen en 15% in Nederland (het gaat hier om de betaling van OCW voor het SRP). Dit is voor Nederland alleen berekenbaar voor het totaal van de concessies van alle DO's waardoor geen verschil kan worden getoond voor de situatie bij de Vervoerregio's afzonderlijk.
- De KDG exclusief compensaties ligt in Vlaanderen met 15% duidelijk lager dan in Nederland en Kopenhagen. Dit komt grotendeels door de lagere tarieven in Vlaanderen. De in Vlaanderen berekende compensatie voor de opgelegde tariefkortingen laat de KDG met 15% stijgen naar 30%.

Opbrengsten en kosten

- Door de lagere tarieven ligt de totale opbrengst per reiziger en reiziger-km (na compensatie) in Vlaanderen op ongeveer de helft van dat in Nederland en Kopenhagen.
- De totale kosten liggen in de weergegeven gebieden op €0,5-0,6/reiziger-km. Verschillen tussen die gebieden in aandeel spoorgebondendiensten en gebrek aan detailcijfers bemoeilijken een nadere duiding van deze verschillen.

Kostendekkingsgraden, en opbrengsten en kosten per reiziger(-kilometer)

Vergelijking: Treindiensten (cijfers 2024*)

	DE	FR	NL	BE	DK
	Rhein-Ruhr regionale treindiensten	Totaal van alles regionale (TER) treindiensten	HRN-concessie NS excl. treindiensten DO's	Treindiensten (PSO) NMBS	Treindiensten (PSO) DSB excl. regionale treindiensten
Kostendekkingsgraad: vervoersontvangsten gedeeld door exploitatiekosten			128%		
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen					
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen	27%	40%	106%	53%	66%
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen		53%		70%	
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen					
PER REIZIGER					
Opbrengsten					
Kaartverkoop (betaald door reizigers)			€ 7,42	€ 3,93	€ 4,04
Compensaties voor tariefkortingen			€ 1,49		
Andere posten					
TOTAAL OPBRENGSTEN			€ 8,91	€ 3,93	
Overheidsbijdragen ("subsidie")					
Exploitatiebijdrage				€ 3,34	€ 2,10
Investeringssubsidie				€ 1,85	
TOTAAL OVERHEIDSBIDRAGE			€ -1,94	€ 5,18	
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIDRAGE			€ 6,97	€ 9,12	€ 6,14
Kosten					
Exploitatiekosten					€ 6,93
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)					€ 6,60
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)					
Afschrijvingen voertuigen					
Infrastructuurvergoeding treindiensten			€ 1,28	€ 1,68	€ 0,33
Andere posten					
TOTAAL KOSTEN					
PER REIZIGER-KILOMETER					
Opbrengsten					
Kaartverkoop (betaald door reizigers)	€ 0,09	€ 0,16	€ 0,09	€ 0,12	
Compensaties voor tariefkortingen		€ 0,03			
Andere posten					
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 0,09	€ 0,19	€ 0,09		
Overheidsbijdragen ("subsidie")					
Exploitatiebijdrage	€ 0,08		€ 0,08	€ 0,06	
Investeringssubsidie	€ 0,06		€ 0,04		
TOTAAL OVERHEIDSBIDRAGE	€ 0,14	€ -0,04	€ 0,12		
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIDRAGE	€ 0,23	€ 0,15	€ 0,22	€ 0,18	
Kosten					
Exploitatiekosten					€ 0,21
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)	€ 0,23				€ 0,20
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)	€ 0,18				
Afschrijvingen voertuigen	€ 0,06				
Infrastructuurvergoeding treindiensten	€ 0,07	€ 0,03	€ 0,04	€ 0,01	
Andere posten					
TOTAAL KOSTEN					

Casussen in deze vergelijking

Deze vergelijking focust op regionale treindiensten:

- DE: De gecontracteerde regionale treindiensten van het Verkehrsverbund Rhine-Ruhr (VRR, OV bureau voor een gebied van 8 miljoen inwoners, te vergelijken met de Randstad), in kleine aanbestede kostencontracten (qua grootte vergelijkbaar met regionale treindienstencontracten in Nederland), voor een totaal van ongeveer één derde van het aantal trein-kilometers op het gehele Nederlandse hoofdtrainnet.
- FR: De som van de gecontracteerde (en steeds meer aanbestede) regionale treindiensten (TER) van de Franse Régions. Deze zijn grotendeels vergelijkbaar met de Nederlandse ICs, Sprinters en regionale treindiensten, zij het vaker met een veel lagere frequentie dan in Nederland gangbaar.
- NL: De HRN-concessie, door het ministerie van IenW aan NS gegund (hier op basis van cijfers uit het ovdashboard van CROW-KpVV). Dit is exclusief de regionale treindiensten van de DO's (informatie hierover is niet afzonderlijk voorhanden).
- BE: Alle treindiensten van de nationale spoorwegmaatschappij NMBS, gecontracteerd door de Belgische federale overheid, dit dekt alle IC en regionale (L- en S-) treindiensten in België
- DK: Alles treindiensten van de nationale spoorwegmaatschappij DSB, gecontracteerd door de nationale Deense overheid, dit dekt alle IC en regionale treindiensten in Denemarken behalve dat deel dat aanbesteed is door de nationale overheid (GoCollective). De overige lokaalspoordiensten van de Deense vervoersoverheden zijn hier ook niet in inbegrepen.

Opmerking: De gebruiksvergoeding voor de infrastructuur varieert aanzienlijk van land tot land. Nederland kent een lage gebruiksvergoeding. In andere landen (België, Frankrijk, Duitsland) is het niveau ervan een veelvoud van het Nederlandse. Dit betekent niet dat infrastructuurkosten in Nederland lager of hoger zijn. Het betekent alleen dat overheidsgeld voor de infrastructuur in Nederland grotendeels rechtstreeks naar ProRail vloeit, en in andere landen vaker en voor een groter gedeelte (of helemaal) via de gebruiksvergoeding loopt. Deze kosten zijn van de totale kosten en overheidsbijdragen afgetrokken voor een neutralere vergelijking tussen de landen onderling.

Kostendekkingsgraden (KDG)

Belangrijke herinnering: er worden hier KDGs vergeleken na aftrek van de kosten voor de gebruiksvergoeding voor de spoorinfrastructuur, waardoor ze systematisch hoger uitvallen.

- Er valt een grote variatie in KDG (exclusief tariefcompensaties en inclusief materieelafschrijvingen) te observeren tussen de hier weergegeven treindiensten (van 30% tot 105%). De verschillen in tariefhoogte kunnen dit ten dele verklaren, waaronder de hogere tarieven in Nederland, het Deutschlandticket in Duitsland en de vele lage en/of sociale tarieven in Frankrijk.
- De KDGs in België (55%) en Denemarken (65%) liggen dicht bij elkaar, daar waar Nederland substantieel hoger zit (105%), Frankrijk lager (40%) en Duitsland (25%) substantieel lager. Als rekening wordt gehouden met de opbrengsten uit het SRP (bekostigd door OCW), stijgt de KDG in NL zelfs naar 130%.

Opbrengsten en kosten

- Cijfers over reizigers(-kilometers) zijn helaas niet beschikbaar voor het Duitse VRR-gebied waardoor geen uitspraak kan worden gedaan over kosten- en opbrengsten per reiziger(-kilometer) voor dit gebied. Dit is ook het geval v.w.b. het reizigersaantal voor de Franse TER-diensten.
- De invloed van verschillen in tariefbeleid zijn duidelijk zichtbaar in de gemiddelde opbrengst per reiziger-kilometer (hoger in Nederland, lager in België en Frankrijk).
- De kosten per reiziger-kilometer, gemeten aan het totaal van opbrengsten en overheidsbijdrage (na aftrek van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur), liggen afgerond in Nederland lager (€0,15) dan in België en Denemarken (€0,20) en Frankrijk (€0,25). Dit is opvallend aangezien men in het oog dient te houden dat de aangeboden frequentie van treindiensten in Nederland hoger ligt dan in België en Denemarken, en nog hoger dan in Frankrijk. Een verstoring factor is dat de opdracht van de NMBS in België ook bepaalde taken bevat die met de stations te maken hebben. De hieraan gepaarde kosten konden niet worden afgezonderd en afgetrokken.

Kostendeckingsgraden, en opbrengsten en kosten per reiziger(-kilometer)

Vergelijking: Openbaar vervoer (BTM en treindiensten) (cijfers 2024*)

	DE	DE	NL
	OV in NRW BTM en regionale treinen (schatting)	OV in Duitsland BTM en regionale treinen (schatting)	Totaal (alle DO's en lenW)
Kostendeckingsgraad: vervoersontvangsten gedeeld door exploitatiekosten			84%
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen			
Ontvangsten INCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen	43%	50%	67%
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten INCL afschrijvingen			
Ontvangsten EXCL compensaties / Exploitatiekosten EXCL afschrijvingen			
PER REIZIGER			
Opbrengsten			
Kaartverkoop (betaald door reizigers)			€ 3,10
Compensaties voor tariefkortingen			€ 0,78
Andere posten			
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 0,94	€ 1,16	€ 3,88
Overheidsbijdragen ("subsidie")			
Exploitatiebijdrage			
Investeringssubsidie			
TOTAAL OVERHEIDSBIDRAGE	€ 1,60	€ 1,51	€ 0,71
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIDRAGE	€ 2,55	€ 2,68	€ 4,60
Kosten			
Exploitatiekosten	€ 2,55	€ 2,68	
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)	€ 2,22	€ 2,31	
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)			
Afschrijvingen voertuigen			
Infrastructuurvergoeding treindiensten	€ 0,32	€ 0,37	
Andere posten			
TOTAAL KOSTEN	€ 2,55	€ 2,68	
PER REIZIGER-KILOMETER			
Opbrengsten			
Kaartverkoop (betaald door reizigers)			€ 0,18
Compensaties voor tariefkortingen			€ 0,04
Andere posten			
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 0,12	€ 0,12	€ 0,22
Overheidsbijdragen ("subsidie")			
Exploitatiebijdrage			
Investeringssubsidie			
TOTAAL OVERHEIDSBIDRAGE	€ 0,20	€ 0,15	€ 0,04
TOTAAL OPBRENGSTEN EN OVERHEIDSBIDRAGE	€ 0,32	€ 0,27	€ 0,26
Kosten			
Exploitatiekosten	€ 0,32	€ 0,27	
Exploitatiekosten (EXCL infrastructuur)	€ 0,28	€ 0,23	
Exploitatiekosten (EXCL. afschrijvingen voertuigen)			
Afschrijvingen voertuigen			
Infrastructuurvergoeding treindiensten	€ 0,04	€ 0,04	
Andere posten			
TOTAAL KOSTEN	€ 0,32	€ 0,27	

Casussen in deze vergelijking

Deze vergelijking focust op een bredere optelsom van alle ov-diensten, inclusief (regionale) treindiensten:

- DE: Schattingen over het totaal aan gecontracteerde openbaarvoerdiensten (bus, tram, metro en regionale treinen) in de deelstaat Noordrijn-Westfalen o.b.v. rapport: Umweltbundesamt (2025), “Luftreinhaltung und Klimaschutz durch Stärkung des ÖPNV: Finanzierungsgrundlagen erweitern und verstetigen”, rapport uitgevoerd door KCW.
- DE: Schattingen over het totaal aan gecontracteerde openbaarvoerdiensten (bus, tram, metro en regionale treinen) in Duitsland o.b.v. rapport: Umweltbundesamt (2025), “Luftreinhaltung und Klimaschutz durch Stärkung des ÖPNV: Finanzierungsgrundlagen erweitern und verstetigen”, rapport uitgevoerd door KCW.
- NL: Totaal van alle Nederlandse concessies (stad-, streek en spoor) op basis van cijfers uit het ovdashboard van CROW-KpVV.

Opmerking: a. Het aandeel openbaar vervoer (BTM) en treindiensten verschilt vermoedelijk tussen deze gebieden. De omvang van de verschillen is helaas niet makkelijk te achterhalen. Dit beperkt de rechtstreekse vergelijkbaarheid van de gebieden. b. De hoogte van de gebruiksvergoeding voor de spoorinfrastructuur verschilt aanzienlijk tussen de gebieden en is in Duitsland substantieel hoger dan in Nederland. Voor een neutralere vergelijking van de productiekosten zijn deze kosten voor Duitsland geschat en afgetrokken van de totale kosten en overheidsbijdragen. Dit kon voor de (veel lagere) Nederlandse gebruiksvergoeding voor de infrastructuur helaas niet gedaan worden wegens gebrek aan detailinformatie.

Kostendeckingsgraden (KDG)

- De gemiddelde KDG in Nederland (zonder opbrengsten uit de SRP) ligt circa 15% hoger (met 65%) dan de hier voor Duitsland beschikbare schattingen (45-50%). De invoering van het Deutschlandticket is hier mede oorzaak van, zonder dat in de cijfers voor dit effect geneutraliseerd kon worden. NB: De complexe en niet uniforme wijze waarop de Duitse overheden compensaties voor opgelegde tariefkortingen (gehandicapten, leerlingen, scholieren, studenten, enz.) in de cijfers opnemen verschilt van deelstaat tot deelstaat. Hierdoor kon geen absolute zuiverheid van de cijfers over opbrengsten garanderen. Daarnaast hebben de complexe compensatieregels voor gedeelde inkomsten door invoering van het Deutschlandticket een moeilijk traceerbare invloed.

Opbrengsten en kosten

- De totale kosten per reiziger-km, gemeten aan het totaal van opbrengsten en overheidsbijdrage ligt op een vergelijkbaar niveau tussen Nederland en Duitsland (€0,25); hierbij dient opgemerkt te worden dat het in Nederland om een lichte overschatting van de kosten gaat wegens het niet kunnen uitsluiten van de gebruiksvergoeding voor de infrastructuur in het totaal.

3

Duitsland: “Deutschlandticket”

Casus Duitsland

Deutschlandticket (1/2): Enkele feiten



Het Deutschlandticket

- Het Deutschlandticket is een in heel Duitsland geldige maandkaart voor het openbaar vervoer, die in mei 2023 is ingevoerd.
- Het is de eerste keer dat er in Duitsland een dergelijk ticket bestaat – met uitzondering van het 9-euroticket, dat in 2022 voor drie maanden kon worden aangeschaft.
- Het Deutschlandticket wordt aangeboden als abonnement dat maandelijks kan worden opgezegd.

Geldigheid (principe)

- Het Deutschlandticket is geldig in al het reguliere openbaar vervoer (bus, tram, metro) en treindiensten in de 2e klas (zoals RE, RB, S-Bahn).
- Het is niet geldig in de commercieel georganiseerde lange-afstandsdiensten; hieronder vallen alle lange-afstandstreinen, zoals Inter City Express (ICE), ICE-Sprinter, Inter City (IC), Euro City (EC), D-Zug of EuroNight (EN) van DB en overige opentoegegangsdiensten zoals die van FlixTrain; commerciële lange-afstandsbussen zijn ook uitgesloten, zoals die van FlixBus. Uitzondering hierop zijn enkele lange-afstandsdiensten die op basis van regionale uitzonderingen wel toegankelijk zijn gemaakt voor regionale tarieven.

Prijsontwikkeling

- Het Deutschlandticket werd in mei 2023 geïntroduceerd voor een prijs van 49 euro per maand.
- Vervolgens werd de prijs als resultaat van politieke onderhandelingen per 1 januari 2025 verhoogd naar 53 euro per maand en per 1 januari 2026 naar 63 euro per maand.
- Vanaf 2027 zullen jaarlijkse prijsaanpassingen plaatsvinden op basis van een complexe indexeringsregel, die onder meer rekening houdt met de ontwikkeling van personeels-, energie- en algemene kosten en de verhouding tussen inkomsten en het beschikbare compensatiebedrag.

Bekostiging door Bond en deelstaten

- Het wordt gezamenlijk door de federale overheid en de deelstaten gefinancierd, waarbij beide partijen elk 1,5 miljard euro per jaar bijdragen.
- De invoering en financiering werden na politiek akkoord tussen de federale overheid en de deelstaten geregeld in een federale wet („Regionalisierungsgesetz” – RegG).
- Deze eerste wettelijke regeling had betrekking op de periode 2023 tot en met 2025. Eind 2025 werd de verdere financiering voor de jaren 2026 tot en met 2030 vastgesteld.
- De Regionaliseringswet regelt de verdeling van de middelen van de federale overheid over de deelstaten. Deze verdeling moet achteraf door de deelstaten zelfstandig onderling worden aangepast op basis van de daadwerkelijk ontstane derving.

Uitvoering door de deelstaten

- Verantwoordelijk voor de uitvoering van het Deutschlandticket zijn de deelstaten of de vervoersautoriteiten die door hen als ‘opdrachtgevers’ zijn aangewezen voor de organisatie van het openbaar vervoer, waaronder de Verkehrsverbünde (= OV bureaus).
- De opdrachtgevers verplichten de betreffende openbaarvervoerbedrijven, hetzij in een openbare dienstverleningsopdracht, hetzij via een algemene verordening, tot erkenning of toepassing (dus inclusief de verkoop) van het Deutschlandticket. De compensatie wordt berekend o.b.v. een specifieke richtlijn, niet o.b.v. de daadwerkelijke derving.
- De deelstaten zijn jaarlijks via politieke besluiten overeengekomen tot een uniforme aanpak met betrekking tot de verdeling van de inkomsten en de berekening van de compensatie.

Verdeling van de inkomsten

- Nieuw aan het Deutschlandticket is dus de noodzaak van een verdeling van de inkomsten voor het in heel Duitsland geldige ticket.
- De deelstaten hebben hiertoe een proces in drie fasen vastgesteld:
 - In de eerste fase bleven de inkomsten in wezen pragmatisch bij degenen die de tickets hadden verkocht.
 - In de tweede fase worden de inkomsten grofweg volgens het zogenaamde „woonplaatsprincipe” (postcode van de gebruiker) over de deelstaten verdeeld en binnen de deelstaten verder verdeeld.
 - De derde fase moet de inkomsten vraaggericht verdelen.
- Momenteel vindt de verdeling van de inkomsten plaats in fase 2, die echter pas met vertraging in september 2025 kon worden ingevoerd.
- Op dit moment is het onduidelijk wanneer en op welke wijze fase 3 zal worden bereikt, aangezien met name de methodiek voor het verzamelen van de benodigde gegevens, de hiermee gepaard gaande financiële kosten en eventuele bestaande problemen op het gebied van gegevensbescherming nog niet zijn opgehelderd.

Berekening van de compensatie

- Voor de berekening van de compensatie werd voor de periode 2023 tot eind 2025 het verschil berekend tussen de geëxtrapoleerde inkomsten van het jaar 2019 en de werkelijke inkomsten van het betreffende jaar.
- Vanaf 2026 wordt een procedure toegepast die is gebaseerd op het compensatieprincipe van 2025, maar geplafonneerd, waarbij de compensatie wordt berekend op basis van forfaitaire extrapolaties en een vaste totale compensatiebedrag van de federale overheid en de deelstaten.

Het federaal ministerie laat opvolgingstudies uitvoeren om de effecten van het Deutschlandticket te evalueren. Hieronder volgen enkele evaluatiepunten (zie de literatuurlijst voor referenties naar de uitgebreide Duitse studies door infas, DZSF en VDV/DB).

Positieve perceptie

- Eind 2025 gebruiken bijna 15 miljoen mensen het Deutschlandticket en bijna 21 miljoen mensen hebben het geprobeerd. Bijna twee derde van de houders zijn vaste gebruikers.
- In enquêtes onder het publiek wordt het beschouwd als succesvol en bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer. Enquêtes onder het publiek laten zien dat 87% het een goed idee vinden, 34% vindt het een zinvol product voor het eigen gebruik, 40% het wel behulpzaam vindt i.r.t. eigen financiële problemen, toch vinden ook 18% het geldverspilling door de Staat.
- Het Deutschlandticket verhoogt het abonnementspercentage en bindt klanten aan het openbaar vervoer. Het versnelt ook de digitalisering in de verkoop.
- Het Deutschlandticket verlaagt de kosten in het woon-werkverkeer, toch blijft de auto het dominante vervoersmiddel ondanks hogere kosten; veel forenzen houden niet volledig rekening met de vaste kosten van de auto. Onderzoek laat zien dat prijsfactoren bij de keuze van het vervoersmiddel een minder grote rol spelen dan betrouwbaarheid, tijdswinst en flexibiliteit.

Toegenomen gebruik

- Ongeveer 60% van alle ritten en 65% van de reizigerskilometers in het openbaar vervoer in Duitsland worden in 2025 met het Deutschlandticket afgelegd.
- Het aantal verplaatsingen is sinds de invoering in 2023 met ongeveer 18% gestegen (26% in reizigerskilometers). Ongeveer 2% zijn nieuwe verplaatsingen die door het Deutschlandticket gestimuleerd zijn (in reizigerskilometers is dit iets minder dan 5%).

- Een onderzoek uit 2024 laat zien dat 40% van bezitters de auto minder dan daarvoor gebruikt en dat gebruikers vaker verschillende vervoersmiddelen combineren en vaker gebruikmaken van Park & Ride-voorzieningen.
- Een onderzoek over de eerste helft van 2025 laat zien dat 14,3% van de ritten met het Deutschlandticket verschoven is van een ander vervoersmiddel naar het openbaar vervoer, waarvan elke twaalfde rit (8,4%) een overstap van de auto en 3,8% van de fiets, scooter of te voet naar het openbaar vervoer was. In diezelfde periode zijn 13,8% van de ritten nieuw ontstaan, geïnduceerd door het Deutschlandticket. Totaal is de groei volgens dat onderzoek met 28,1% gemeten in ritten.

Vaak eerder ook al geabonneerd

- 45,7% van Deutschlandticket-bezitters had vroeger ook al een ov-abonnement, wat vaak duurder was. Hierdoor daalde de opbrengsten.
- Het Deutschlandticket trekt ook beperkt nieuwe gebruikers aan voor het ov-systeem: 4,2% was vroeger geen ov-gebruiker.
- Het Deutschlandticket is geldig in heel Duitsland, maar wordt vooral regionaal gebruikt. In het algemeen wordt het nuttiger gevonden in grote agglomeraties. Zo is het aandeel forenzen dat gebruikmaakt van het openbaar vervoer gestegen, met name in metropoolregio's en goed bereikbare omliggende gebieden.
- De algemene markt lijkt een verzadigingspunt te bereiken, met name ook door de tariefstijging (die het imago ervan verlechтерd heeft, vooral voor de armere gebruikers) en ook tot een daling van bezit en gebruik heeft geleid.
- Een groei bestaat nog in de werk- en opleidingsgerelateerde Deutschlandtickets. Oude studenten-abonnementen zijn nu grotendeels omgezet naar het Deutschlandticket Semester. Meer dan de helft van de scholieren met abonnement heeft een Deutschlandticket.

Kritiekpunten

- De bevindingen van de onderzoeken benadrukken dat voor een versterking van het openbaar vervoer op de lange termijn, naast een blijvende prijsaantrekkelijkheid, aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals de uitbreiding van het openbaarvervoersaanbod, met name in landelijke gebieden. Ook kunnen er vraagtekens worden geplaatst over de efficiëntie ervan t.o.v. andere maatregelen, zoals betere diensten en hogere frequenties, in het bijzonder omdat lokale overheden ov-diensten hebben moeten inkrimpen door gebrek aan financiële middelen.
- Op sociaal vlak blijkt het Deutschlandticket niet erg doelgericht. De veroorzaakte verlaging van tarieven is het grootst in gebieden waar inkomens hoog zijn en waar het niveau van de ov-diensten al zeer goed was (zoals München, Stuttgart en Frankfurt). Deze profiteren het meest van de compensaties terwijl meer rurale gebieden waar het gebruik laag was, weinig compensaties ontvangen.
- De invoering van het Deutschlandticket, en resulterende verlaging van de kostendekkingsgraad, nam risico's en commerciële prikkels weg bij vervoerders, wat problematisch was waar er opbrengstencontracten waren tussen overheden en vervoerders. Dit leidt tot een tendens om voortaan kostencontracten te gebruiken en opbrengstenrisico's aan overheidskant te houden.
- De invoering van het Deutschlandticket ging en gaat gepaard met een hoge administratieve belasting binnen de sector (bijv. door de omslachtige afrekeningsprocedures).
- De compensatiemechanismen hebben ook averechtse effecten gehad. Veel overheden en vervoerders verhoogden hun tarieven om hierlangs een groter aandeel uit de compensatiepot te krijgen. Dit werd recenter beperkt door het plafonneren van de bijdrage.
- Een aantal juridische kwesties, waaronder de Europese juridische verantwoording van deze lump-sumcompensaties ongeacht daadwerkelijk gebruik, zijn nog niet definitief opgehelderd.
- De bekostiging van het Deutschlandticket is maar tot eind 2030 vastgelegd. Dit gebrek aan langdurige zekerstelling vormt een gevaar voor het behoud van de tot nu toe bereikte effecten.

4

Frankrijk: “Versement Mobilité”

Casus Frankrijk

De “Versement Mobilité” (1/2): Principes

Het principe van de “Versement Mobilité”

- Deze heffing werd in 1971 voor het eerst ingevoerd in de regio Parijs onder de naam “Versement Transport” en werd vervolgens uitgebreid naar alle agglomeraties, waarbij de drempels voor heffing in de loop der jaren geleidelijk werden verlaagd, totdat deze in de jaren 2000 ook gold voor gemeenten met 10.000 inwoners. De logica was mede dat werkgevers, door deze rechtstreekse bijdrage aan het ov-systeem, ook toegang kregen tot een omvangrijkere arbeidsmarkt. Ook werden de toegestane percentages hoger gesteld waar er openbaar vervoer op eigen bedding werd ingevoerd (trams, metro’s).
- Dit staat nu bekend onder de naam “Versement Mobilité” (VM), geregeld door de Algemene Wet op de Lokale Overheden (CGCT), als belasting die rechtstreeks wordt toegewezen aan de vervoersoverheden (AOM – Autorités Organisatrices de la Mobilité) ter financiering van zowel investerings- als exploitatiekosten van mobiliteitsdiensten. Bijvoorbeeld: ov-diensten en hun infrastructuur (zoals: eigen rijbaan, infrastructuur voor geleid vervoer,...). De VM kan ook acties financieren die bijdragen aan de ontwikkeling van actieve en gedeelde mobiliteit, zoals fietspaden, carpoolplaatsen, carpoolplatforms, enz.)
- De heffing mag alleen worden ingevoerd als er een openbaarvervoersdienst aanwezig is binnen het gebied van de vervoersoverheid. Eenmaal ingevoerd kan de heffing echter alle soorten mobiliteitsdiensten financieren.
- De VM wordt ingehouden op de loonsom van publieke en particuliere werkgevers met ten minste 11 werknemers die gevestigd zijn in het gebied van de betreffende vervoersoverheid. De grondslag van de heffing bestaat uit de inkomsten uit arbeid zoals in aanmerking genomen voor de vaststelling van de ziektekostenverzekeringspremies ten laste van werkgevers. De bijdrage van een werkgever is dan dat bedrag maal het aantal werknemers maal het gekozen tarief (percentage).
- De invoering van de VM is facultatief en moet besloten worden door de vervoersoverheid. De wetgeving vereist ook het instellen van comité waarin vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, inwoners en gebruikers zitting hebben, dat geraadpleegd moet worden in geval van een voorstel tot invoering of wijziging van het tarief van het VM.
- Het heffingstarief is vrij te bepalen, maar binnen de door de staat vastgestelde maxima. Door de wettelijk toegestane redenen en bijbehorende heffingspercentages bij elkaar op te tellen, varieert het maximumtarief van 0,55% tot 2%. In de Parijse regio (Île-de-France) is het tarief hoger en varieert er van 1,6% tot 3,2%.

Het maximumpercentage van de VM is afhankelijk van het inwoneraantal van de vervoersoverheid

< 10.000 inwoners:

- 0,55 % max. als ten minste één toeristische gemeente in de vervoersoverheid

10.000 - 50.000 inwoners:

- 0,55 % max.
- + 0,20 % als ten minste één toeristische gemeente

50.000 - 100.000 inwoners:

- 0,55% max.
- 0,85% max. als OV op eigen bedding
- + 0,20 % als ten minste één toeristische gemeente

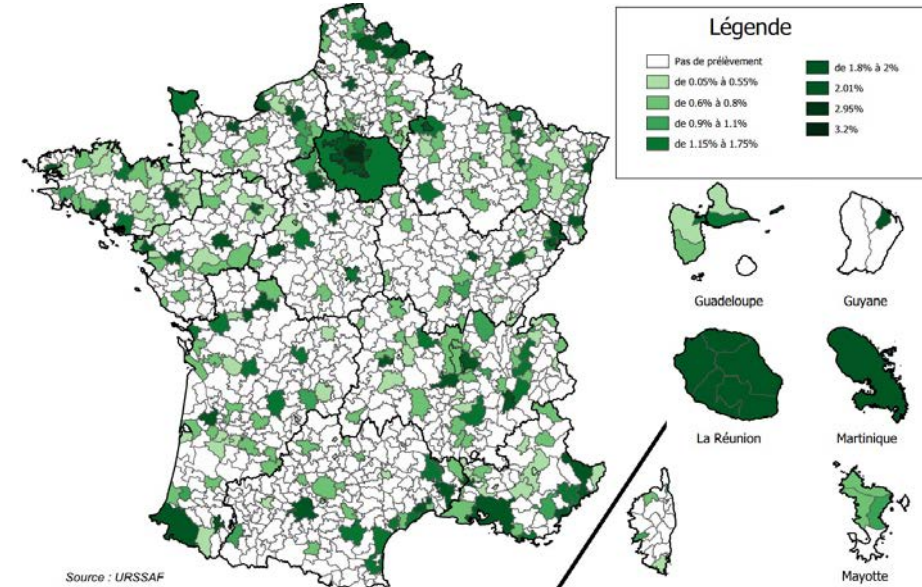
> 100.000 inwoners:

- 1,00% max.
- 1,75% max. als OV op eigen bedding
- + 0,05% als de vervoersoverheid een samenwerkingsverband van overheden is of omvat
- + 0,20 % als ten minste één toeristische gemeente

In de **regio Parijs** (Île-de-France) zijn percentages van 1,60% tot 3,20% van kracht.

Regio’s (behalve regio Parijs) mogen een “regionaal en ruraal VM” instellen van 0,15 % max.

Percentage - Situatie in 2025



De vervoersoverheden

- De vervoersoverheid kan een gemeente zijn (maar deze zijn in Frankrijk zéér klein), in de regel is een samenwerkingsverband van overheden ingesteld om als vervoersoverheid te fungeren.
- Per 1 januari 2024 wordt het grondgebied bestreken door 707 lokale vervoersoverheden, naast de Regio’s die fungeren als lokale en regionale vervoersoverheden.
- In de meerderheid van de meer dan 700 vervoersoverheden wordt geen VM geheven, vaak gaat het om kleinere vervoersoverheden waar géén ov-dienst bestaat.

Bronnen: bewerkt o.b.v. Franse wetgeving en CEREMA (2024), “Quelle place du versement mobilité dans le financement des mobilités en 2024 ?”, Cerema, Lyon; en IGF/IGEDD (2025), “Le financement des autorités organisatrices de la mobilité”, Inspection générale des finances et Inspection générale de l’environnement et du développement durable, Paris.

Casus Frankrijk

De “Versement Mobilité” (2/2): Dekt de helft van de kosten van het OV

De VM als onmisbare bron voor de financiering van het stadsvervoer.

De VM is sinds zijn invoering voortdurend in ontwikkeling geweest, en daarvoor ook de VT. Het geheven bedrag is de afgelopen 10 jaar met bijna 40 % gestegen, door de oprichting of uitbreidingen van vervoersoverheden, en door de verhoging van de tarieven door m.n. vervoersoverheden in verband met hun keuze voor zwaardere ov-modi, en in veel vervoersoverheden is al gekozen voor het maximaal haalbare tarief, m.n. in de grote agglomeraties.

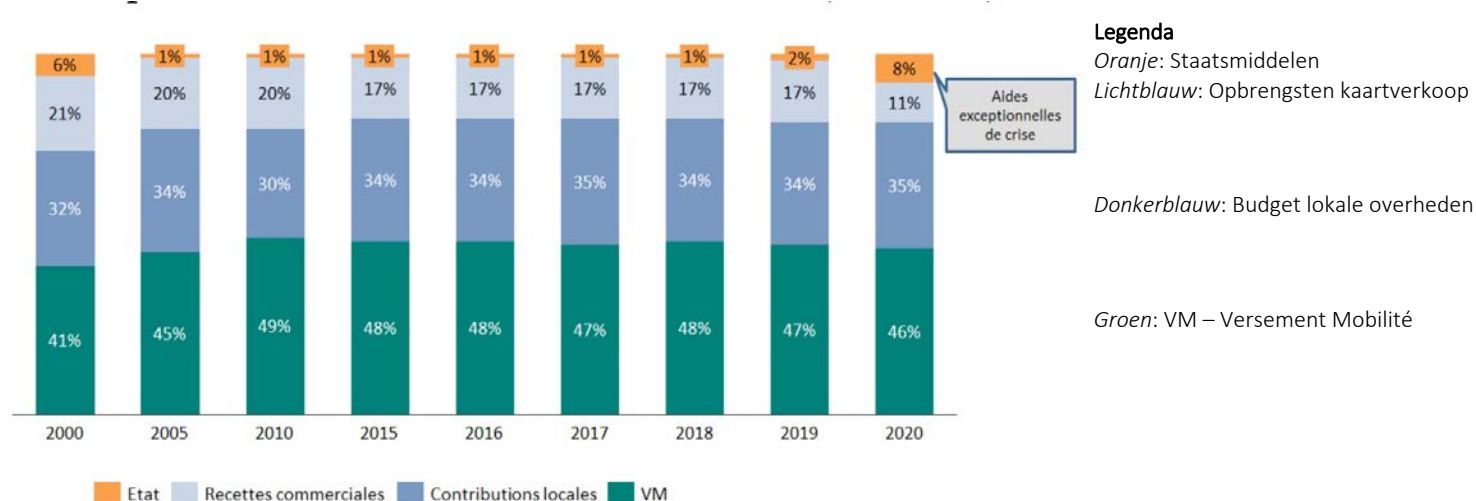
Voor de vervoersoverheden met een bevolking tussen 100.000 en 200.000 inwoners wordt de VM vrijwel overal geheven. Het levert in de steden een bedrag variërend van €150 tot €300 per inwoner op.

Een rapport van de Commissie van Financiën van de Franse Senaat heeft in 2023 een analyse laten uitvoeren van de financieringsbronnen van het Franse openbaar vervoer:

- De VM vertegenwoordigt al jaren ongeveer de helft van de totale inkomsten van de vervoersoverheden (en bijna 40 % in Île-de-France).
- De opbrengsten uit de verkoop vertegenwoordigt maar 17% van de opbrengsten.
- Het resterende deel wordt gedekt door een kleine bijdrage van de Franse staat (ca. 1%) en bijdragen van lokale overheden, als (leden van) vervoersoverheden (34%).

Bron: bewerkt o.b.v. CEREMA (2024), “*Quelle place du versement mobilité dans le financement des mobilités en 2024 ?*”, Cerema, Lyon, en Rapport Maurey et Sautarel (2023), “*Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité*”, Commission des finances, Sénat de France, Paris.

Verdeling opbrengsten van vervoersoverheden (2000-2020)



Source : commission des finances, d'après les réponses du GART au questionnaire des rapporteurs

Geraadpleegde bronnen

Analyses van tarieven, opbrengsten en kosten

- Websites van bestudeerde vervoersoverheden en vervoerders (tariefonderzoek)
- Jaarverslagen 2024 van bestudeerde vervoersoverheden en vervoerders (kostenonderzoek)
- Website van CROW-KpVV (ovdashboard Nederland)
- Website van Destatis (Duitse statistieken)
- Website van de ART (Autorité de Régulation des Transports)
- Website van Eurostat (Purchasing Power Parity)
- Chambre régionale des comptes (2024) *“Contrôle des comptes produits par le concessionnaire, la société anonyme Keolis Lille Métropole”*, Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, Arras.
- KCW (2025) *“Starker ÖPNV durch nachhaltige Finanzierung und effiziente Strukturen”*, rapport voor ver.di en Klima-Allianz Deutschland, Berlin.
- Umweltbundesamt (2025), *“Luftreinhaltung und Klimaschutz durch Stärkung des ÖPNV: Finanzierungsgrundlagen erweitern und verstetigen”*, rapport uitgevoerd door KCW/BBG.

Deutschlandticket

- DZSF (2024) *“Fachtagung: Happy Birthday Deutschlandticket?!”* (7-6-2024), DZSF, Dresden.
- DZSF (2024) *“Verkehrspolitik und Mobilitätsverhalten: Effekte der Einführung des Deutschlandtickets”* (4-12-2024), TU Wien.
- DZSF (2026) *“Die Kosten des Pendelns und der Einfluss des Deutschlandtickets”*, Bericht 91 (2026), Dresden.
- infas (2025) *“Evaluation Deutschlandticket, Zwischenbericht, Wahrnehmung und Nutzung”*, Bonn.
- infas (2026) *“Evaluation Deutschlandticket, Zwischenbericht, Regionale Verbreitung, Nutzung, Potenziale, Wirkungen und Nachfrageveränderungen”*, Bonn.
- VDV & DB (2025) *“Evaluation zum Deutschland-Ticket, Bericht zur bundesweiten Marktforschung - Halbjahresbericht 2025”*, 17-12-2025.
- Duitse wetgeving

Versement mobilité

- CEREMA (2024), *“Quelle place du versement mobilité dans le financement des mobilités en 2024 ?”*, Cerema, Lyon
- IGF/IGEDD (2025), *“Le financement des autorités organisatrices de la mobilité”*, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'environnement et du développement durable, Paris.
- Maurey et Sautarel (2023), *“Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité”*, Rapport pour la Commission des finances, Sénat de France, Paris.
- Franse wetgeving



Didier van de Velde

dv@inno-v.nl

06 44 070 069



Postbus 15955

1001 NL Amsterdam

www.inno-v.nl

+31 20 423 13 23

In samenwerking met:

- KCW GmbH (Berlijn) voor de casus Duitsland



- Trans-Missions SARL (Parijs) voor de casus Frankrijk

