

Vergaderjaar 2024–2025

36 683

Burgerinitiatief «Publiek, Toegankelijk en Gratis OV»

Nr. 2

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2025

Op 1 oktober 2024 is het burgerinitiatief «Publiek, toegankelijk en gratis OV» aangeboden aan de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Het initiatief roept op tot een fundamentele hervorming van het openbaar vervoer in Nederland omdat dit volgens de indieners kampt met ernstige problemen op het gebied van toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De indieners doen meerdere voorstellen om tot een verandering van het systeem te komen en de «negatieve spiraal» van het OV om te keren. Er zijn voor het burgerinitiatief 46.089 steunbetuigingen aangeleverd en onder andere vanwege dat hoge aantal, dat betrokkenheid van deze mensen bij het openbaar vervoer en de maatschappij illustreert, debatteert de Kamer over dit initiatief. De Kamer heeft aan het kabinet verzocht om een inhoudelijke reactie op het burgerinitiatief voordat zij overgaat tot een debat. Met deze brief wordt aan dit verzoek voldaan.

Het OV heeft een belangrijke plaats in onze maatschappij en is voor veel mensen de manier om naar hun werk, vrienden, familie en voorzieningen te reizen. Het is belangrijk om kwalitatief, betaalbaar, toegankelijk en veilig openbaar vervoer te bieden en reizigers de beste reis te bieden. Door de meer dan 50.000 medewerkers in de OV-sector wordt elke dag hard gewerkt om dit mogelijk te maken. Dat wordt ook gewaardeerd door de reizigers in het openbaar vervoer. Zij waarderen hun rit en vaart in 2023 met een 7,8, net als in 2022.¹ De waardering neemt sinds 2001 gestaag toe, met een lichte daling na de COVID-pandemie.

Het burgerinitiatief is opgedeeld in drie delen – publiek OV, toegankelijk OV en gratis OV – waarop hieronder per onderdeel wordt gereageerd.

¹ OV-Klantenbarometer van CROW-KpVV

Publiek OV

Nationalisatie van het OV

De initiatiefnemers stellen voor het OV volledig te nationaliseren. Bij dit voorstel geeft het kabinet graag de volgende overwegingen mee.

Als het gaat om het thema publiek OV, kunnen we constateren dat het eigendom van de OV-bedrijven in Nederland al grotendeels in publieke handen is. NS is een 100% staatsdeelneming van het Ministerie van Financiën. De stadsvervoerders GVB, RET en HTM zijn 100% eigendom van de grote steden. Daarnaast hebben meerdere overheden assets, zoals (bus)stallingen in eigen beheer. Alleen in het regionaal bus- en spoorvervoer zijn bedrijven actief die in private handen zijn of in handen zijn van buitenlandse overheden of overheidsbedrijven.

Voor het regionale openbaar vervoer is het volgende relevant. De Europese PSO-verordening gaat in beginsel uit van openbaar aanbesteden van openbare dienstcontracten (in Nederland in de vorm van concessies) en kent hierop een aantal uitzonderingsgronden. De verordening maakt het voor één of meer plaatselijke overheden mogelijk om onder voorwaarden zelf openbaar vervoer aan te bieden of onderhands te gunnen aan een bedrijf waarover deze overheden doorslaggevende zeggenschap uitoefenen (als op eigen diensten).²

De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) verplicht op dit moment tot het aanbesteden van OV-concessies, met uitzondering van de concessies voor de vier grootste gemeenten en het Rijk. De aanbestedingsverplichting betekent dat het regionaal openbaar vervoer in Nederland momenteel niet direct aan een overheidsbedrijf gegund kan worden. Wel is er een initiatiefwetsvoorstel ingediend om ook provincies de mogelijkheid te geven vervoer in te besteden. De Wp2000 is ingevoerd om zowel de kwaliteit en de efficiëntie van het openbaar vervoer te verbeteren als de kostprijs van het openbaar vervoer te verlagen. Uit onderzoek uit 2020, dat met de Tweede Kamer is gedeeld, blijkt dat de prestaties van het openbaar vervoer zijn verbeterd sinds de invoering van de Wp2000.³

Omdat het OV al grotendeels in publieke handen is, er al mogelijkheden zijn voor concessieverleners om meer regie te voeren op het OV en het initiatiefwetsvoorstel voor provinciale OV-bedrijven nog behandeld wordt, liggen nieuwe initiatieven vanuit het kabinet voor verdere nationalisering van het openbaar vervoer nu niet voor de hand.

Inspraak en democratisering van het OV

De initiatiefnemers stellen voor om de inspraak van reizigers, werknemers en belangengroepen te versterken. Er zijn in de huidige wetgeving echter al veel afspraken gemaakt over inspraak via bijvoorbeeld de Wp2000. Zo moeten concessieverleners voorafgaand aan de verlening van concessies advies vragen aan consumentenorganisaties over de aan de concessie te verbinden voorschriften. Dit gebeurt op landelijk niveau via het LOCOV (Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer), waarin reizigersorganisaties zoals Rover en ANWB advies geven over onder andere dienstregelingen en toegankelijkheid bij NS. Op regionaal niveau vervullen de ROCOV's (Regionale Overleggen Consumentenbelangen

² Zie Kamerstuk 23 645, nr. 816

³ Onderzoek Effecten van openbaar aanbesteden in het OV (Decisio, 2020), bijlage bij brief Hoofdpijnen integrale besluit marktordering op het spoor na 2024 (Kamerstuk 29 984, nr. 899, d.d. 12 juni 2020).

Openbaar Vervoer) een vergelijkbare rol door provincies en vervoerders te adviseren over regionaal bus-, tram- en metrovervoer. Hoewel Nederland geen referenda over openbaar vervoer kent, kunnen burgers en belanghebbenden in sommige provincies voorafgaand aan een aanbesteding wel meepraten over regionale concessies. Zo konden inwoners in Brabant bijvoorbeeld reageren op het concessieontwerp.⁴

Concessiehouders zijn daarnaast verplicht ten minste één keer per jaar advies te vragen aan consumentenorganisaties over belangrijke onderwerpen, zoals aanpassingen in de dienstregeling. Ten slotte wordt reizigersorganisatie Rover ook regelmatig betrokken bij het Nationaal OV Beraad (NOVB), een samenwerkingsverband tussen overheden, vervoerders en consumentenorganisaties om het OV in Nederland beter en gebruiksvriendelijker te maken.

Ook voor werknemers zijn aanvullende bepalingen vastgelegd: bij elke concessieovergang moet overleg plaatsvinden tussen de oude vervoerder, de nieuwe vervoerder en de vakbonden om de overgang van personeel en arbeidsvoorwaarden goed te regelen. Het kabinet ziet om deze redenen dan ook voldoende inspraakmogelijkheden voor belanghebbenden.

Toegankelijk OV

De initiatiefnemers stellen voor om het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV te herzien. Het kabinet erkent het belang van een toegankelijk openbaar vervoer voor iedereen en zet zich hier actief voor in. Zo is de toegankelijkheid van het OV voor reizigers met een beperking in de afgelopen jaren flink verbeterd. Het kabinet erkent ook dat er nog de nodige opgaven zijn om het (regionaal) OV geheel toegankelijk te maken. Ik licht dat hieronder graag toe.

Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer (2022–2032)

IenW zet zich in voor toegankelijk openbaar vervoer, ook voor mensen met een beperking. Zoals aangegeven in de Kamerbrief d.d. 19 december 2022 is het belang van dit onderwerp nogmaals erkend bij het tekenen van het Bestuursakkoord Toegankelijkheid OV (2022–2032) (verder te noemen bestuursakkoord).⁵

De basis van de afspraken in het bestuursakkoord ligt in de obstakels die reizigers met een beperking in de voorzieningen ervaren. Hiervoor hebben de partijen geluisterd naar de behoefte van mensen met een beperking die in het OV obstakels ervaren. Mensen met een beperking en belangenorganisaties hebben actief bijgedragen aan de ontwikkeling van het bestuursakkoord. Zo zijn bijvoorbeeld Ieder(in), Coalitie voor Inclusie, de Oogvereniging en de Toiletalliantie betrokken geweest. Ieder(in) en Coalitie voor Inclusie zijn lid van de werkgroep die toeziet op de uitvoering van het bestuursakkoord. Hierin hebben zij inspraak op de vooruitgang van de afspraken.

Het bestuursakkoord bevat concrete afspraken en actiepunten die momenteel worden uitgevoerd. IenW werkt nauw samen met de medeondertekenaars van het bestuursakkoord om deze afspraken te realiseren. Daarbij wordt continu gekeken naar de voortgang en worden waar nodig aanpassingen gedaan om de toegankelijkheid van het OV te verbeteren. Zo zijn bijvoorbeeld IenW, samenwerkingsverband DOVA, NS en andere partijen in gesprek om te zien hoe de regie op reisassistentie

⁴ Nota van beantwoording concessie Oost-Brabant 2027–2039, dd. 15 oktober 2024.

⁵ Kamerstuk 23 645, nr. 785.

verder kan worden verbeterd. In het bestuursakkoord is afgesproken dat reisassistentie vanaf 2025 beschikbaar is op alle treinstations, ook die waar niet NS maar een andere spoorvervoerder halteert. NS biedt reeds geruime tijd op alle stations waar zij halteert reisassistentie aan. Dat wordt nu ook verwacht op stations waar regionale treinen halteren. Het gaat dan om alle stations die door ProRail op het moment van ondertekening van het bestuursakkoord toegankelijk zijn gemaakt.

Het kabinet is dan ook van mening dat het herzien van het bestuursakkoord op dit moment niet nodig is. Het kabinet blijft openstaan voor het bespreken van specifieke verbeterpunten die door belangengroepen worden aangedragen. Deze punten kunnen worden meegenomen in de lopende uitvoering van het bestuursakkoord, zonder dat een formele herziening nodig is. Om het bestaande beleid aan te passen en uit te bouwen, zijn, vooral voor maatregelen zoals het versnellen van het volledig toegankelijk maken van het OV, ook forse financiële impulsen nodig. De aanvullende middelen die nodig zijn voor deze maatregelen zijn niet beschikbaar binnen de begroting van lenW.

Terwijl het bestuursakkoord een belangrijke mijlpaal is, werkt lenW ook actief aan andere trajecten om het doel van toegankelijk openbaar vervoer in 2040 te behalen, zoals vastgelegd in het Toekomstbeeld OV.⁶ Er wordt vanuit lenW als concessieverlener voortdurend gewerkt met NS en ProRail aan het toegankelijker maken van het OV. Bijvoorbeeld in het Programma Toegankelijkheid van ProRail wordt er gewerkt om elk perron op hoogte te brengen. De laatste perrons worden uiterlijk in 2029 op hoogte gebracht. Het herstel van verzakkingen (aan spoor en/of perron) is sinds 2021 een reguliere onderhoudstaak bij ProRail en onderdeel van de beheerconcessie met ProRail. Verder is al het NS-sprinter materieel toegankelijk per eind 2021. Inmiddels rijden de eerste treinen van de Intercity Nieuwe Generatie en wordt hierna ook de toegankelijke Dubbel Dekker Nieuwe Generatie geïntroduceerd. Gaandeweg krijgt hierdoor een steeds groter deel van het treinvervoer een zelfstandige instap. Voor regionale treinen geldt dat deze al beschikken over een toegankelijke instap.

Daarnaast maakt lenW deel uit van de interdepartementale werkgroep die de werkagenda ontwikkelt bij de Nationale strategie ter implementatie van het VN-verdrag Handicap, dat in 2016 door Nederland geratificeerd is. De Nationale strategie met de doelstellingen per levensdomein is door het kabinet Rutte IV vastgesteld en op 9 februari 2024 aan de Kamer aangeboden.⁷ In dit proces zijn belangenorganisaties en ervaringsdeskundigen betrokken bij het ontwikkelen van maatregelen voor de werkagenda. De Kamer wordt door het Ministerie van VWS over de voortgang van de Nationale strategie periodiek geïnformeerd.

Gratis OV

De initiatiefnemers realiseren zich dat gratis OV niet vandaag of morgen geregeld is en stellen daarom voor om te inventariseren wat de kosten hiervoor zouden zijn, kosten te verlagen en te investeren in het OV. In het vervolg schets ik graag de context van het huidige politieke debat en geeft het kabinet een aantal overwegingen mee.

Het aanbieden van gratis OV zou volgens de initiatiefnemers, samengevat, een positieve mobiliteitsimpact hebben en sociale ongelijkheid tegengaan. De Kamer heeft bij het vaststellen van de begroting van 2025

⁶ Kamerstuk 23 645, nr. 746.

⁷ Kamerstuk 24 170, nr. 309.

gevraagd wat het kost om het OV in Nederland gratis te maken.⁸ Die kosten worden ingeschat op ongeveer € 4 miljard per jaar, waarbij nieuwe kosten en uitdagingen zoals het vinden van extra materieel of personeel niet zijn meegenomen. Die kosten zijn niet voorhanden op de lenW-begroting.

Dat betekent niet dat er niets gebeurt. Er is de afgelopen jaren veel aandacht voor de betaalbaarheid van het OV, ook in de samenleving en in de Tweede Kamer. Zo is de prijsstijging die voor 2024 voorzien was voorkomen, is er in verschillende steden en regio's gratis openbaar vervoer voor specifieke doelgroepen (zoals minima) en is door het NOVB een onderzoek uitgevoerd naar de invoering van een Nederlandticket.⁹ De prijs die reizigers voor een reis betalen hangt direct samen met de mate van bekostiging van het OV door overige inkomsten, zoals de inkomsten van vervoerders door de exploitatiebijdrage vanuit de overheid voor het uitvoeren van de concessie en de inkomsten die vervoerders ontvangen vanuit het Ministerie van OCW voor het gebruik van het OV-studentenreisproduct. Op dit moment staat de totale bekostiging van het OV onder druk door de aangekondigde korting op de BDU, waar ik in het kader van de Voorjaarsnotabesluitvorming met het Kabinet over in gesprek ga, en de verminderde vergoeding voor het gebruik van het OV-studentenreisproduct.

In het burgerinitiatief wordt gesteld dat «het huidige systeem zorgt voor meer autogebruik, wat leidt tot meer uitstoot, verkeersongelukken en infrastructuurkosten». Hierin zit de aanname dat met gratis openbaar vervoer verplaatsingen met de auto vervangen zullen worden door gebruik van trein, bus, tram en metro. Dit effect zou dermate groot zijn dat de uitstoot naar beneden gaat en er minder verkeersongelukken zouden zijn.

Uit onderzoek van het KiM¹⁰ naar de effecten van tarieven in het OV blijkt dat een verlaging van de tarieven alléén niet de meest effectieve maatregel is om meer reizigers naar het openbaar vervoer te krijgen. Dit kan alleen met de inzet van flankerend beleid, zoals parkeerbeleid of hogere brandstofprijzen. Er zal bij gratis of goedkoper OV vooral meer worden gereisd door bestaande reizigers en de verwachting is dat dit (deels) ten koste gaat van fietsen en lopen. Het gratis OV in Luxemburg, wat in het burgerinitiatief als voorbeeld wordt genoemd, heeft ook laten zien dat er meer wordt gereisd, maar een vermindering van het autoverkeer als gevolg hiervan is niet aangetoond.¹¹

Het effect van gratis OV op de modal shift blijft beperkt omdat het openbaar vervoer niet voor iedereen een alternatief is. Er kan niet overal en op alle momenten openbaar vervoer beschikbaar zijn en daarom moet er een vrije modaliteitskeuze zijn. Voor de burgers die voor hun verplaatsingen afhankelijk zijn van een auto maakt de prijs van het openbaar vervoer geen verschil. Doordat de modal shift beperkt is, wordt ook het effect op de CO₂-uitstoot niet hoog ingeschat. Naar het effect op het aantal verkeersongelukken is geen onderzoek gedaan, maar doordat nauwelijks of geen afname van het autoverkeer wordt verwacht, ligt een daling van het aantal verkeersongelukken als gevolg van het aanbieden van gratis OV niet in de lijn der verwachting.

⁸ Kamerstuk 36 600 XII, nr. 8.

⁹ Kamerstuk 23 645, nr. 828.

¹⁰ Effecten tariefverlagingen in het ov, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, november 2022.

¹¹ https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/news-events/news/luxembourg-experience-free-public-transport-2022-07-19_en

Betaalbaarheid is relatief. Dat geldt niet alleen voor het OV, maar voor alles. De initiatiefnemers zien gratis OV als vermindering van complexe administratieve rompslomp en het zou moeten zorgen voor een meer inclusief systeem. Het nastreven van meer inclusie en het tegengaan van rompslomp zijn goede streefdoelen. Gratis OV is echter een dure en het geldt dat hiervoor zou worden ingezet, kan dan niet gebruikt worden voor andere investeringen. Gratis OV aanbieden betekent ook dat mensen met hoge inkomens geen bijdrage hoeven te leveren aan het ticket, terwijl dit voor hen geen probleem is. Uit onderzoek van het KiM¹² blijkt dat ongeveer 10% van de inwoners van Nederland boven de 18 jaar een matige financiële zekerheid heeft en een betaalbaarheidsprobleem bij mobiliteit ervaart.

Binnen de huidige budgetten worden daarom keuzes gemaakt om bepaalde groepen gratis te laten reizen. Zo reizen in Nederland kinderen tot en met 4 jaar gratis mee, is er voor studenten een regeling en reizen kinderen van 5 t/m 11 veelal overall gratis of met korting. Ook bieden meerdere gemeenten en regio's voor minima verschillende soorten tickets aan voor vrij reizen en in het Nationaal OV Beraad wordt onderzocht of een landelijk multimodaal ticket ontwikkeld kan worden dat mogelijk kan dienen als maatregel in het Sociaal Klimaatplan van Nederland.¹³ Daarnaast zijn er kortingsproducten van vervoerders voor alle reizigers beschikbaar die een reis aanzienlijk goedkoper kunnen maken veelal in de daluren met kortingen gereisd worden.

Tot slot

Het OV is een landelijke kerntaak waarbij de burger centraal staat en er strak gestuurd wordt op de prestaties. Het huidige systeem biedt in essentie een goede balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Het initiatief brengt belangrijke vraagstukken over de toekomst van het openbaar vervoer onder de aandacht. Het kabinet deelt de ambitie om het OV te blijven verbeteren. Het initiatief schetst echter onvoldoende hoe de voorgestelde veranderingen daadwerkelijk tot meer efficiëntie of betere prestaties zouden leiden.

Het kabinet blijft de balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid kritisch bewaken en waar mogelijk optimaliseren. Samen met decentrale overheden wordt voortdurend gezien hoe het OV verder verbeterd kan worden. Naast de verschillende maatregelen op de korte termijn denkt het kabinet ook na over de inrichting van het publiek gefinancierde vervoer op de langere termijn. Zo zijn het Rijk, provincies, vervoerregio's en gemeenten sinds 2023 met elkaar in overleg om na te gaan in hoeverre integratie van verschillende vervoerssystemen (zoals regulier OV en doelgroepenvervoer) op vervoerskundig en governance niveau voor de verschillende reizigersgroepen tot een effectiever publiek mobiliteitssysteem kan leiden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

¹² Betaalbare mobiliteit?, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, augustus 2024.

¹³ Kamerstuk 32 813, nr. 1467.