

Vergaderjaar 2025-2026

23 645

Openbaar vervoer

Nr.

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op ... 2025

Binnen de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat hebben verschillende fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de brief Stand van zaken ontwikkeling Onderwegpas (Kamerstuk 23645, nr. 868) en de brief Onderwegpas geen onderdeel Sociaal Klimaatplan (Kamerstuk 23645, nr. 874).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 december 2025 aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van ... zijn deze door hem beantwoord.

Voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Van der Graaf

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**Inhoudsopgave**

Inleiding	
D66-fractie	2
VVD-fractie	4
GroenLinks-PvdA-fractie	5
CDA-fractie	6
BBB-fractie	7
ChristenUnie-fractie	9

Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van de brieven van de minister over de stand van zaken ontwikkeling Onderwegpas. De leden zijn teleurgesteld over de laatste brief van het kabinet en hebben enkele vragen over de gang van zaken.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de stukken die horen bij het schriftelijk overleg over de stand van zaken ontwikkeling Onderwegpas op 9 december 2025 en zij hebben hierover nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben met teleurstelling kennisgenomen van de brief van de

staatssecretaris waarin wordt medegedeeld dat de Onderwegpas geen onderdeel meer is van het Sociaal Klimaatfonds (SCF) en het Klimaatfonds en dat hiermee een brede wens van de Kamer niet wordt uitgevoerd. Zij hebben hierover nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben over de ontwikkeling van de Onderwegpas enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris over de stand van zaken met betrekking tot de Onderwegpas en de uitvoering van de aangenomen motie van de leden Bikker en Van Hijum. Vanuit de inzet van de BBB voor een bereikbaar Nederland met ruimte voor iedereen, gebaseerd op gezond verstand en nuchter beleid, roept de recente ontwikkeling vragen op over de koers, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en EU-conformiteit van het minimaticket. De leden van de BBB-fractie hebben hierover enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de staatssecretaris omtrent de stand van zaken van de Onderwegpas. Ze betreuren het feit dat er geen landelijk geldig reisabonnement voor jongeren of minima komt met middelen uit het Sociaal Klimaatfonds (SCF), ondanks de aangenomen motie-Bikker/Van Hijum. Deze leden hebben enkele vragen.

D66-fractie

Besluitvorming

De leden van de D66-fractie zijn onaangenaam verrast over de brief van het kabinet van 21 november om de Onderwegpas niet in te dienen als voorstel bij het Sociaal Klimaatfonds. De leden merken daarbij op dat kabinet op 26 september nog van plan was de Onderwegpas in te dienen bij het Sociaal Klimaatfonds. De leden vragen de staatssecretaris wat er tussen 26 september en 21 november feitelijk, beleidsmatig of juridisch veranderd is, waardoor het eerdere voornemen niet langer uitvoerbaar of verdedigbaar werd geacht.

De leden van de D66-fractie vinden het opmerkelijk dat de redenen waarom het kabinet de Onderwegpas niet heeft meegenomen in het Sociaal Klimaatplan pas in zo'n laat stadium boven zijn komen drijven, zonder dat de Kamer in de gelegenheid geweest is om zich hierover uit te spreken. Daarom vragen deze leden de staatssecretaris een volledige en gespecificeerde tijdlijn van alle stappen rond de Onderwegpas, vanaf de eerste verkenning tot het besluit om deze niet op te nemen in het Sociaal Klimaatplan, inclusief: interne ambtelijke adviezen, bestuurlijke overleggen, besluiten binnen het kabinet en contacten met de Europese Commissie. Deze leden vragen de staatssecretaris

specifiek wanneer voor het eerst is vastgesteld of overwogen dat opname van de Onderwegpas in het Sociaal Klimaatplan mogelijk niet haalbaar zou zijn en waarom hij ervoor heeft gekozen om de Kamer hierover pas te informeren na indiening van het Sociaal Klimaatplan.

Financiële risico's

De leden van de D66-fractie constateren dat de streekvervoerders, verenigd in de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland de risico's te groot vinden om de stap naar een Onderwegpas te zetten. Deze leden constateren dat de staatssecretaris noemt dat dat komt door een eventuele derving zonder een inkomstengarantie vanuit overheidszijde. Deze leden vragen de staatssecretaris of, en zo ja, welke mogelijkheden hij heeft onderzocht om de inkomstenderving te mitigeren zonder het volledige voorstel te schrappen. Ook vragen deze leden welke concrete berekeningen ten grondslag liggen aan de inschatting dat de financiële risico's 'te groot zijn' en welk bedrag gemoeid is met gewenste inkomstengarantie. Deze leden vragen de staatssecretaris welke vormen van compensatie of garanties door de staatssecretaris zijn onderzocht, besproken en waarom hij hiervoor niet heeft gekozen.

Introductie OVpay

De leden van de D66-fractie constateren dat bij het besluit van het kabinet om niet door te gaan met de ontwikkeling van de Onderwegpas meespeelt dat dit impact zou hebben op de introductie van OVpay. De leden vragen de staatssecretaris dit verder toe te lichten. Welke specifieke problemen treden erop voor de introductie van OVpay en welke maatregelen heeft de staatssecretaris verkend om deze problemen te mitigeren?

Staatssteun

De leden van de D66-fractie constateren dat in de gesprekken die gevoerd zijn met de Europese Commissie (hierna: EC) over de vormgeving van de Onderwegpas is aangegeven door de EC dat er een staatssteunmelding op grond van artikel 107 VWEU dient te worden ingediend. Deze leden vragen wanneer het eerste overleg met de EC heeft plaatsgevonden waarin de mogelijke noodzaak van een staatssteunmelding is besproken, en waarom dit risico niet eerder expliciet in de overwegingen richting de Kamer is betrokken, zoals in de brief van 26 september jl. Deze leden vragen de staatssecretaris wanneer hij bekend is geworden met dit staatssteunvereiste. Ook vragen deze leden of het kabinet een (concept-)staatssteunmelding heeft voorbereid of laten toetsen, en zo nee, waarom niet, gezien de grote maatschappelijke en financiële belangen die met deze maatregel gemoeid waren. Deze leden vragen de staatssecretaris ook waarom de mogelijkheid tot een staatssteunmelding niet is meegenomen in de analyse voorafgaand aan de besluitvorming binnen het kabinet en in het overleg met vervoerders.

Wat ga je doen met het geld

De leden van de D66-fractie constateren dat er met het intrekken van de Onderwegpas uit het Sociaal Klimaatfonds minder geld in het ‘bod richting Europa’ zit. Ten eerste vragen deze leden of de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het van belang vinden dat zij de middelen uit het Sociaal Klimaatfonds evenredig verdelen over de verschillende ETS-2 sectoren gebouwde omgeving en mobiliteit. Zo ja, hoe gaan zij dit realiseren en zo nee, welke inhoudelijke redenen zien zij om van die evenredige verdeling af te wijken?

Alternatief beleid

De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet nu, ondanks Kamerbrede steun voor een Onderwegpas, geen maatregelen neemt om het openbaar vervoer betaalbaarder te maken voor kwetsbare groepen. Deze leden vinden dit zeer onwenselijk. Deze leden vragen de staatssecretaris hoeveel personen in Nederland naar schatting gebruik hadden kunnen maken van de Onderwegpas. Deze leden vragen de staatssecretaris of hij erkent dat hij voor deze mensen geen alternatief beleid voorstelt. Deze leden vragen de staatssecretaris of hij werkt aan een alternatief voor de Onderwegpas en of de Kamer een concreet, uitgewerkt alternatief voorstel kan verwachten ter bestrijding van vervoersarmoede.

VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom financiële risicoafdekking voor vervoerders binnen de Onderwegpas niet haalbaar wordt geacht, terwijl er signalen zijn dat diverse bestaande landelijke en provinciale ov-pasregelingen (zoals voor minima, Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en rijksmedewerkers) wél met een sluitende inkomstengarantie functioneren. Zij verzoeken de staatssecretaris toe te lichten waarop de beoordeling is gebaseerd.

De leden van de VVD-fractie vragen op basis waarvan wordt aangenomen dat de Onderwegpas de verdere uitrol van OVpay zou kunnen verstoren. Zij merken op dat er reeds meerdere programma's en producten parallel aan OVpay functioneren. Deze leden verzoeken de staatssecretaris aan te geven welke technische risico's in dit geval specifiek worden voorzien.

De leden van de VVD-fractie willen graag bevestigd krijgen of het klopt dat eerdere landelijke reisproducten in het openbaar vervoer zijn ingevoerd zonder volledige unanimiteit van vervoerders. Deze leden verzoeken de staatssecretaris toe te lichten waarom dit destijds wel mogelijk was.

De leden van de VVD-fractie constateren daarnaast dat unanimiteit binnen het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) als randvoorwaarde wordt genoemd, terwijl het NOVB geen besluitvormend orgaan is. Deze leden vragen de staatssecretaris toe te lichten waarom in dit geval alsnog voor unanimiteit wordt gekozen.

GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hechten zoals bekend veel waarde aan goed en betaalbaar openbaar vervoer. Met de Onderwegpas had een goede stap gezet kunnen worden naar betaalbaarder openbaar vervoer voor mensen voor wie het openbaar vervoer op dit moment te duur is. Ook had de Onderwegpas een bijdrage kunnen leveren aan de bereikbaarheid van dorpen en wijken waar het openbaar vervoer vaak nog een onvoldoende alternatief is voor de auto.

Over het staken van de invoering van de Onderwegpas hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een aantal vragen en opmerkingen. Allereerst vragen zij het kabinet te reflecteren op hoe het proces verlopen is. De aan het woord zijnde leden constateren dat er eerst geruime tijd gesproken is tussen het kabinet en de vervoerders over een Onderwegpas. Toen dit afgelopen september niet tot het gewenste resultaat leidde, heeft het kabinet naar aanleiding van de motie Bikker-Van Hijum bekeken of er een pas kon komen voor alleen reizen bij de NS. Ook hier wordt nu een streep door gezet. Allereerst zijn de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie enigszins verbaasd dat het niet gelukt is om met de gezamenlijke vervoerders tot overeenstemming te komen. Meer ov-reizigers is immers in het belang van zowel de overheid als de vervoerders. Kan het kabinet nader toelichten waarom de gesprekken met de vervoerders op niets uitgelopen is? Wat was de reden dat de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) de Onderwegpas niet zag zitten? En wat heeft het kabinet gedaan om er toch met elkaar uit te komen? Deelt het kabinet de teleurstelling dat er geen overeenstemming is bereikt? Welke mogelijkheden ziet het kabinet om alsnog voor de HRN-concessie iets te doen aan de betaalbaarheid voor minima en jongeren? Is het kabinet van plan om op korte termijn opnieuw met de vervoerders om tafel te gaan om te bezien welke mogelijkheden er zijn om reizen per ov betaalbaarder en aantrekkelijker te maken? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet schrijft dat eind oktober gemeld is door de Europese Commissie (hierna: EC) dat er een staatssteuntoets gedaan zou moeten worden en dat het kabinet hiervan afziet omdat dit enkele maanden zou duren. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn hierover enigszins verbaasd. Was dit niet vooraf bekend? En hadden deze gesprekken met de EC niet eerder gevoerd kunnen worden? Zo nee, waarom niet? Waarom heeft het proces dusdanig lang geduurd dat er nu mede door tijdgebrek een streep wordt gezet door de

Onderwegpas? In het verlengde van dit punt vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie waarom het kabinet huiverig was voor het doen van het staatssteuntoets voor de Onderwegpas. En kan hierbij ook worden ingegaan op het feit dat er in Duitsland een Duitsland-ticket is waarmee reizigers tegen een vast laag tarief per maand onbeperkt gebruik kunnen maken van het ov? Waarom zou een dergelijke pas in Nederland dan problemen opleveren met mogelijke staatssteun? En welke aanvullende maatregelen zouden genomen kunnen worden om te voorkomen dat de Onderwegpas in strijd zou zijn met de staatssteunregels?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden van de GroenLinks-PvdA-fractie waarom het invoeren van een Onderwegpas bij alleen de NS tot ongeoorloofde staatssteun zou leiden aangezien er in de HRN-concessie immers geen sprake is van staatssteun. Daarnaast wijzen deze leden op het feit dat er op dit moment al regionale initiatieven zijn voor reisproducten voor minima, zoals de 'Meedoenpas', waar naast stadsvervoerders ook vervoerders die aangesloten zijn bij FMN aan deelnemen. Deze initiatieven worden ook deels met landelijke middelen gefinancierd. De simpele vraag is dan: waarom kan dit wel en zou een Onderwegpas niet mogelijk zijn? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden de juridische analyses waaruit zou blijken dat de Onderwegpas of een soortgelijk reisproduct in strijd zou zijn met de EU-staatssteunregels. Kan het kabinet deze analyses c.q. adviezen aan de Kamer doen toekomen? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet schrijft dat de middelen uit het SCF (€ 152,50 miljoen) en het Klimaatfonds (€ 157,50 miljoen) nu vrijvallen. Ook schrijft het kabinet dat er geen SCF-middelen aan de betaalbaarheid van het ov worden besteed. Dit vinden de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eveneens zeer teleurstellend. Deze leden zijn van mening dat betaalbaar ov juist wel zal bijdragen aan de klimaattransitie en aan het tegengaan van vervoersarmoede. Daarom zijn deze leden van mening dat de middelen beschikbaar zouden moeten blijven voor betaalbaar ov. Graag ontvangen deze leden hier een uitgebreide reactie op van het kabinet.

CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet de oorspronkelijke doelen van de Onderwegpas om vervoersarmoede terug te dringen en maatschappelijke participatie te vergroten borgt nu de landelijke invoering niet doorgaat. Hoe wordt voorkomen dat nieuwe maatregelen slechts een beperkte doelgroep bereiken in plaats van brede toegankelijkheid van het openbaar vervoer te verbeteren? Deze leden vragen in hoeverre alternatieven voor doelgroepkortingen kunnen worden onderzocht die niet uitsluitend op specifieke inkomensgroepen gericht zijn, maar bijdragen aan bereikbaarheid voor alle reizigers die

afhankelijk zijn van het openbaar vervoer. Kan het kabinet toelichten hoe wordt voorkomen dat verschillen tussen regionale kortingsregelingen leiden tot onduidelijkheid en wisselende voorwaarden voor reizigers?

De leden van de CDA-fractie vragen welke maatregelen het kabinet voor ogen heeft om vervoersarmoede te verminderen met behulp van middelen uit het Sociaal Klimaatfonds. Hoe wordt gewaarborgd dat de inzet van deze middelen niet uitsluitend ten goede komt aan een beperkte doelgroep, maar juist bijdraagt aan verbetering van bereikbaarheid in regio's waar weinig alternatieven voor openbaar vervoer beschikbaar zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet het overleg met provincies, gemeenten en vervoersregio's heeft vormgegeven rondom de ontwikkeling van de Onderwegpas en op welke wijze deze partijen zijn betrokken bij het besluit dat de landelijke invoering niet doorgaat. Kan het kabinet toelichten wat de huidige stand van zaken is van dit overleg en hoe gezamenlijk wordt bekeken welke alternatieve maatregelen kunnen bijdragen aan het tegengaan van vervoersarmoede?

Ten aanzien van jongeren vragen de leden van de CDA-fractie hoe wordt geborgd dat zij toegang houden tot onderwijs, stageplekken en voorzieningen nu een landelijke voorziening voor jongeren niet haalbaar blijkt. Kan het kabinet aangeven welke alternatieve maatregelen denkbaar zijn die niet afhankelijk zijn van kortingspassen maar van structurele verbeteringen in bereikbaarheid?

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie hoe wordt voorkomen dat het ontwikkelen van vervangende regelingen leidt tot vertraging bij andere maatregelen tegen vervoersarmoede die sneller uitvoerbaar zijn en een bredere doelgroep kunnen bereiken.

BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie constateren dat de Onderwegpas oorspronkelijk was bedoeld als een landelijk dekkend reisproduct voor trein, tram, metro en bus, ter bestrijding van vervoersarmoede. Door het uitblijven van overeenstemming binnen het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) wordt nu ingezet op een minimaticket dat in eerste instantie alleen geldig is op het Hoofdrailnet (NS). Hoe rijmt de staatssecretaris deze keuze voor een NS-ticket met de oorspronkelijke doelstelling om vervoersarmoede te bestrijden, juist in dunbevolkte regio's en buitengebieden, waar relatief meer mensen wonen, die een lager inkomen hebben dan gemiddeld en waar kwetsbare huishoudens vooral afhankelijk zijn van streekvervoerders en busvervoer, en de NS slechts een beperkte rol speelt? Hoeveel kwetsbare huishoudens in de regio's, die afhankelijk

zijn streekvervoerders, hebben straks geen toegang meer tot het openbaar vervoer? Zijn streekvervoerders wel bereid om deze mensen tegemoet te komen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe?

De leden van de BBB-fractie hechten sterk aan het voorkomen van een Nederland van twee snelheden. Welke concrete maatregelen treft de staatssecretaris om te voorkomen dat kwetsbare huishoudens in de regio's structureel minder profiteren van het minimaticket dan inwoners in stedelijke gebieden? Welke concrete alternatieve, kleinschalige oplossingen (zoals buurtbusjes, ov-op-afroep of andere flexibele vervoersvormen) worden momenteel versneld ontwikkeld of uitgerold voor kwetsbare huishoudens in regio's waar het NS-ticket geen of nauwelijks meerwaarde biedt, om alsnog te voldoen aan de doelstellingen van het Sociaal Klimaatplan?

De leden van de BBB-fractie constateren dat het NOVB geen overeenstemming heeft bereikt, omdat streekvervoerders de risico's te groot achten, onder meer vanwege de gevolgen voor OVpay en de verwachte inkomstenderving zonder overheidscompensatie. Hoe beoordeelt de staatssecretaris de technische maakbaarheid van een landelijke Onderwegpas via OVpay, nu blijkt dat dit in de praktijk een zwaarwegend struikelblok vormt? Op welke wijze kan de staatssecretaris garanderen dat de huidige ambitie om het NS-ticket nu of in een later stadium alsnog uit te breiden naar alle streekvervoerders niet opnieuw vastloopt op dezelfde financiële en technische bezwaren die nu tot het mislukken van de oorspronkelijke Onderwegpas hebben geleid? De streekvervoerders hebben aangedrongen op een inkomstengarantie vanuit de overheid. Kan de staatssecretaris aangeven wat de verwachte meerkosten voor het Rijk zijn bij het afgeven van een dergelijke garantie? Hoe verhouden deze kosten zich tot de gereserveerde middelen uit het SCF en het Klimaatfonds, die primair bedoeld zijn voor ondersteuning van de doelgroep en niet voor het afdekken van bedrijfsrisico's van vervoerders?

De leden van de BBB-fractie constateren dat de middelen uit het Europese SCF strikt geoormerkt zijn voor kwetsbare huishoudens die worden geraakt door de ETS2-richtlijn. Tegelijkertijd omvat de aangenomen motie ook de ontwikkeling van een jongerenticket. De staatssecretaris geeft aan dat inzet van SCF-middelen voor een jongerenticket ingewikkeld is, omdat slechts circa 4.000 kwetsbare jongeren binnen de doelgroep vallen. Is het kabinet desondanks voornemens om een algemeen jongerenticket te ontwikkelen? Indien dat het geval is, uit welke niet-SCF-gebonden financieringsbronnen wordt dit jongerenticket gefinancierd, zodat de SCF-middelen volledig beschikbaar blijven voor de kern-doelgroep (huishoudens tot 101% van het sociaal minimum)? De informele toetsing bij de Europese Commissie over de versmalling naar een NS-ticket op het

Hoofdrailnet is voor de leden van de BBB-fractie van groot belang. Is deze toetsing inmiddels afgerond, en zo ja, heeft de Commissie bevestigd dat deze aanpak EU-conform is binnen de kaders van de SCF-verordening? Kan de staatssecretaris bevestigen dat hiermee aantoonbaar wordt voldaan aan de eis dat de middelen uitsluitend worden ingezet voor het mitigeren van de ETS2-impact op vervoersarmoede?

ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de staatssecretaris nader kan toelichten waarom er binnen het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) geen overeenstemming was over doorgaan met de ontwikkeling van het reisproduct. Deze leden wijzen erop dat er ook andere landelijke ov-regelingen zijn, bijvoorbeeld voor statushouders en Rijksambtenaren. Waarom lukte het dan niet om overeenstemming over dit reisabonnement te bereiken en wat vindt de staatssecretaris daarvan? Heeft de staatssecretaris begrip voor het standpunt van de vervoerders? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Wat is de inzet van de staatssecretaris geweest om alsnog overeenstemming te bereiken? Welke alternatieven zijn er daarnaast overwogen en waarom waren deze blijkbaar niet haalbaar?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de staatssecretaris in gesprek met de NS (en andere vervoerders) blijft om ervoor te zorgen dat binnenkort weer een aantrekkelijk jongerenreisproduct kan worden aangeboden, in lijn met de wens die er leeft in de Kamer? Waartoe is de NS wel/niet bereid? Kan de staatssecretaris de Kamer op de hoogte houden van de voortgang? Zo nee, waarom niet? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de staatssecretaris naar zijn inzet om vervoersarmoede te verminderen. Op welke wijze wil hij borgen dat het openbaar vervoer voor mensen met lage inkomens zo toegankelijk mogelijk is?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de staatssecretaris de Kamer later zal informeren over de inzet van middelen van het Sociaal Klimaatfonds die nu vrijvallen. Kan de staatssecretaris schetsen aan welke verdeling hij denkt? De leden wijzen bijvoorbeeld op het noodfonds energie. Vindt de staatssecretaris dit een goede besteding? Zo nee, aan welke andere doeleinden denkt hij/het kabinet ter invulling van de middelen?

II Reactie van de bewindspersoon