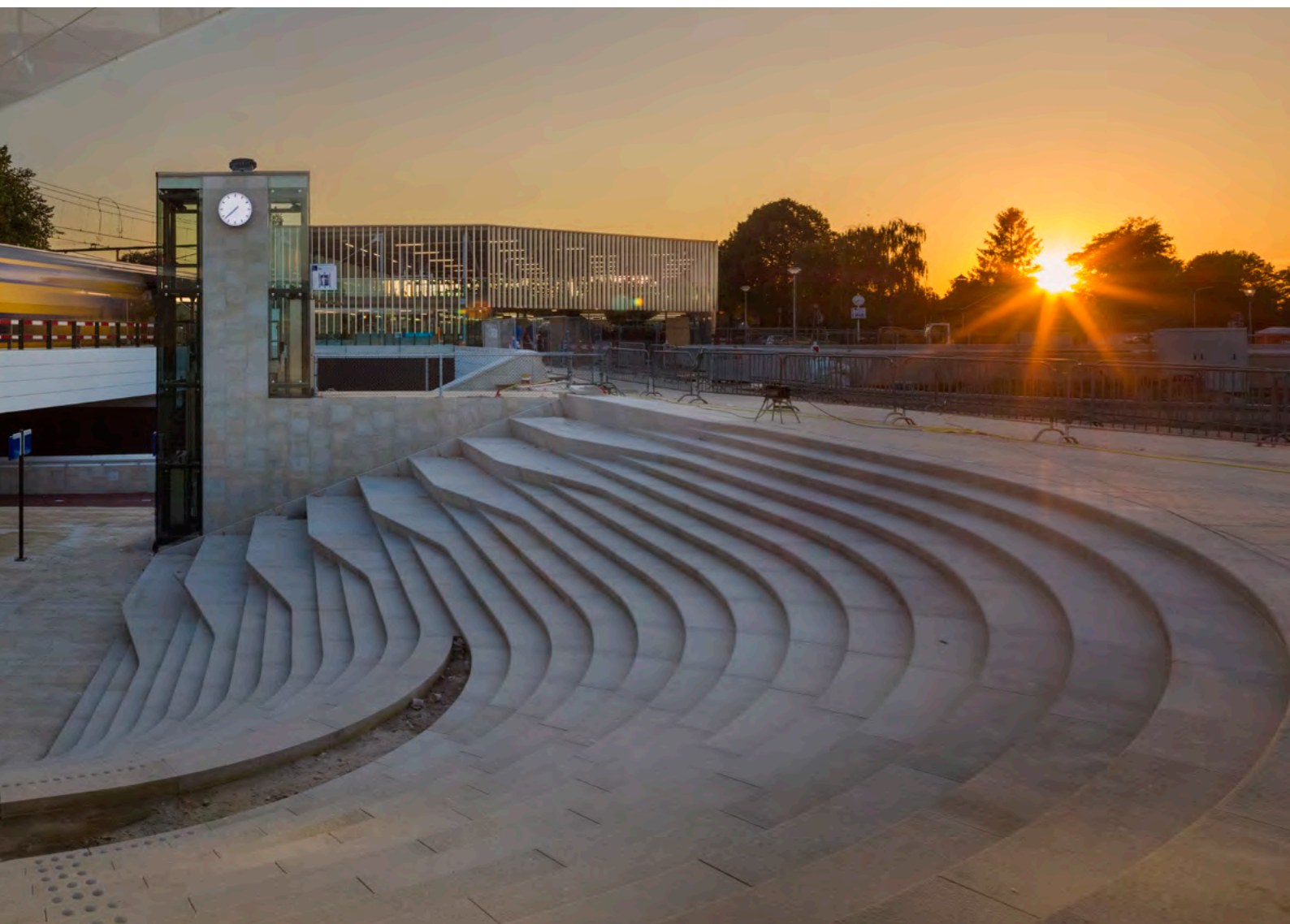




Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Situatieschets Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040

Strategische afwegingen in een nieuwe uitgangssituatie



Inhoudsopgave

	Inleiding en leeswijzer	4
--	--------------------------------	----------

1.	Situatieschets van het hier-en-nu	8
1.1	Gewijzigde omstandigheden	10
1.2	Bereikbaarheid	19
1.3	Klimaat	25
1.4	Veiligheid	29
1.5	Gezondheid & leefomgeving	32

2.	Verdiepende analyses vanuit verschillende perspectieven	36
2.1	Het juiste ov op de juiste plek en tijd	37
2.2	Betaalbaarheid van openbaar vervoer	45
2.3	Digitalisering en modernisering nodig om toekomstige bereikbaarheid te borgen	48
2.4	Ontwikkelingen marktordening spoor	50
2.5	Krapte in het Mobiliteitsfonds	51

3.	Keuzerichtingen	58
-----------	------------------------	-----------

	Slotwoord	69
--	------------------	-----------

Inleiding en leeswijzer

Deze situatieschets van het *Toekomstbeeld Openbaar Vervoer* staat niet op zichzelf, maar is uitgewerkt vanuit de *Mobiliteitsvisie* en in afstemming met andere deelvisies. Zoals het *Toekomstperspectief Automobility*, het *Toekomstbeeld Fiets*, de aangekondigde *Strategie Internationaal Spoor* en het *Toekomstbeeld Goederenvervoer per spoor*.

In 2040 reizen Nederlanders snel, duurzaam, veilig, comfortabel, betrouwbaar en betaalbaar. Om naar hun werk, school, concertzaal en familie te gaan gebruiken ze eigen, gedeeld of openbaar vervoer. Er zijn goede verbindingen door het hele land en met de landen om ons heen; de grote steden hebben een sterk collectief vervoer en onderling korte reistijden. Een goede bereikbaarheid voor individuele reizigers maakt Nederland tot een van de meest concurrerende, leefbare en duurzame landen in de wereld. Het openbaar vervoer is daarbij essentieel onderdeel van het gehele mobiliteitssysteem, waarbij de reiziger en zijn/haar deur-tot-deur reis centraal staat.

Met deze zinnen werd in 2016 de gezamenlijke ambitie van de partijen uit het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040 beschreven¹. Een ambitie die ook vandaag nog actueel en springlevend is. Maar de omstandigheden waarin deze ambitie moet worden waargemaakt en daarmee de uitgangspositie van het openbaar vervoer zijn sinds 2016 fundamenteel veranderd. De Tweede Kamer riep daarom met de motie Van Ginneken en Bouchallikh² op om het Toekomstbeeld te herijken. Met dit rapport is invulling gegeven aan deze behoefte.

In de tweede helft van de jaren '10 groeiden de opgaven voor het openbaar vervoer; met name door de sterke groei van het aantal reizigers. Er waren investeringen in infrastructuur nodig om te zorgen dat het openbaar vervoeraanbod mee kon bewegen met de groeiende vraag. De totstandkoming van infrastructuur en innovatie in materieel kent vaak een lange doorlooptijd en veel onderlinge afhankelijkheden. Daarom is gewerkt aan richtinggevende uitspraken voor de langetermijnontwikkeling van het openbaar vervoer. In februari 2019 werden de Contouren Toekomstbeeld OV 2040³ vastgesteld. Hierin werden door alle betrokken partijen 5 doelen onderschreven:

- 1 Het openbaar vervoer vangt haar deel van de mobiliteitsgroei op, in stedelijk gebied is openbaar vervoer samen met de fiets het belangrijkste vervoermiddel
- 2 Het klantoordeel in het hele openbaar vervoer gaat naar een 8 gemiddeld
- 3 De gehele openbaar vervoersector zero emissie en circulair
- 4 Nederland is een koploper in innovatie en vernieuwing van het openbaar vervoer
- 5 We streven – ook met het intensiveren van het openbaar vervoer – naar een voortdurende verbetering van veiligheid en minder hinder voor de omgeving

Om ook concrete handelingsperspectieven (investeringsmogelijkheden in met name infrastructuur) inzichtelijk te maken, werd in januari 2021 de 'Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV'⁴ opgeleverd. De ontwikkelagenda bestond uit verschillende menukaarten met investeringsmogelijkheden. Eén van deze menukaarten bevatte investeringen die volgens alle partijen met voorrang moesten plaatsvinden, omdat anders verdere doorgroei van het ov-systeem niet of minder goed mogelijk is. Deze menukaart werd de 'robuuste basis' genoemd.

Sinds de oplevering van de ontwikkelagenda zijn veel investeringen in het openbaar vervoer gedaan. Tegelijkertijd is de uitgangssituatie voor openbaar vervoer veranderd, zowel landelijk als regionaal. In het regeerakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' werd een omvangrijke woningbouwambitie afgesproken. Het kabinet stelde 7,5 miljard euro beschikbaar voor het bereikbaar maken van nieuwe grootschalige woningbouwlocaties, waarvan het kabinet eind 2022 circa 46% heeft

1 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-794307.pdf>

2 Kamerstukken II, 23 645 nr. 774

3 <https://magazines.rijksoverheid.nl/ienw/ienw-specials/2019/07/index>

4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/29/ontwikkelagenda-toekomstbeeld-ov>

gealloceerd aan betere voorzieningen voor openbaar vervoer. Tegelijkertijd ontstond er gaandeweg steeds beter zicht op de gevolgen van de coronapandemie op de reizigersbehoefte in het openbaar vervoer. Waar in 2022 werd verwacht dat de groei van het aantal reizigers binnen 1 tot 3 jaar zou terugveren naar het niveau van 2019, is het beeld nu dat het gebruik van openbaar vervoer fundamenteeler is veranderd. De sterke inflatie plus de gevolgen van een krappe arbeidsmarkt en de klimaatverandering (met meer weerextremen) zijn steeds voelbaarder voor iedereen. De optelsom van deze veranderingen werpt de vraag op hoe het openbaar vervoer zich hierop moet aanpassen.

Om in deze inleiding met de deur in huis te vallen: uitkomst van de uitgevoerde analyses is dat vanwege een gewijzigde reizigersvraag, prijsstijgingen, een gewijzigd ov-aanbod, een krappe arbeidsmarkt en hogere eisen aan het ov scherpe keuzes voor de korte termijn (vormgeving en bekostiging van het openbaar vervoer in relatie tot reizigersvraag) en de lange termijn (investeringen in infrastructuur voor openbaar vervoer) nodig zijn, ook op basis van de beschikbare middelen in het Mobiliteitsfonds (die op dit moment beperkt zijn). Omdat keuzes voor de korte termijn een wisselwerking hebben met de gewenste investeringen en exploitatie-uitdagingen voor de lange termijn, is het van belang keuzes voor de korte, middellange en lange termijn in samenhang te bezien en duidelijke prioriteiten te stellen.

Met een feitelijke analyse van de huidige uitgangspositie van het binnenlands openbaar vervoer (landelijk en regionaal) tracht dit rapport inzicht te bieden in de samenhang tussen huidige keuzes en de lange termijninzet. Dit rapport bevat een bondige weergave van verschillende beleidsknoppen waar aan te draaien is. Anders dan in de Ontwikkelagenda Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040, betreffen de beleidsknoppen niet alleen investeringsmogelijkheden in infrastructuur en bijbehorende stations. Ze raken ook aan de vormgeving van het openbaar vervoer zelf en de tarieven voor reizigers. Dit rapport richt zich niet op het spoorgoederenvervoer of op het internationaal personenvervoer per spoor. Daar waar relevant, komt de samenhang met spoorgoederenvervoer en internationaal personenvervoer per spoor kort aan bod.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst de situatie van het hier en nu. De eerste paragraaf beschrijft hoe de omstandigheden zijn gewijzigd. Daarna volgen de wijzigingen in de openbaar vervoeropgaven op basis van de brede welvaartdoelen uit de Mobiliteitsvisie 2050. Hoofdstuk 2 bevat verdiepende analyses over hoe beleid te maken is vanuit verschillende perspectieven op het ov-stelsel en de financiële kaders. Hoofdstuk 3 beschrijft de mogelijke keuzerichtingen voor beleid volgend uit de huidige situatie, de opgaven én de kaders waarbinnen oplossingen gezocht kunnen worden. Elke paragraaf start met de belangrijkste hoofdboodschappen, gevolgd door een toelichting.



1.

Situatieschets van het hier-en-nu

1.1 Gewijzigde omstandigheden

Deze paragraaf schetst op hoofdlijnen de veranderingen van de afgelopen periode in de vervoersvraag van reizigers, in de inflatie en in de arbeidsmarkt. Dit zijn de hoofdboodschappen:

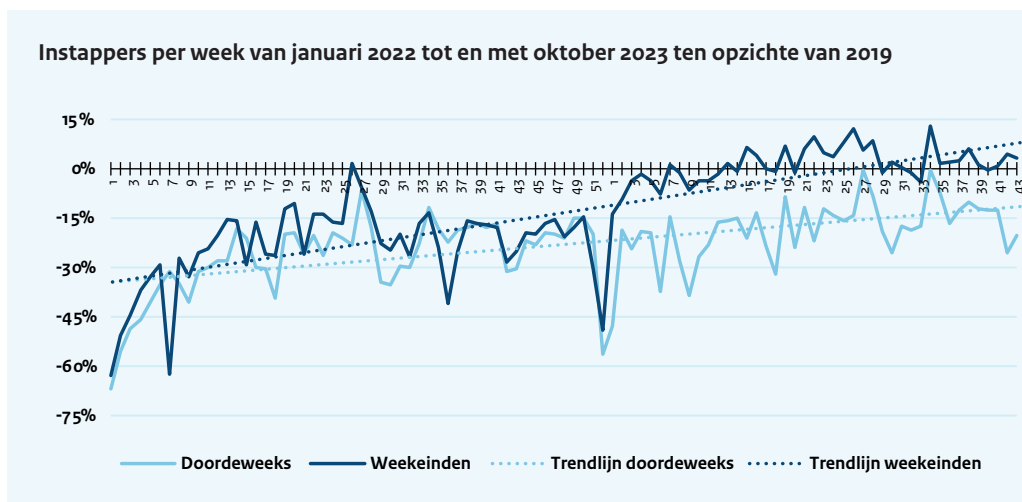
- > De vraag van de reiziger naar openbaar vervoer heeft zich sinds de coronapandemie anders ontwikkeld dan voordien werd verwacht. Op de lange termijn groeit de vraag naar openbaar vervoer per trein waarschijnlijk nog steeds, zij het met een groeivertraging van circa tien jaar. De langetermijnvooruitzichten voor de vraag naar bus, tram en metro wijzen minder eenduidig op een voortzetting van de eerder voorziene groei. Zowel voor trein, bus, tram en metro geldt dat de exacte ontwikkelingen in de vraag per regio kunnen verschillen.
- > De sterke inflatie en stijging van lonen verhogen de kosten van de exploitatie van het openbaar vervoer en de kosten van bestaande en nieuwe infrastructuur. Daar waar budgetten voor exploitatie en (nieuwe) infrastructuur niet of onvoldoende meegroeien met de kostenstijgingen, moeten keuzes worden gemaakt om budgetten en kosten opnieuw met elkaar in balans te brengen.
- > Een krappe arbeidsmarkt maakt het uitdagend om snel te anticiperen op een mogelijk toenemende vraag naar openbaar vervoer of extra inzet op beheer, onderhoud of aanleg van infrastructuur voor openbaar vervoer. Ook lopen we wellicht tegen grenzen in de maakbaarheid van ambities aan, wat dan een noodzaak tot prioritering betekent. Door demografische ontwikkelingen blijft arbeidsmarktkrapte waarschijnlijk een meerjarige uitdaging.

Hoofdboodschap 1:

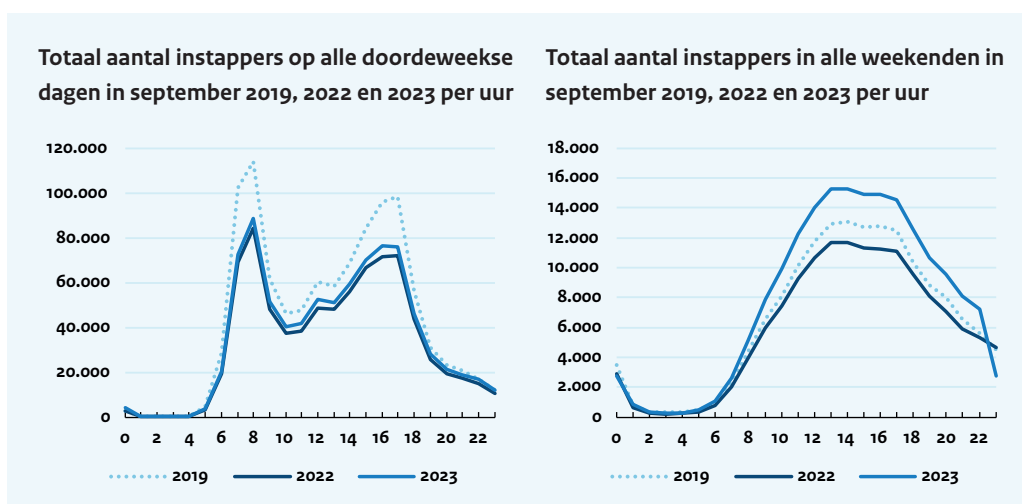
Een andere vraag vanuit de reiziger

Het reisgedrag ontwikkelt zich sinds de coronapandemie anders dan verwacht. Landelijk blijven de aantallen instappers in oktober 2023 op doordeweekse dagen nog steeds achter bij de aantallen van 2019. In de weekenden wordt er op landelijk niveau sinds het voorjaar van 2023 landelijk weer ongeveer evenveel gebruik gemaakt van het openbaar vervoer als voor de pandemie (zie figuur 2). In de vakantieluwe en onderwijsrijke maand september tekent zich eenzelfde beeld af (zie figuur 3). Op basis van middellangetermijnverwachtingen uit het *Mobiliteitsbeeld 2023* lijkt er in het openbare treinvervoer inmiddels sprake van een groeivertraging van circa tien jaar ten opzichte van de geprognosticeerde bandbreedte in de *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021*. Voor bus, tram en metro lijkt de komende vijf jaar van groei ten opzichte van 2019 sowieso geen sprake.⁵

5 Update *Integrale Mobiliteitsanalyse. Mobiliteitsontwikkelingen en -opgaven in kaart gebracht*, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36410 A, nr. 21, p. 40. Zie ook M.C. de Haas, *Waar is de ov-reiziger gebleven?*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023 en Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Mobiliteitsbeeld 2023*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.



Figuur 2. Veranderde reizigersvraag in het openbaar vervoer per week⁶



Figuur 3. Veranderde reizigersvraag in het openbaar vervoer per uur van de dag⁷

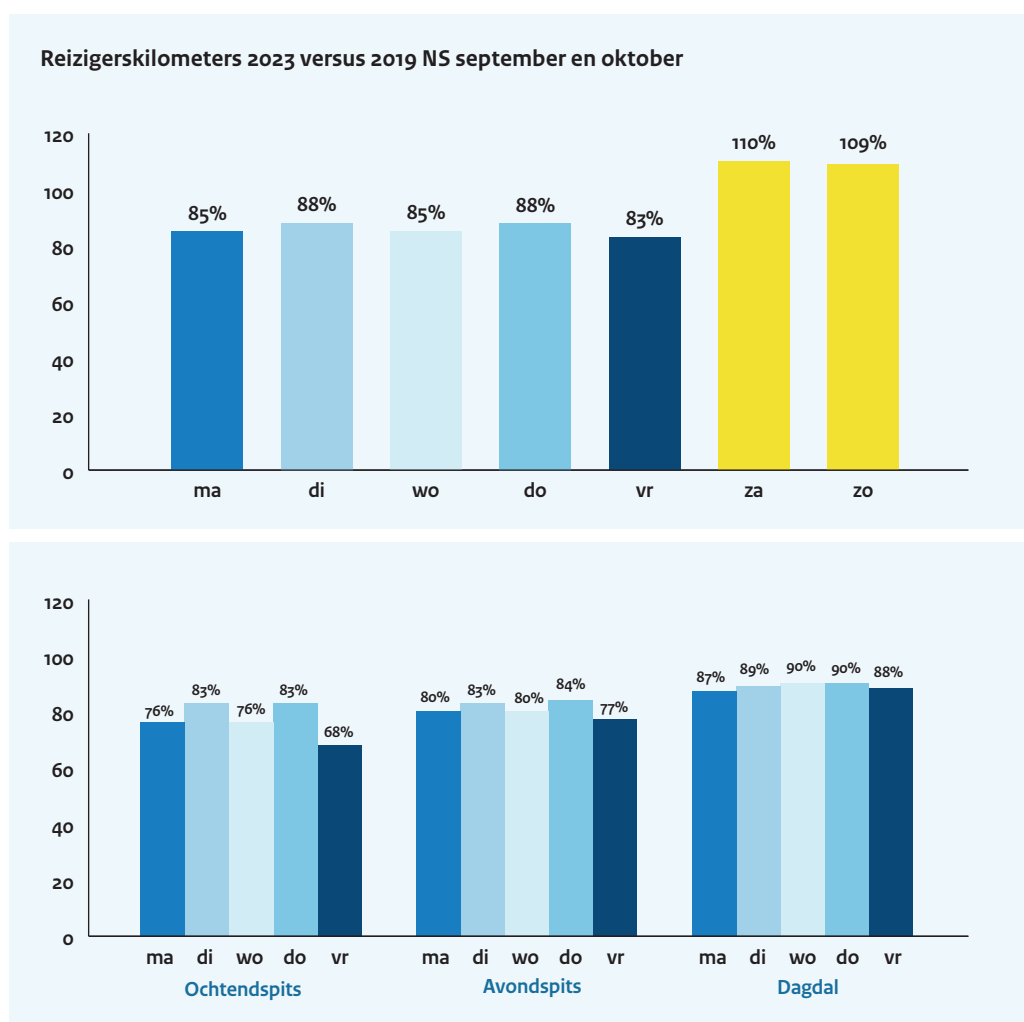
Op het hoofdrailnet is dit achterblijvende gebruik van het openbaar vervoer op doordeweekse dagen goed te verklaren. Onder andere doordat voorheen trouwe treinfoorzen vaker kantoorbanen hebben dan andere groepen reizigers. Plus dat men met name in dit type werkgelegenheid vaker thuiswerkt dan in andere sectoren. Ook is op de kortere afstanden een verschuiving zichtbaar van bus, tram en metro naar de elektrische fiets. Over het algemeen gaan Nederlanders er sinds de pandemie ook minder vaak op uit. En doen ze dit wel, dan kiezen zij tegenwoordig minder vaak voor het openbaar vervoer. Behalve de forens lijkt ook een groot deel van de studenten minder vaak te kiezen voor het openbaar vervoer, in ieder geval tussen de steden. Omdat colleges steeds vaker online beschikbaar zijn, is aanwezigheid op de universiteit of hogeschool minder vanzelfsprekend dan voorheen.⁸ Kortom: anderhalf jaar na het opheffen van de laatste contactbeperkende coronamaatregel is er nog steeds sprake van gedeeltelijk thuiswerken en thuisonderwijs. Naar verwachting zijn deze gedragsveranderingen in ieder geval gedeeltelijk van structurele aard.

⁶ Gegevens van Translink, *Bibliotheek open data Translink Mobility Insights*, Amersfoort: Translink 2023, translink.nl/opendata.

⁷ Gegevens van Bibliotheek open data Translink Mobility Insights.

⁸ *Waar is de ov-reiziger gebleven?*, p. 8-13.

Met name dit toegenomen thuiswerken onder kantoorpersoneel vertaalt zich volgens de Nederlandse Spoorwegen naar een veranderende spreiding tussen de steden van reizigers over de verschillende weekdays. Relatief gezien keren de dagelijkse reizigersaantallen op het hoofdrailnet met name op dinsdagen en donderdagen sneller terug richting de aantallen van voor de pandemie. Ditzelfde geldt volgens de Nederlandse Spoorwegen voor de dinsdag- en donderdagspitsen. De vrijdagochtendspitsen blijven in 2023 van alle dagdelen het meest achter bij de vrijdagochtendspitsen van 2019. Evenwel is op het hoofdrailnet geen enkele doordeweekse dag of spits nog volledig terug op het niveau van voor de pandemie. Alleen in de weekenden komen de afgelegde afstanden op het hoofdrailnet inmiddels boven het niveau van 2019 uit. Kennelijk heeft vooral de recreatieve reiziger het openbaar vervoer weer weten te vinden (zie figuur 4). Naast de weekenden lijkt op landelijke schaal verder alleen het internationale treinverkeer minder te kampen te hebben met structurele gedragsveranderingen door het coronavirus. Zo verkocht NS International in 2023 circa 19% meer tickets dan in 2022.



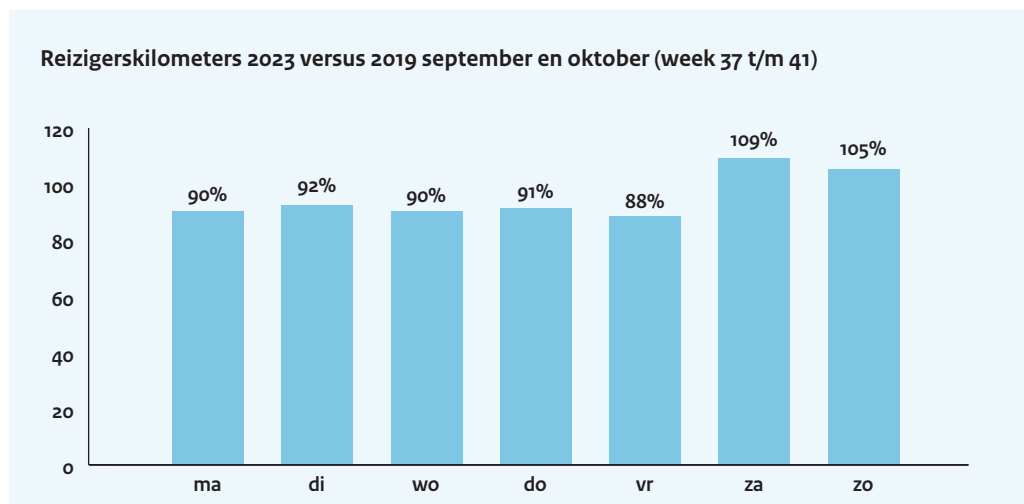
Figuur 4. Reizigerskilometers van 2023 in percentages van 2019 op het hoofdrailnet per dag (boven) en dagdeel (onder)⁹

Wat voor het hoofdrailnet geldt, is ondertussen geen norm voor het hele land. Zo lijkt het beeld van mogelijk groter wordende onderlinge verschillen tussen de weekdays zich op de regionale

⁹ De linkerzijde van de figuur komt van de Nederlandse Spoorwegen; de rechterzijde komt uit Nederlandse Spoorwegen, Dido niet langer een mythe – de verschillen tussen weekdays (bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk van 23 en 24 november 2023 te Brussel), Utrecht: Nederlandse Spoorwegen 2023, p. 6.

treinverbindingen niet af te tekenen. Op de lijnen van Arriva Nederland is niet alleen het verschil tussen de werkdagen kleiner, maar is ook het aantal reizigers weer dichterbij het niveau van voor de pandemie. Parallelen met de data van NS zijn daarentegen de gematigdere terugkeer van reizigers op vrijdag en de sterke terugkeer van reizigers in de weekeinden (figuur 4). De verschillen tussen de beelden uit de data van NS en Arriva zijn hoofdzakelijk verklaarbaar door de reizigersmix, die bij de verschillende vervoerders verschilt. Op de lijnen die NS bedient, reizen verhoudingsgewijs meer theoretische geschoolden met een kantoorbaan dan bij Arriva. Omdat deze groep verhoudingsgewijs meer thuiswerkt dan anderen, is bij NS sprake van een sterkere achterblijvende vraagontwikkeling dan bij Arriva.

Wat voor het hoofdrailnet geldt, is ondertussen geen norm voor het hele land. Zo lijkt het beeld van mogelijk groter wordende onderlinge verschillen tussen de weekdays zich op de regionale treinverbindingen niet op dezelfde manier af te tekenen als tussen de middelgrote en grote steden. Op de lijnen van Arriva Nederland is niet alleen het verschil tussen de weekdays kleiner, maar komt ook het totaal aantal reizigers in de buurt van het niveau van 2019. Maar de gematigdere terugkeer van reizigers op vrijdag en de sterke terugkeer van reizigers in de weekeinden is wel vergelijkbaar met het door de Nederlandse Spoorwegen waargenomen reisgedrag (zie figuur 5). De verschillen tussen het beeld bij beide vervoersbedrijven valt vooral te verklaren door het profiel van de verschillende soorten reizigers dat zich door deze bedrijven laat vervoeren. Zo reizen er op verbindingen waar de Nederlandse Spoorwegen rijden verhoudingsgewijs meer theoretisch geschoolden met een kantoorbaan dan op de lijnen van Arriva waar juist verhoudingsgewijs veel studenten gebruik van maken. Omdat deze groep verhoudingsgewijs vaker is gaan thuiswerken dan andere groepen werknemers, blijft de vraag bij de Nederlandse Spoorwegen sterker achter dan bij Arriva het geval is.



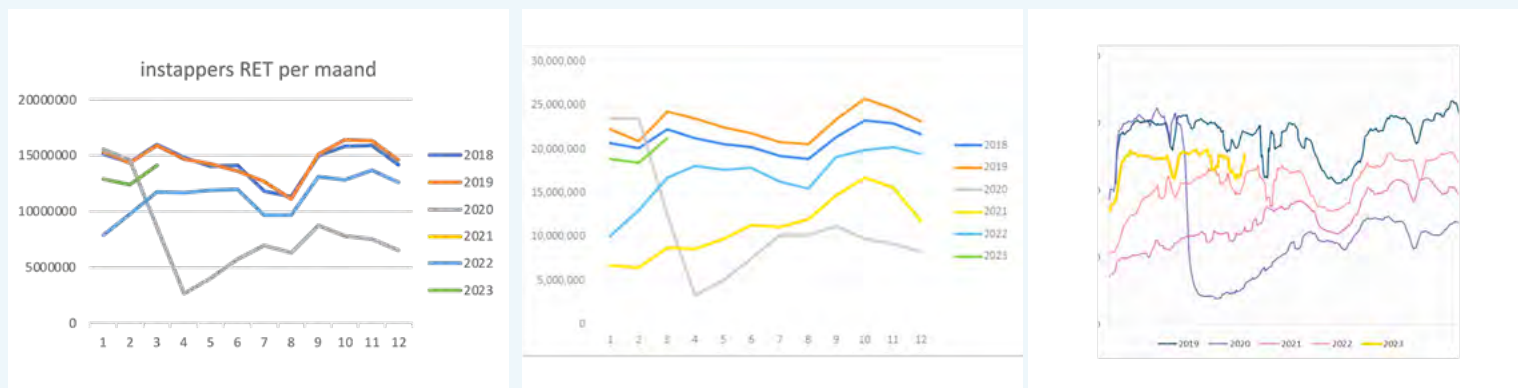
Figuur 5. Reizigerskilometers in het najaar van 2023 in percentages van dezelfde periode in 2019 op de regionale treinverbindingen¹⁰

Net als bij de trein blijft het gebruik van bus, tram en metro op landelijk niveau achter bij de eerdere verwachtingen (zie figuur 6). Een aantal van de door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid uitgelichte veranderingen in het reisgedrag lijken namelijk een potentieel grotere uitwerking op deze vervoerstypen te hebben dan op de langeafstandsverbindingen. Waar de afname van activiteiten buitenshuis landelijk gezien een dempend effect van ongeveer 6% heeft op de algehele mobiliteit en 10% op het aantal reizen per trein, is het dempend effect hiervan op bus-, tram- en metrovervoer 23%.¹¹ Ook is de afstand tussen woning en werkplek onder voorheen openbaar vervoerforensen vaak het grootst en concurreren bus, tram en metro meer dan voorheen met nieuw gekochte auto's en elektrische fietsen.

¹⁰ Figuur van Arriva Nederland.

¹¹ Waar is de ov-reiziger gebleven?, p. 15.

Vervoersomvang post corona Q1 2023 op ca. 90% pre corona (2019), maar het 'gat' is veel groter



Figuur 6. Veranderde reizigersvraag in het stadsvervoer per maand¹²

Waar afschaling van het aanbod tijdens de coronapandemie in het hele openbaar vervoer tot vraaguitval leidde, blijven de personeelstekorten die aan deze afschalingen ten grondslag liggen met name in bus, tram en metro een probleem. Het *Mobiliteitsbeeld 2023* schetst voor de middellangetermijnontwikkeling van deze vervoerswijzen drie scenario's, die voor 2028 uiteenlopen van een gebruik dat 4%, 15% of 23% lager ligt dan het niveau van 2019. Anders dan in het treinverkeer is het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid er bij de totstandkoming van deze scenario's van uitgegaan dat de bus-, tram- en metrodienstregeling van 2028 op zijn best gelijk is aan de dienstregeling van 2018. Mede in overleg met vervoerders en regionale autoriteiten is voor 2028 in het middenscenario een afschaling van 10% over de dienstregeling van 2018 aangenomen en in het meest pessimistische scenario zelfs van 20%.¹³ De effecten van de recent aangenomen moties Slootweg en Kuiken¹⁴, Bikker c.s.¹⁵ en Grinwis¹⁶ (die de regering verzoekt om het ov betaalbaar en beschikbaar te houden voor iedereen) zijn in geen van de scenario's uit het *Mobiliteitsbeeld 2023* als aanname meegenomen.¹⁷ Uit de aannames onder de middellangetermijnverwachtingen van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid kan worden afgeleid dat extra inzetten op behoud of herstel van bus-, tram- en metroaanbod de vervoervraag potentieel kan bevorderen.

Ten slotte valt op dat reizigers sinds de pandemie minder vaak voor een openbaar vervoersabonnement lijken te kiezen. Dit omdat de bestaande, op dagelijks verkeer gerichte abonnementsvormen vanwege het toegenomen thuiswerken voor individuele reizigers onvoldoende renderen. Ook werkgevers kiezen hierom voor hun personeel steeds vaker voor reizen op rekeningproducten in plaats van vaste abonnementsregelingen. Dat het aantal kortingsabonnementen ondertussen niet is afgenomen, versterkt de indruk dat reizigers het openbaar vervoer voor recreatieve doeleinden nog altijd weten te vinden.

¹² Figuren van Rotterdamse Elektrische Tram, GVB & HTM Personenvervoer.

¹³ Zie voor een uitgebreide overzichtstabel van de gehanteerde aannames *Mobiliteitsbeeld 2023*, p. 169.

¹⁴ Kamerstukken II, 36 350, nr. 17

¹⁵ Kamerstukken II, 36 410, nr. 29

¹⁶ Kamerstukken II, 36 410, nr. 14

¹⁷ Kamerstukken II, 35410, nr. 29, p. 1.

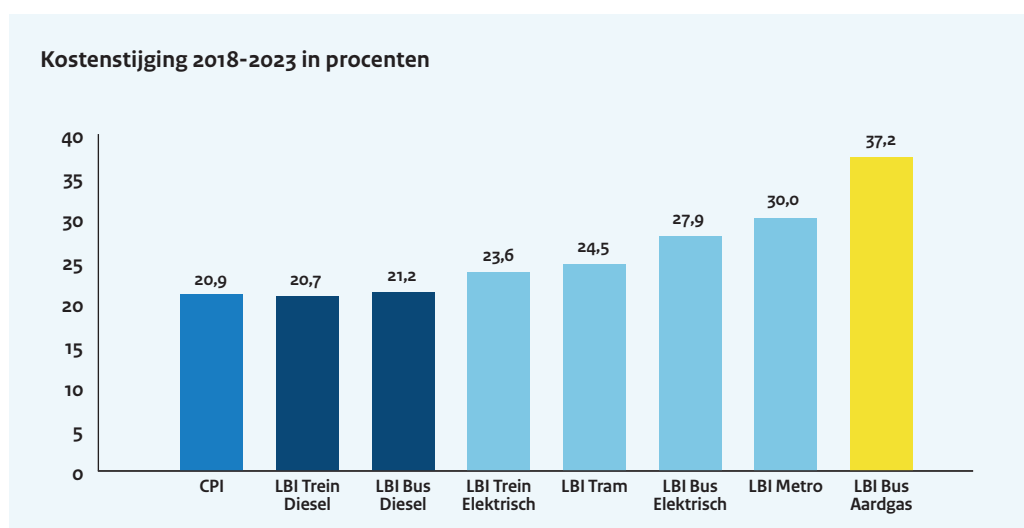
Hoofdboodschap 2:

Inflatie en stijging lonen verhogen kosten exploitatie openbaar vervoer en kosten (nieuwe) infrastructuur

De prijzen voor producten en diensten zijn in 2022 sterk gestegen: de inflatie betrof gemiddeld 10,0%. Ter illustratie: in 2021 betrof de inflatie gemiddeld 2,7%.¹⁸ Met deze gestegen inflatie zien ook vervoerders en infrabedrijven hun kosten stijgen. Eerst schetsen we met welke kostenontwikkelingen vervoerders werden en worden geconfronteerd en vervolgens met welke kostenontwikkelingen infrabedrijven te maken hebben. Hiervoor geldt dat de exacte consequenties afhankelijk zijn van de mate waarin budgetten (van concessiehouders of voor investeringen in infrastructuur) meebewegen met de kostenontwikkelingen. Daar waar budgetten meebewegen met ontwikkelingen in de kosten, zijn er in principe geen consequenties bij hogere kosten. Daar waar budgetten niet of in onvoldoende mate meebewegen met kostenontwikkelingen, kunnen stijgende kosten dwingen tot prioriteringskeuzes.

In de kostenopbouw voor vervoerders kan onderscheid worden gemaakt in energiekosten, loonkosten en kosten van materieel. De exacte weging per kostenonderdeel in de totale kostenopbouw verschilt per vervoersvorm en brandstofvorm. Zo wegen de kosten van materieel voor het treinverkeer relatief zwaar ten opzichte van andere vervoersvormen. En het aandeel van loonkosten in de totale kosten weegt relatief zwaarder bij busvervoer dan bij andere vervoersvormen. Stijgingen in loonkosten en brandstofkosten zijn voor vervoerders het snelst voelbaar, omdat deze vaak al snel doorwerken in de dagelijks te maken kosten. De snelheid waarmee vervoerders worden geconfronteerd met stijgingen in energiekosten hangt, als het elektriciteit betreft, af van de looptijd van een energiecontract. Stijgingen in de kosten van materieel zijn voor vervoerders meestal pas na een tijd voelbaar, omdat er voor veel materieel in het openbaar vervoer een lange afschrijffperiode geldt. Vervoerders worden met kostenstijgingen voor materieel geconfronteerd bij de aanschaf van materieel.

De totale kostprijs voor vervoerders in het regionale OV is tussen 2018 en 2023 tussen de 21% en 37% gestegen¹⁹. Een belangrijke oorzaak hiervan is de stijging in energie- en loonkosten. Figuur 7 geeft voor het regionale openbaar vervoer de totale kostenstijging tussen 2018 en 2023 per vervoersvorm en energiebron weer en zet deze af tegen de Consument Prijs Index.



Figuur 7. Kostenstijging vervoerders regionale ov

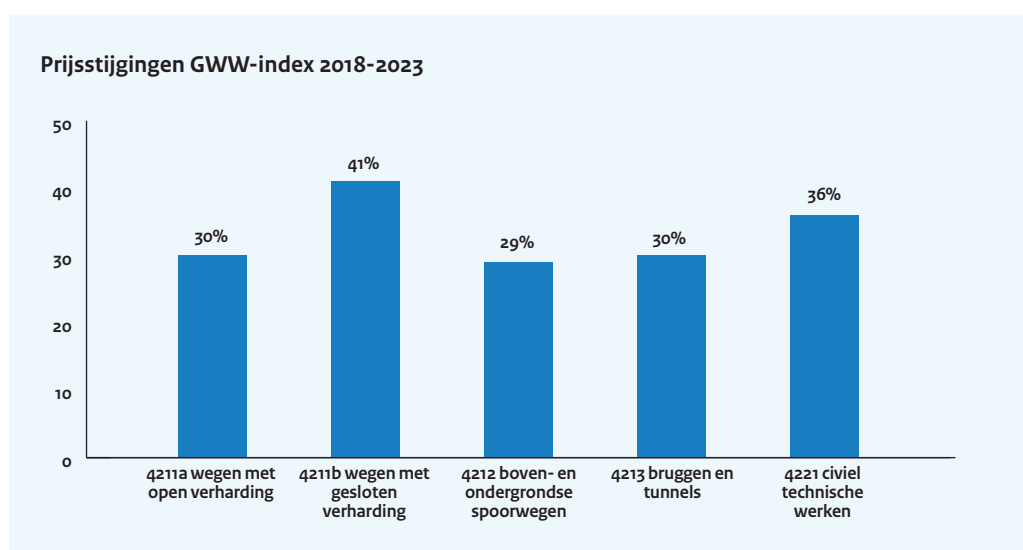
¹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/02/inflatie-10-procent-in-2022>

¹⁹ Deze stijging is berekend op basis van de Landelijke Bijdrage Index (LBI). De Landelijke Bijdrage Index wordt gebruikt in concessieovereenkomsten voor de periodieke aanpassing van de vergoedingen aan vervoerders. Naast prognoses worden definitieve LBI's op de website van DOVA weergegeven. Er zijn verschillende LBI's afhankelijk van het type vervoermiddel en gebruikte energiebron. De indexering komt tot stand door een weging van de loon-, energie- en inflatieontwikkeling. De weging van deze onderdelen wordt periodiek herijkt.

Energieprijzen zijn begin 2023 gedaald ten opzichte van de prijsniveaus eind 2022²⁰. Als deze prijsontwikkeling stabiliseert, betekent dit (op termijn) een verlaging van de kosten voor vervoerders ten opzichte van eind 2022. In nieuwe cao-afspraken voor het regionaal openbaar vervoer²¹ zijn stevige verhogingen van de arbeidsvoorwaarden afgesproken²². Dit betekent voor de komende periode een kostenverhoging voor vervoerders.

Ook bij NS stegen de kosten door een stijging van de energieprijzen en nieuwe cao-afspraken.²³ De stijging in kosten voor materieel is niet altijd direct voelbaar doordat dit, zoals eerder toegelicht, na aankoop voor een groot deel langjarig wordt gebruikt en afgeschreven. Het treinverkeer heeft naast energie- en loonkosten ook te maken met de gebruiksvergoeding op het spoor: dit zijn kosten om het spoor te mogen gebruiken. De jaarlijkse indexatie die ProRail hiervoor rekent, is gebaseerd op de prijsstijgingen van materialen en diensten. Op 1 januari 2023 is de gebruiksvergoeding op het spoor met 12% gestegen²⁴ en voor 2024 stijgt de gebruiksvergoeding met 10,5%.²⁵

Voor infraprojecten (zowel beheer en onderhoud als aanleg van nieuwe infrastructuur) bestaan de totale kosten uit bouwkosten en personeelskosten. Net als voor vervoerders, geldt voor infrabedrijven ook dat de kosten van energie (als onderdeel van de bouwkosten) de afgelopen periode sterk zijn gestegen en sinds eind 2022 gedaald zijn. Deze daling neemt niet weg dat de prijzen voor aanleg, beheer en onderhoud van infrastructuur in 2023 ten opzichte van 2018 met 32% zijn gestegen.²⁶ In figuur 8 zijn de prijsstijgingen per subonderdeel van de Grond-, weg- en waterbouwindex (GWW-index) weergegeven.



Figuur 8. Prijsontwikkeling index Grond-, Weg- en Waterbouw tussen 2018 en 2023

20 Bron: CPI Gas en Elektriciteit, CBS & dagprijzen motorbrandstoffen, CBS.

21 Voor het regionaal openbaar vervoer bestaan twee cao's: (1) de cao Openbaar Vervoer en (2) de cao Multimodaal Vervoer. Daarnaast heeft een aantal grote stadsvervoerders een eigen bedrijfs-cao, zoals bijvoorbeeld GVB in Amsterdam, RET in Rotterdam en HTM in Den Haag.

22 De lonen in de cao Openbaar Vervoer stijgen gedurende de looptijd (1 januari 2023 – 31 maart 2025) in totaal met 15%. In de cao Multimodaal Vervoer stijgen de lonen gedurende de looptijd (1 januari 2023 – 31 december 2025) in totaal met 16%.

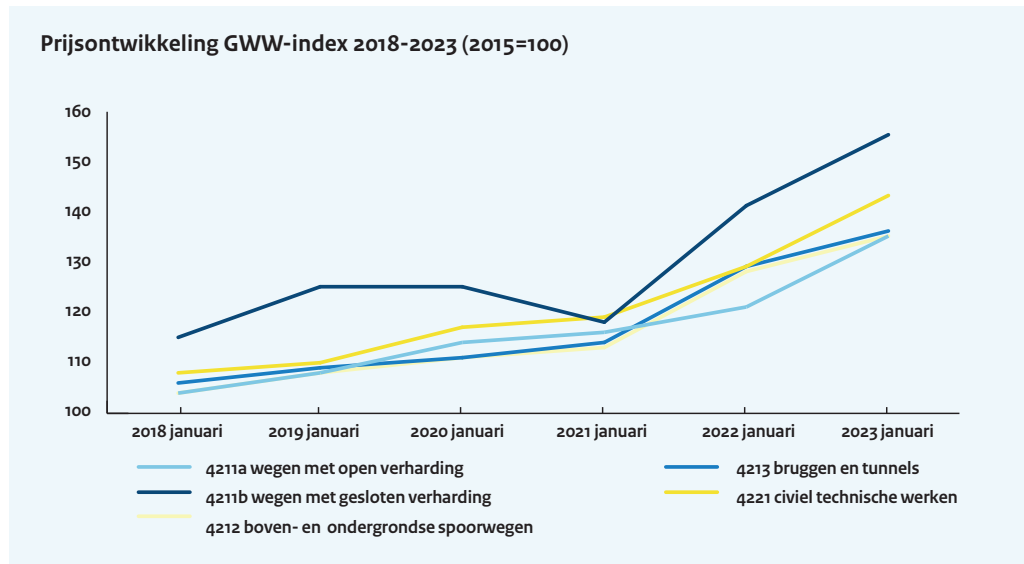
23 De lonen in de cao NS stegen en stijgen gedurende de looptijd (1 juli 2022 - 1 januari 2024) met in totaal 8,45%.

24 <https://www.prorail.nl/nieuws/gebruiksvergoeding-2023-voor-vervoerders-stijgt-als-gevolg-van-inflatie>

25 <https://www.prorail.nl/nieuws/prorail-verhoogt-gebruiksvergoeding-spoor-voor-2024>

26 Bron: Index Grond-, weg- en waterbouw (GWW), CBS.

De prijzen liggen in 2023 substantieel hoger dan in 2018. Deze prijsontwikkeling was het sterkst tussen 2021 en 2022. Figuur 9 illustreert dat verder voor de verschillende subonderdelen van de GWW-index.



Figuur 9. Prijsontwikkeling index Grond-, Weg- en Waterbouw, uitgesplitst naar verschillende subonderdelen

Naast de bouwkosten zijn de personeelskosten mede bepalend voor de totale kosten voor infrastructuurprojecten. Personeelskosten groeien als hogere arbeidsvoorwaarden worden afgesproken in cao's en kunnen daarbovenop oplopen als er sprake is van schaarste van arbeid. Voor de infrasector was van beide sprake. En ook voor de komende periode geldt de verwachting dat de arbeidsmarkt krap blijft en worden arbeidsvoorwaarden op grond van de meest recente cao Railinfrastructuur²⁷ verder verhoogd.

Hoofdboodschap 3:

Krappe arbeidsmarkt maakt snel anticiperen op veranderende vraag uitdagend en kan grenzen in de maakbaarheid van ambities en daarmee een noodzaak tot prioritering opleveren

Er is sprake van een veranderende arbeidsmarkt. Cijfers van CBS over het aantal werklozen in relatie tot het aantal openstaande vacatures (zie figuur 10²⁸) laten een overspannen arbeidsmarkt zien na de afbouw van de beperkende coronamaatregelen: het aantal vacatures is hoger dan het aantal werklozen. In het tweede kwartaal van 2023 waren er voor elke 100 werklozen 122 vacatures beschikbaar. De krapte die is ontstaan op de Nederlandse arbeidsmarkt was de afgelopen periode ook voelbaar in het openbaar vervoer. Zo kampte ProRail in 2021 met problemen bij de invulling van vacatures voor verkeersleiders²⁹, moest de NS aanpassingen in de dienstregeling doorvoeren vanwege een tekort aan conducteurs³⁰ en maken provincies zich zorgen over de gevolgen van personeelstekorten in het stads- en streekvervoer³¹. En ook waar het gaat om het onderhoud en de aanleg van infrastructuur voor het openbaar vervoer bestaan arbeidsmarkttuitdagingen.³² In de *Stand van de Uitvoering Infrastructuur en Waterstaat 2023* wijst ProRail bijvoorbeeld op het tekort aan technische vakmensen en ingenieurbureaucapaciteit, waardoor

²⁷ <https://www.fnv.nl/cao-sector/vervoer/spoor/cao-railinfrastructuur>

²⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>

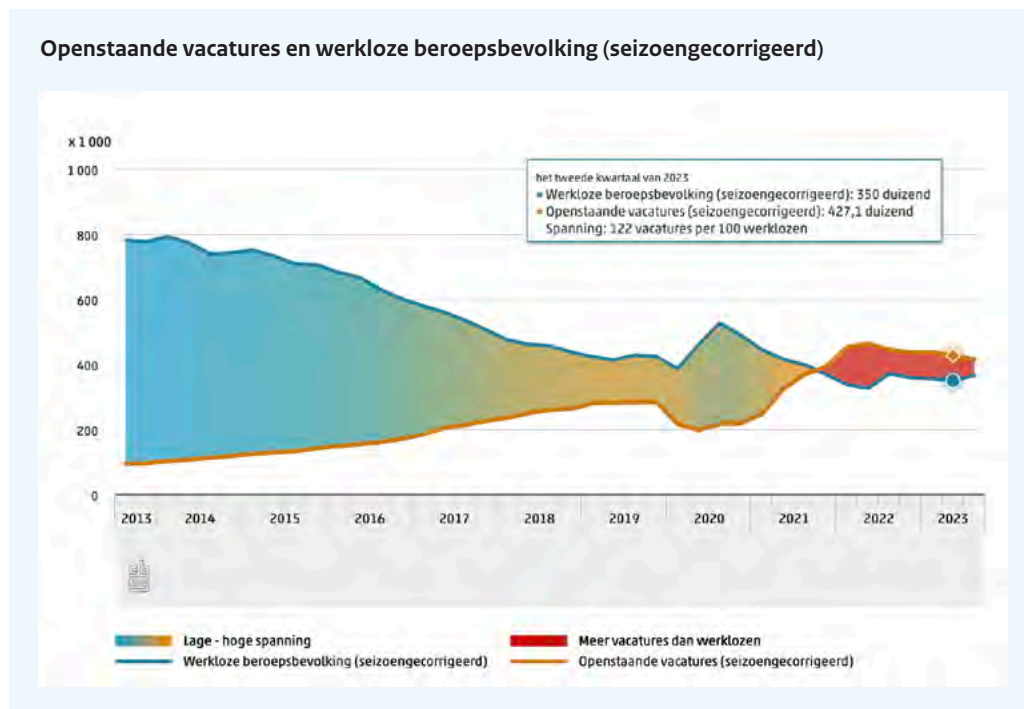
²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 2021Z19604; 2021Z19301; 2021Z19302; 2021Z20669, Beantwoording Kamervragen in relatie tot diverse berichten over het tekort aan verkeersleiders bij ProRail.

³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 984, nr. 1089, BCG review integrale aanpak personeelstekort NS

³¹ <https://nos.nl/artikel/2490256-provincies-bezorgd-over-gevolgen-personeelstekort-stads-en-streekvervoer>

³² Rapport Trends op de bouwmarkt 2022-2026, Economisch Instituut voor de Bouw.

het risico bestaat dat de productiegroei niet volledig kan worden gefaciliteerd.³³ Een deel van de genoemde personeelstekorten is inmiddels opgelost.



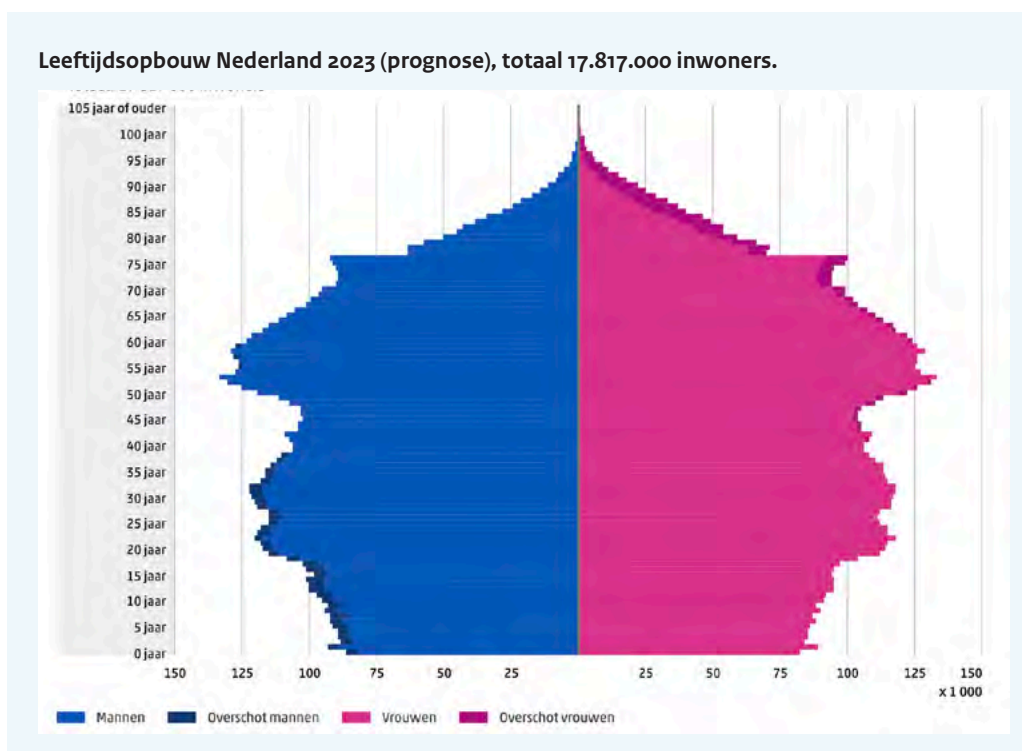
Figuur 10. Openstaande vacatures afgezet tegen de werkloze beroepsbevolking (gecorrigeerd op seizoensarbeid)

In de miljoenennota 2023 zijn de grotere oorzaken van de arbeidsmarktkrapte nader uiteengezet. Deels betreft het een tijdelijk fenomeen, omdat in de periode na corona sprake was van zogenoemde ‘inhaalconsumptie’. Ook was er in de jaren voor corona, gedurende een langere periode sprake van ruim monetair- en budgettair beleid. Daar kwam in die periode bij dat de loongroei achterbleef, waardoor arbeid relatief goedkoop bleef. Als de economische situatie verslechtert, dan zal de arbeidsmarkt naar verwachting ruimer worden. In de miljoenennota 2023 wordt hierbij gewezen op het feit dat een groot deel van de beroepen met veel openstaande vacatures relatief conjunctuurgevoelig is. Oftewel: als het economisch slechter gaat, daalt de vraag naar arbeid in deze sectoren.

Tegelijkertijd zijn er structurele trends die de komende jaren, ook als de economische situatie verslechtert, er aan bijdragen dat er nieuwe knelpunten in het invullen van vacatures in bepaalde sectoren kunnen ontstaan.

Ten eerste zal de vergrijzing er de komende jaren naar verwachting toe leiden dat de groei van het aantal potentiële arbeidskrachten stagneert, terwijl het aantal gepensioneerden toeneemt (zie figuur 11).

33 Kamerstukken II 2023/24, 29 362, nr. 343, Stand van de Uitvoering IenW 2023.



Figuur 11. Leeftijdopbouw Nederland 2023 (betreft een prognose)

Ten tweede kunnen ook veranderingen in ambities in specifieke sectoren leiden tot een extra vraag naar arbeid. Voor het openbaar vervoer kan deze extra vraag ontstaan vanuit de opgaven die er liggen vanwege de gevolgen van het veranderende klimaat (zie paragraaf 1.3) of vanuit de digitaliseringsopgave (zie paragraaf 1.4). Of vanwege de in gang gezette omvangrijke inzet op nieuwe infrastructuur voor openbaar vervoer in het kader van de woningbouwplannen³⁴. Een extra inzet op deze ambities betekent dat er, ook als de economische situatie verslechtert, vanwege de arbeidsmarktkrapte mogelijk prioriteringskeuzes nodig zijn. Dit in het totaal aan openbaar vervoerambities om specifieke ambities voor woningbouw, veranderend klimaat of digitalisering waar te kunnen maken.

1.2 Bereikbaarheid

In de Mobiliteitsvisie 2050 is bereikbaarheid gedefinieerd als de hoeveelheid bestemmingen die vanuit een specifieke locatie bereikt kunnen worden. Met andere woorden: bereikbaarheid is een product van het aanbod aan- en de locatie van bestemmingen. Plús het gemak waarmee personen zich via verschillende vervoermiddelen, en via mobiliteitshubs als stations, naar deze bestemmingen kunnen verplaatsen. Inflatie, veranderd reizigersgedrag én de personeelstekorten hebben afgelopen jaren een grote impact gehad op het openbaar vervoeraanbod in het openbaar vervoer. Deze paragraaf schetst welke keuzes zijn gemaakt in het aanbod van het regionaal openbaar vervoer en in de Hoofdrailnetconcessie, welke ontwikkelingen voor de komende periode zijn voorzien en wat dit betekent voor de bereikbaarheid van voorzieningen.

³⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-qf48c9242b8144dd2a99157f811e657502da527d/pdf>

Dit zijn de hoofdboodschappen:

- > De afgelopen periode was sprake van substantiële afschaling in het aanbod van nationaal én regionaal openbaar vervoer om diverse redenen.
- > Ten opzichte van het huidige landelijke treinvervoer wordt vanuit de nieuwe Hoofdrailnetconcessie het aanbod de komende periode uitgebreid, waarmee de verwachte vraag op dit moment en het aanbod beter met elkaar in balans worden gebracht. Toenemende reizigers aantallen vormen aanleiding om extra treinen in te zetten.
- > Voor het regionaal openbaar vervoer wordt middels de motie Bikker c.s.³⁵ €300 miljoen structureel ter beschikking gesteld om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer in de provincies en vervoersregio's een impuls te geven. De exacte effecten hiervan op het regionaal openbaar vervoer zijn op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Korte terugblik ontwikkelingen hoofdrailnet

Investerings in infrastructuur, reizigersgroei, coronapandemie en het veranderde reisgedrag in de afgelopen concessieperiode hebben ertoe geleid dat het aanbod op het hoofdrailnet zich op meerdere momenten heeft ontwikkeld. Een terugblik laat zien dat de eerste grote verbeteringen in de dienstregeling van 2018 plaatsvonden, met onder andere de introductie van de tienminutentrein tussen Eindhoven en Amsterdam CS uit het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)*.

In maart 2020 brak de pandemie uit waardoor de 'Basisdienstregeling' moest worden geïntroduceerd. NS vervoerde toen slechts 10% van het normale aantal reizigers met 35% van het normale aantal zitplaatsen. Om dat basisaanbod te kunnen garanderen werd NS van 2020 tot en met 2022 ondersteund via de beschikbaarheidsvergoeding (BVOV) en in 2023 met de transitievergoeding (TVOV). Naarmate de tijd vorderde toonde het aanbod herstel: in juni 2020 werden meer intercity's ingezet om Nederland in crisistijd mobiel te houden en met de dienstregeling 2021 herstelde het aanbod zich grotendeels (90%) zoals voor de pandemie gereden werd. Met de dienstregeling 2022 konden daardoor de volgende grote productverbeteringen worden doorgevoerd met de introductie van nog twee nieuwe tienminutentreinen: tussen Arnhem – Utrecht – Schiphol – Rotterdam (IC) en tussen Dordrecht en Rotterdam (sprinter). Ook kwam met de dienstregeling 2022 de rechtstreekse sprinter tussen Leeuwarden en Zwolle terug, werd de frequentie tussen Leiden en Utrecht CS verhoogd en de reistijd tussen Zeeland en de Randstad verkort.

In 2022 werd echter duidelijk dat de marktomstandigheden sneller en substantiëler waren veranderd ten opzichte van eerdere verwachtingen. Door onvoldoende instroom, een hoge mate van uitstroom en aanhoudend hoger ziekteverzuim was een dusdanig groot personeelstekort ontstaan dat NS niet conform geplande dienstregeling kon rijden.³⁶ Op basis van de beschikbare personeelscapaciteit is een 'afgeslankte dienstregeling' ontwikkeld met als doel een zo voorspelbaar en betrouwbaar mogelijk treinaanbod voor de reiziger te garanderen. Door de genomen maatregelen van NS (inzet van trein- en beveiligingsassistenten en continue inzet op werving van nieuw personeel) is met de dienstregeling 2023 stapsgewijs weer uitgebreid. Zo werd de tienminutentrein tussen Amsterdam en Eindhoven op de drukste dagen van de week terug gebracht en werden de treinen met een derde verlengd voor meer reizigerscomfort.

³⁵ Kamerstukken II, 36 410, nr. 29

³⁶ Kamerstukken II, 29 984, nr. 992

Vooruitblik treindienst hoofdrailnet nabije toekomst

Veel drukke reistrajecten konden in 2023 nog niet terug op niveau worden gebracht. Met de dienstregeling 2024 kan dit door de aanhoudende maatregelen om het personeelstekort te dichten naar verwachting wel. Zo gaat de frequentie van diverse sprinters omhoog en komt de rechtstreekse intercity direct over de hogesnelheidslijn tussen Breda en Amsterdam terug. Tussen de grote steden rijden straks weer vier intercity's per uur, ook in de weekenden en in de daluren. Wel gaan op rustige momenten op een aantal trajecten minder sprinters rijden. NS verwacht dat het treinaanbod zo beter past bij het nieuwe reisgedrag en dat hiermee meer reizigers bediend kunnen worden. In totaal rijdt NS per dienstregeling 2024 1800 treinen extra per week ten opzichte van 2023 (zie figuur 12).

Trajecten waar NS meer treinen rijdt in dienstregeling 2024



Figuur 12. Trajecten waar NS meer treinen rijdt in de dienstregeling 2024

De beoogde nieuwe Hoofdrailnetconcessie (HRN-concessie) 2025 – 2033 maakt voor de reiziger een sterk en samenhangend netwerk van hoogfrequente verbindingen mogelijk en biedt een stevige basis. Vanuit die basis kunnen de frequenties verder worden uitgebouwd als deel van PHS. NS is voornemens vanaf 2025 toe te groeien naar het zogenoemde 6-basis model (waarin 6 treinen per uur kunnen rijden op een traject). In de beoogde concessieperiode is in een aantal uitbreidingen van het treinaanbod voorzien, waarbij NS de vervoersvraag volgt en een uitbreiding pas definitief kan worden zodra de benodigde infrastructuur ook gereed is. Deze infrastructuur is nu nog niet voor alle beoogde uitbreidingen in het treinaanbod gerealiseerd. Vanaf 2025 beoogt NS te starten met het rijden van de AirportSprinter (elke 7,5 minuut een sprinter tussen Schiphol en Amsterdam CS). NS beoogt toe te groeien naar 6 keer per uur rijden tussen Schiphol – Rotterdam (IC direct over de hogesnelheidslijn), tussen Haarlem – Amsterdam (IC), tussen Hilversum – Utrecht (sprinter) en elke tien minuten tussen Rotterdam en Den Haag (sprinter). Tussen de Randstad en Deventer wil NS met meer treinen gaan rijden. Voornemen is Noord-Nederland sneller met de Randstad te verbinden door sneller rijdende treinen door te laten rijden naar Groningen en Leeuwarden. Ook opent ProRail een nieuw station op de lijn Leeuwarden – Zwolle: Leeuwarden Werpsterhoeke. In deze concessieperiode is ook voorzien in: elk kwartier een intercity tussen Breda – Eindhoven, 8 keer per uur een intercity tussen Schiphol – Almere en ieder kwartier een sprinter tussen Breda – Tilburg. Rond 2027 en 2029 wordt de beoogde nieuwe Hoofdrailnet-concessie (en de treinaantallen) gereviewd en waar nodig geactualiseerd.

Terugblik ontwikkelingen in aanbod regionaal openbaar vervoer

In de coronaperiode werd het regionaal openbaar vervoer (net als het hoofdrailnet) geconfronteerd met een veranderde reizigersvraag. Om een basisaanbod te kunnen blijven bieden werden de regionale partners (net als NS) financieel ondersteund door middel van de beschikbaarheidsvergoeding in 2020 tot en met 2022 (BVOV). Daardoor konden ook in het regionaal ov basisdienstregelingen worden aangeboden. In 2023 werd een transitievergoeding (TVOV) aangeboden.

In 2023 is het aanbod van openbaar vervoer in bus, tram, metro en regionale trein lager dan in 2019 vanwege de veranderde reizigersvraag, een tekort aan personeel en inflatie (waardoor er meer druk op beschikbare budgetten is ontstaan). Het tekort aan personeel wordt veroorzaakt door het aanhoudend hogere ziekteverzuim (circa 10%), de grote uitstroom van personeel en de lagere instroom van nieuw personeel. De grote uitstroom is het gevolg van de gemiddeld hoge leeftijd van het personeel en het in cao-verband afgesloten generatiepact. Het tekort aan arbeidskrachten zorgt voor een lagere instroom van met name nieuwe chauffeurs en technisch personeel. De verwachting is dat dit probleem medio 2024 – 2025 is opgelost.

De afschaling van het openbaar vervoer is nu 10% tot 15%. In stedelijke gebieden is de frequentie van dienstregelingen verlaagd, bijvoorbeeld van 8 tot 10 keer per uur in de spits naar 6 of zelfs 4 keer per uur. Voor minder bevolkte gebieden, stadsranden en randen van de dag hebben decentrale overheden en vervoerders door de veranderde vervoersvraag in enkele gevallen besloten de dienstregeling in de avonden eerder te beëindigen of in het weekend later te starten. In verschillende regio's heeft dit geleid tot het strekken van lijnen, zodat er sneller en frequenter vervoer voor grotere groepen reizigers op de belangrijkste assen blijft aangeboden. Dit heeft negatieve impact op de bereikbaarheid van voorzieningen, werk en sociaal-recreatieve bestemmingen. Om dit effect te mitigeren gaat de afschaling wel vaak gepaard met een verbeterd aanbod van kleinschalig vervoer, in kleinere voertuigen, bijvoorbeeld naar overstappunten voor regulier openbaar vervoer.

Vooruitblik ontwikkelingen in aanbod regionaal openbaar vervoer

Recent hebben Kamerleden van verschillende partijen aandacht gevraagd voor het afnemen van het ov-aanbod in regionaal gebied en het kabinet opgeroepen hier geld voor vrij te maken (moties Slootweg en Kuiken³⁷, Bikker c.s.³⁸ en Grinwis³⁹). Ook waren er zorgen over de financiële consequenties van de herijking van het gebruik van het studentenreisproduct door het ministerie van Onderwijs en Cultuur vanwege een contractuele bijstelling van de vergoeding hiervoor aan vervoerders.⁴⁰ Het kabinet heeft besloten geld vrij te maken voor €300 miljoen structurele ophoging van het budget voor regionaal openbaar vervoer om stijging van de tarieven te dempen en de beschikbaarheid van regionaal openbaar vervoer op peil te houden. Het studentenreisproduct wordt wel herijkt en de vergoeding van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap aan de vervoerders wordt hierop aangepast. De middelen die vrijvallen als gevolg van de herijking worden eenmalig aangewend voor ondersteuning van het openbaar vervoer in 2024. De exacte effecten hiervan op het regionaal openbaar vervoer zijn op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend.

Naast het verbeteren van met name het regionaal busvervoer zijn er voor de komende periode enkele verbeteringen in het regionaal spoorvervoer gepland. Zo gaat vanaf dienstregeling 2024 de volledige drielandentrein Aken – Maastricht – Luik rijden onder samenwerking van NMBS, NS en Arriva. Zodra de Emsbrug hersteld is kan in dienstregeling 2025 de doorgaande verbinding Groningen – Leer weer worden geboden. En met dienstregeling 2026 gaat de RE13 van Eindhoven naar Düsseldorf weer rijden, aangeboden door DB Start en Arriva. De verwachting is dat met dienstregeling 2027 de elektrificatie en verbetering van de Maaslijn gereed zal zijn en er gestart kan worden met de RegioExpres Achterhoek – Arnhem. De verbetering van de doorgaande verbinding Winterswijk – Apeldoorn is afhankelijk van de realisatie van de infrastructuraanpassingen.

Samenhang openbaar vervoer en inzet woningbouw

In het coalitieakkoord is €7,5 miljard gereserveerd voor de ontsluiting van woningbouwgebieden. €1,5 miljard is toegedeeld aan afspraken met decentrale overheden, waarmee benodigde infrastructurele maatregelen voor woningbouw op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast wordt €6 miljard besteed aan de mobiliteitspakketten voor 17 grootschalige NOVEX woningbouwgebieden, schaa sprongen in het openbaar vervoer en maatregelen op het hoofdwegennet en hoofdspoorwegennet. Daarbij is gekozen om nabij het openbaar vervoer te verdichten. Zo kan schaarse ruimte zo effectief mogelijk worden gebruikt en kunnen mensen gemakkelijk gebruik maken van het openbaar vervoer. In totaal gaat meer dan de helft van het geld naar investeringen in maatregelen voor openbaar vervoer (€4 miljard).

In een landelijke netwerkanalyse⁴¹ is inzichtelijk gemaakt wat het effect is van realisatie van 17 grootschalige NOVEX woningbouwgebieden en investering van de €6 miljard aan mobiliteitsmaatregelen. In de netwerkanalyse is uitgegaan van een uitgevoerde MIRT-portefeuille in 2040, het zichtjaar van deze analyse. Daaruit volgt dat geconcentreerd bouwen nabij het openbaar vervoer meer reizigers en daarmee ook meer drukte kan opleveren voor het bestaande netwerk en stations (OV-knooppunten / mobiliteitshubs). De woningbouw en snelheid van realisatie daarvan hebben daarmee effect op de reizigersvraag. Door de investeringen in deze gebieden en afgewogen ruimtelijke keuzes kunnen het netwerk en de stations deze reizigersvraag opvangen.

37 Kamerstukken II, 36 350, nr. 17

38 Kamerstukken II, 36 410, nr. 29

39 Kamerstukken II, 36 410, nr. 14

40 Deze bijstelling (herijking) vindt driejaarlijks plaats en leidt tot verlaging van de vergoeding, omdat studenten minder zijn gaan reizen.

41 <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@259853/netwerkanalyse->



1.3 Klimaat

In deze paragraaf wordt geschetst welke opgaven klimaatverandering, energietransitie en natuurbeleid met zich meebrengen voor het openbaar vervoer. De opgaven kennen veel verschillende dimensies en raken elkaar onderling. De hoofdboodschappen zijn:

- > De Europese en nationale klimaat-, energie- en circulariteitsdoelstellingen hebben een diverse impact op de OV-sector.
- > De openbaar vervoer- en spoorsector behaalt zijn bijdrage aan de klimaatdoelstelling van 55% emissiereductie in 2030 (ten opzichte van 1990) ruimschoots. Dit vanwege de vergevorderde elektrificatie van het nationale en lokale spoor en de implementatie van het bestuursakkoord zero-emissie bus.
- > De sector heeft tot 2050 nog verschillende opgaven om de wettelijke doelstelling van 100% zero-emissie te behalen. Wanneer er de komende jaren op het regionale spoor tot aanschaf van nieuw materieel over wordt gegaan, is het vanwege de lange levensduur van materieel verstandig om direct voor duurzame techniek te kiezen. Daarvoor zijn infrastructurele aanpassingen met bijbehorende financiering nodig.
- > De Europese en nationale afspraken over een transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie in 2050 leveren ook verhoogde kwaliteitseisen en in sommige gevallen meerkosten op. Dit voor aanleg en onderhoud van infrastructuur, stations, ov-assets en materieel.
- > Beleid voor natuurbescherming (zoals de vervallen bouwvrijstelling voor stikstofuitstoot) en natuurherstel leveren verhoogde kwaliteitseisen op voor aanleg en onderhoud van infrastructuur. Dit vormt een risico voor de uitvoering van projecten en continuïteit van het ov.
- > Door klimaatverandering zijn ov-systeem en infrastructuur kwetsbaar voor extreme weersomstandigheden en structurele veranderingen in de leefomgeving. Een doordachte aanpak, waarbij een bewuste afweging wordt gemaakt tussen 'voorkomen', 'beperken' en 'accepteren + herstellen' van klimaatimpact en de benodigde investeringen, is noodzakelijk.

Europese en nationale klimaat-, energie- en circulariteitsdoelstellingen hebben brede impact op ov-sector

Het IPCC rapport 2022⁴² laat zien dat sinds enkele jaren de gevolgen van klimaatverandering steeds voelbaarder worden. Dat klimaatverandering iets van het hier en nu is ervaart ook Nederland. Bijvoorbeeld tijdens de overstromingen in Limburg in 2021, waarvan het KNMI op grond van onderzoek stelt dat de kans op extreem weer zoals toen is toegenomen door klimaatverandering. Om de gevolgen van klimaatverandering niet verder te laten oplopen zijn in 2015 tijdens de COP26⁴³ in Parijs internationale klimaatdoelen afgesproken. Dit om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 tot 2° Celsius. Met deze afspraken hebben alle landen zich eraan gecommitteerd de CO₂-uitstoot voortvarend omlaag te brengen om zo een bijdrage te leveren aan het beperken van de gevolgen van klimaatverandering.

Het Europees Parlement heeft daarom in de EU-klimaatwet vastgelegd in 2030 te komen tot 55% emissiereductie (ten opzichte van 1990) en in 2050 klimaatneutraal te zijn. In de Nederlandse wet zijn deze CO₂-reductiedoelen, die ook gelden voor de mobiliteitsector, sinds 2019 verankerd. Het openbaar vervoer heeft een belangrijke rol in het halen van de CO₂-reductiedoelen vanwege zijn relatief lage uitstoot vergeleken met andere modaliteiten. Een ander belangrijk onderdeel van klimaatbeleid is de energietransitie naar het gebruik van duurzame en efficiënte energie, met name door elektrificatie. In de ov-sector heeft dit bijvoorbeeld effect op de aandrijving van bussen en treinen, maar ook op aanleg en onderhoud van infrastructuur en verwarming van spoorwissels, kantoren en stations.

⁴² <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

⁴³ De 26^{ste} editie van de 'Conference of Parties', welke naam verwijst naar de 197 lidstaten van het VN-Raamconventie over klimaat verandering

Om de Europese en Nederlandse klimaatdoelen te halen, is ook een andere kijk op het maken, gebruiken en einde levensduur van spullen nodig. Voor het delven van grondstoffen, het produceren van materialen, het maken van spullen en het verwerken van afval wordt veel energie gebruikt. Ook de grondstoffen zelf zijn soms van fossiele oorsprong, zoals bijvoorbeeld plastic. Daarnaast is de continue beschikbaarheid van (kritieke) grondstoffen eindig. Als antwoord hierop wordt een transitie naar een circulaire economie ingezet. De circulaire economie is een systeem waarin de waarde van grondstoffen, materialen en producten zo lang mogelijk wordt behouden en zorgvuldig (her)gebruikt, waardoor het einde van de levensduur van producten en materialen zo lang mogelijk wordt uitgesteld. Om deze transitie in gang te zetten, heeft de Europese Unie een actieplan voor de circulaire economie afgesproken met als doel een volledig circulair Europa in 2050. In Nederland wordt hier invulling aan gegeven met het Nationaal Programma Circulaire Economie. In de ov-sector heeft de transitie naar een circulaire economie bijvoorbeeld impact op aanleg en onderhoud van infrastructuur en circulariteit van rijdend materieel en stationsgebouwen.

De transitie naar een circulaire economie wordt daarnaast ook gezien als een manier om ervoor te zorgen dat ons land bij geopolitieke verschuivingen minder afhankelijk is van andere landen voor de levering van grondstoffen.

Het openbaar vervoer in Nederland haalt de klimaatdoelstellingen voor 2030, maar kent nog verschillende actuele opgaven voor de 2050 doelstellingen

De ov- en spoorsector als geheel heeft de 55% emissiereductiedoelstelling in 2030 (tov 1990) al behaald. Dit komt vooral vanwege de vergevorderde elektrificatie van het nationale en regionale spoor. Zo is het Nederlandse hoofdspoor net al voor 85% geëlektrificeerd en sinds 2017 worden alle reizigerstreinen hierop voorzien van 100% groene stroom. Trams en metro's, ook wel 'light rail' genoemd, zijn in Nederland volledig geëlektrificeerd en rijden ook volledig op groene stroom. De busvervoersector is nog niet zover maar wel onderweg: van de ruim 5000 ov-bussen die in Nederland rijden, is inmiddels een kwart emissieloos bij gebruik. Om dit proces te versnellen is in 2016 in het Bestuursakkoord Zero-Emissie Bus vastgelegd dat vanaf 2025 alle nieuwe bussen zero-emissie aan de uitlaat zijn zodat in 2030 alle ov-bussen zero-emissie zullen zijn. Risico's in de uitrol zijn groeiende netcongestie uitdagingen en de beschikbaarheid van aansluitingen voor laadinfra.

Het nemen van maatregelen om te komen tot 100% emissiereductie en een klimaatneutrale sector in 2050 is nu al opportuun. Er ligt in Nederland nog 572 km niet-geëlektrificeerd spoor, dit zijn hoofdzakelijk regionale lijnen en sporen in zeehavens en industriegebieden. Op deze lijnen rijden nu nog diesel aangedreven treinen. In het plan emissievrij spoorvervoer werken de provincies Gelderland, Overijssel, Groningen en Friesland samen met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, ProRail en vervoerders aan het verder verduurzamen van het spoor. Dit zal zijn met een mix van verdere elektrificatie van het spoor en de inzet van innovatieve batterij-elektrische- en waterstoftreinen. De komende jaren zullen er verschillende concessies vernieuwd worden, vanwege het einde levensduur van de treinen is dit het moment om nieuwe, duurzame treinen aan te schaffen. Om de verduurzaming van het spoor in 2050 gerealiseerd te hebben zijn extra investeringen en aanvullende financiële middelen in de infrastructuur nodig, zoals de elektrificatie van spoor, extra onderstations en netcongestie) en voor aanschaf van relatief duurdere waterstof- of batterij-elektrische treinen. Deze investeringen voor elektrificatie van het spoor leveren op de lange termijn exploitatievoordelen op in verhouding tot dieseltreinen.

Hogere kwaliteitseisen voor aanleg en onderhoud van infrastructuur door klimaatdoelen

Ook onderhoud en aanleg van benodigde infrastructuur voor het ov-systeem moeten voldoen aan de klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (als groot opdrachtgever voor aanleg en onderhoud van infrastructuur in Nederland) heeft daarom met uitvoerders RWS en ProRail de Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur strategie ontwikkeld, met als ambitie: een klimaatneutrale en circulaire sector in 2030. De strategie richt zich deels op de toepassing van circulair materiaalgebruik en circulaire technieken in infrastructuur, bijvoorbeeld met de circulaire dwarsligger en modulair bouwen. Daarnaast richt het zich op het reduceren van emissies tijdens de bouwfase; dit deelprogramma wordt volledig ingevuld door het rijksbrede programma Schoon- en emissieloos bouwen.

In het programma en convenant *Schoon- en emissieloos bouwen* (getekend op 31 oktober 2023) worden de verschillende doelen en ambities uit het *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*, het *Klimaatakkoord*, de *KCI strategie* en het *Schone Lucht Akkoord* voor de verduurzaming van bouwmaterieel gebundeld en gezamenlijk uitgevoerd. Voor een deel van het materieel zal de verduurzaming zich ontwikkelen via de steeds strenger wordende 'minimum-eisen' die aan de markt worden uitgevraagd. Voor het verduurzamen van het specialistische spoorn materieel zijn tijd en een innovatieve aanpak nodig. Voor schoon en emissieloos bouwen is het van belang dat er voldoende laadinfrastructuur wordt gerealiseerd en daarom spelen ook hier de uitdagingen van netcongestie een rol. De implementatie van de klimaatneutrale en circulaire infrastructuur levert de komende jaren meerkosten op voor aanleg en onderhoud. Staatsecretaris en minister van Infrastructuur en Waterstaat hebben in juli 2022 bevestigd dat Rijkswaterstaat en ProRail de maatregelen uit de klimaatneutrale en circulaire infrastructuur strategie moeten toepassen in hun projecten. En als daar meerkosten aan verbonden zijn dat deze in de projectraming moeten worden meegenomen. Voor het verduurzamen van de infrastructuursector zijn ook mede-overheden belangrijke partners. Daarom zijn met hen samenwerkingsafspraken over klimaatneutrale en circulaire infrastructuur gemaakt.

Circulair ov is meer dan infra

De circulaire transitie speelt ook een rol voor materieel, gebouwen en andere ov-assets, die geen onderdeel uitmaken van de klimaatneutrale en circulaire infrastructuurstrategie. De NS geeft hier al invulling aan met de ambitie om in 2030 volledig circulair in te kopen. NS is al in staat 99% van de materialen in een ontmantelde trein te hergebruiken. Daarnaast is circulariteit in verschillende vormen al onderdeel van nieuwe concessies. Door de versnelde uitrol van zero-emissie bussen ontstaat op korte termijn de uitdaging voor busvervoerders om hun batterijen circulair in te kopen en te verwerken na levensduur, zoals verplicht volgens de *EU-batterij verordening* (augustus 2023). Daarnaast wordt gewerkt aan een EU verordening voor circulaire voertuigen. De transitie naar circulair aanbesteden zal zich de komende jaren verder moeten ontwikkelen.

Beleid voor natuurbescherming en natuurherstel levert verhoogde kwaliteitseisen op voor aanleg en onderhoud van infrastructuur, en vormt een uitdaging voor de uitvoering van projecten en continuïteit van het ov

Spoor en ov ondervinden de gevolgen van een spanningsveld tussen continuïteit van de sector en omgevingseffecten. Zo kwam in november 2022 de bouwvrijstelling voor stikstofuitstoot in lijn met het Europese natuurbeschermingsrecht te vervallen. ProRail heeft verschillende projecten in beeld die dicht bij beschermde naturazoo gebieden liggen en waar stikstofrisico's spelen. De enige manier om in de toekomst te garanderen dat projecten door kunnen gaan onder de nieuwe wetgeving is door emissieloos te bouwen. Om dit te bevorderen is dus het *Programma schoon- en emissieloos bouwen* opgezet. Een voorbeeld waarbij schoon- en emissieloos wordt gebouwd vormt de realisatie van de onderdoorgang bij Station Wolfheze. Door de impact van emissieloos bouwen op voorbereidingstijd, bouwtijd, bouwmethoden en materiaal, kost de aanleg van de onderdoorgang meer tijd en geld dan oorspronkelijk geraamd.

Een andere uitdaging voor openbaar vervoer en spoor in het bijzonder is de interactie tussen flora en fauna én infra. ProRail is naast spoorbeheerder ook een van de grootste groenbeheerders in ons land. De Wet Natuurbescherming beschermt bepaalde flora en fauna, waardoor aantasting verboden is en ProRail alleen mag ingrijpen na het verkrijgen van een ontheffing van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In de praktijk kan dit zorgen voor situaties waarbij het spoorverkeer stil komt te liggen en onvoorziene kosten optreden, zoals bij het verwijderen van dassenburchten onder/nabij het spoor. Het is een uitdaging om een balans te vinden tussen het beschermen van soorten enerzijds en spoorveiligheid en bereikbaarheid anderzijds. Ook in het kader van klimaatadaptatie wordt ecologisch bermbeheer belangrijker; door biodiverse keuzes kunnen problemen in de toekomst, zoals hittestress en overstromingen worden verminderd.

In de nabije toekomst wordt er nog sterker een beroep gedaan op ov en spoorsector om een bijdrage te leveren aan het beschermen en verbeteren van natuur. Zo is in november door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de *Agenda Natuurinclusief 2.0* vastgesteld, met als een van de doelen dat 'in 2040 de infrastructuur in harmonie moet zijn met de natuur'.⁴⁴ Daarnaast werkt het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan een *National Biodiversity Strategy en Action Plan*. Ook wordt in 2030 de invoering van de Europese natuurherstelwet verwacht, waarin wordt gerekend op natuurherstel voor 20% van land en zee. Het is nog onduidelijk welk effect dit op ov en spoorsector zal hebben.

Door klimaatverandering zijn ov-systeem en infrastructuur kwetsbaar voor extreme weersomstandigheden en structurele veranderingen in de leefomgeving. Dit vereist een afweging tussen verhoogde risicoblootstelling en investeringen in klimaatbestendigheid

In de recente publicatie over de staat van het klimaat door het IPCC (2022) wordt bevestigd dat de effecten van klimaatverandering, zoals extreme weersomstandigheden en zeespiegelstijging, een toenemende negatieve impact hebben op onze leefomgeving. Het KNMI ziet dat extreme weersomstandigheden zoals hittegolven, droogte en overstromingen de laatste jaren steeds meer voor komen.

Infrastructuur en gebouwde omgeving zijn wereldwijd (ook in Nederland) in meer- en mindere mate kwetsbaar voor deze nieuwe omstandigheden (IPCC, 2022). Voor het Nederlandse spoor vormt de impact van droogte en hevige regenval op de baanstabiliteit de grootste uitdaging als het gaat om klimaatadaptatie. Onvoldoende baanstabiliteit kan leiden tot onveilige situaties (ontsporing van treinen) en langdurige uitval van beschikbaarheid (omdat treinen niet veilig kunnen rijden vanwege extreem weer). Zo was in juli 2021 in België en Duitsland de spoorweginfrastructuur maandenlang buiten dienst door de gevolgen van hevige regenval. De schade liep in de honderden miljoenen. Dezelfde overstromingen hebben in Zuid-Limburg bij Eygelshoven een stuk van een spoortalud weggeslagen. En in januari 2023 ontstond grote wateroverlast op de Havenspoorlijn in Rotterdam, waardoor deze enkele dagen grotendeels onbruikbaar was. In Zweden ontspoorde in de zomer van 2023 een trein na het wegspoelen van het spoor tijdens een storm. Dit zijn voorbeelden van waar de kosten van klimaatimpact achteraf worden gemaakt. Als alternatief kan worden overwogen om te investeren in het voorkomen van dergelijke problemen, bijvoorbeeld door het plaatsen van drainage systemen onder het spoor. Een doordachte aanpak, waarbij een bewuste afweging wordt gemaakt tussen 'voorkomen', 'beperken' en 'accepteren + herstellen' van klimaatschade is noodzakelijk. Daarnaast moeten ook stations en faciliteiten bij het openbaar vervoer klimaatadaptief en bestendig voor extreem weer ingericht worden. In de Europese Klimaatwet zijn daarom ook afspraken gemaakt om als Europa klimaatbestendiger te worden. Zo moeten landen een klimaatadaptatiestrategie ontwikkelen en hierover rapporteren. De Nederlandse overheid werkt sinds 2016 aan de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS), en als vervolg hierop wordt de Nationale uitvoeringsagenda klimaatadaptatie gepresenteerd. In 2026 moet er een nieuwe NAS ontwikkeld zijn, met onder andere een lange termijn visie en concrete doelen.

⁴⁴ ken II 2023/24, 33 576, nr. 359

1.4 Veiligheid

Als het gaat om veiligheid binnen het openbaar vervoer kan voor zowel reizigers als werkenden in het openbaar vervoer onderscheid worden gemaakt tussen sociale veiligheid in het openbaar vervoer en fysieke veiligheid bij het gebruik van openbaar vervoer. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het gesteld is met de fysieke en sociale veiligheid binnen het openbaar vervoer.

De hoofdboodschappen zijn:

- > Binnen Europa is de fysieke veiligheid in en rond- het Nederlandse openbaar vervoer relatief goed. Het op orde houden van het huidige veiligheidsniveau vergt blijvende investeringen. Dit geldt ook voor beleidsvoornemens om de fysieke veiligheid verder te verbeteren (bijvoorbeeld die van overwegen en op stations).
- > Na een periode van toenemende sociale veiligheid in het openbaar vervoer is de afgelopen jaren sprake van een verslechtering. Dit kan zijn weerslag hebben op de aantrekkelijkheid van het ov voor reizigers en personeel. Om hier een omslag in teweeg te brengen, is initiatief genomen voor verschillende maatregelen en een intensivering van bestaande acties. Er worden onder andere acties ondernomen om ov-boa's te voorzien van meer autonomie en handhavingsinstrumenten en samenwerking en (kennis)uitwisseling tussen betrokken partijen te verbeteren.

Fysieke veiligheid: openbaar vervoer relatief veilige vorm van vervoer

Het spoor is één van de meest veilige manieren van reizen en voor het vervoeren van goederen. Reizigers, omwonenden en alle medewerkers die op en rond het spoor werken moeten er ook vanuit kunnen gaan dat het spoorstelsel veilig is. Het is daarom belangrijk om dit zo te houden en waar nodig de veiligheid te verbeteren. De prioriteiten uit de Beleidsagenda Spoorveiligheid 2020-2025 worden daarbij als leidraad gebruikt en zullen in 2024 geactualiseerd worden. Het belangrijkste Europese kader voor spoorveiligheid betreft de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

Het spoor in Nederland is één van de veiligste in Europa en in de breedte is het goed gesteld met de spoorveiligheid. Toch zijn er nog steeds ongevallen en slachtoffers op het spoor te betreuren. In 2022 vonden er 21 ernstige ongevallen plaats, met 19 slachtoffers, waarvan 4 dodelijk. Veel ongevallen en slachtoffers op het spoor zijn gerelateerd aan overwegen, alhoewel er een daling is in 2022 ten opzichte van 2021. Overwegveiligheid blijft daarom een belangrijk aandachtspunt voor alle betrokkenen in de sector.

Inzet op betere veiligheid bij overwegen

Overwegen vormen binnen het spoornetwerk relatief de gevaarlijkste plekken, omdat weg- en spoorverkeer er samen kunnen komen. De meeste doden en zwaargewonden op en rond het spoor ontstaan bij overwegen. Aanrijdingen en storingen op overwegen hebben daarnaast ook invloed op de betrouwbaarheid van het openbaar vervoer over spoor.

Er is al veel gedaan om de overwegveiligheid te verbeteren: in de laatste vijf jaar zijn 212 overwegen opgeheven. Dit is gedaan vanuit meerdere door het rijk mede gefinancierde programma's. Op basis van het *Programma Niet Actief Beveiligde Overweg* zullen de meeste openbare niet actief beveiligde overwegen op het reizigersnet eind dit jaar afgesloten of beveiligd zijn: de verwachting is dat dit in ieder geval voor 139 van de 180 overwegen lukt. Vanuit het *Landelijk Verbeterprogramma Overwegen* worden grote aanpassingen aan 33 overwegen gerealiseerd voor eind 2029, waaronder het realiseren van onderdoorgangen en het aanpassen van de weginrichting om de ontruiming te verbeteren. Daarnaast worden generieke maatregelen op 155 overwegen getroffen voor eind 2025, zoals het optimaliseren van

dichtligtijden (85 locaties) en het plaatsen van flitscamera's om roodlichtnegatie tegen te gaan (40 locaties). Het jaarlijks gemiddeld aantal dodelijke slachtoffers op overwegen is gedaald van 25 (2000-2010) naar 8 (2017-2022). Desondanks was de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2018 nog kritisch op het feit dat de eerder ingezette daling stagneerde.⁴⁵

Toenemende weg- en spoorverkeersintensiteiten vragen om aanvullende maatregelen om de overwegveiligheid op peil te houden. Vanuit het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* zijn daarom ook overwegen aangepakt, om de risico's als gevolg van toenemende treinintensiteit te mitigeren. En ook bij het ontwikkelen van nieuwe woonwijken moet hier rekening mee gehouden worden. Via het nieuwe risicomodel (NORM) kunnen nodige aanpassingen van overwegen beter getoetst worden op doelmatigheid en effectiviteit. Hiermee kunnen meer kosteneffectieve maatregelen bepaald worden, zoals het aanleggen van vrijliggende fietspaden of het weren van gemotoriseerd verkeer op overwegen. Daarbij is het ook van belang om wegbeheerders beter te betrekken.

In de verschillende hierboven genoemde overwegenprogramma's zijn de meeste beschikbare middelen al belegd of gereserveerd voor geplande projecten. Door personeelstekorten (zoals bij ingenieursbureaus en aannemers), inflatie en stikstofuitstoot-reducerende maatregelen vallen aanlegprojecten van onderdoorgangen duurder uit dan verwacht. Ook vragen de resterende overwegen veelal een ingewikkelde herindeling van de lokale (weg)infrastructuur en werkzaamheden in beperkte ruimte, waardoor de kosten voor dit soort projecten hoger liggen. Decentrale overheden zijn daardoor ook terughoudender in het meefinancieren van overwegprojecten. Een aantal projecten is door de beperkte beschikbare financiële middelen – zowel bij de overwegenprogramma's als bij decentrale overheden – stopgezet, of dreigt dat te worden.

Inzet op betere transferveiligheid

Elke reiziger moet zich veilig door het systeem en dus ook op het station of ov-knooppunt kunnen verplaatsen. De basis van een goede transfer is voldoende ruimte voor de reiziger, die in de stationsomgeving vooral voetganger of fietser is. Een vloeiende transfer is de basis voor een goed functionerend station en is daarmee de basis voor eenvoudig en veilig gebruik van het ov. Grootste risico's voor de transferveiligheid vormen de toename van verwachte drukte op met name perrons en trappen, toename van verliestijd⁴⁶, beperkte doorstroming in het station, toename in snelheid en frequentie van doorgaande reizigers- en goederentreinen én de organisatie van steeds meer en grotere evenementen.

Door een veranderend vervoersaanbod en -gebruik ontstaan reizigerspieken die hun weerslag hebben op de drukte op perrons en in stations. De transfercapaciteit wordt waar mogelijk nauwgezet gemonitord op acceptabele drukte. De behoefte van ProRail en ov-vervoerders aan meer actuele reizigersdata groeit. Met data uitwisseling over de situatie en het gebruik van stations kan de transfercapaciteit beter voorspeld worden. Als de omstandigheden dit vragen, zijn er meestal fysieke, veelal lokale, maatregelen beschikbaar die genomen kunnen worden om veiligheidsissues te voorkomen. Als dit niet meer mogelijk is, dan vormt inzet van zogenoemde crowd control het vangnet. Onderzoek naar meer generieke maatregelen (gestart in het kader van de *Stationsagenda*) wordt en is nodig. Als er sprake is van een structurele overbelasting, dan is het nodig om de beschikbare capaciteit te vergroten. Dit varieert van kleine effectieve ingrepen op perrons tot grootschalige interventies als stationsverbouwingen. Ontwikkelt de groei zich (verder dan nu voorzien in het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*) langs de assen van netwerk en omgeving, dan zijn investeringen nodig om de transfercapaciteit te vergroten om de transferveiligheid te waarborgen.

⁴⁵ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12107/aantal-doden-op-overwegen-moet-omlaag>

⁴⁶ Verliestijd is het verschil in tijd tussen de ideale reistijd en de werkelijke reistijd.

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer

Het is van belang dat zowel reizigers als personeel zich veilig voelen tijdens het reizen met en het werken in het openbaar vervoer. Sociale veiligheid is daarmee een van de fundamenteën van goed openbaar vervoer. Er is sprake van een verslechtering van de sociale veiligheid die zijn weerslag kan hebben op de aantrekkelijkheid van het ov voor huidige en potentiële reizigers en personeel. Uit monitoring blijkt dat in de afgelopen jaren de positieve trend veranderd is in een beeld waarin het aantal feitelijke agressie- en overlastincidenten toeneemt en het veiligheidsgevoel onder ov-personeel en reizigers stagneert of daalt. Het is belangrijk dit tijt te keren om een verslechtering van de veiligheidservaring van de reiziger te voorkomen. De oorzaken van de verslechtering liggen bijvoorbeeld in een toename in het ov van het aantal personen met verward gedrag en een maatschappij brede normvervaging en verruwing in de samenleving. Deze ontwikkelingen resulteren ook in meer overlast en agressie in het ov, op haltes en stations. Het betreft een breed, maatschappelijk probleem waarvan ook ov-personeel en reizigers hinder ondervinden. Vanuit het convenant Sociale Veiligheid, wordt samengewerkt aan de verbetering van de sociale veiligheid in het ov. De gezamenlijke partners⁴⁷ zetten in op structurele maatregelen om het ov voor de toekomst voldoende veilig te houden.



47 Bestaande uit vervoerders, ProRail, vakbonden, (vertegenwoordiging van) concessie verlenende decentrale overheden, politie en de ministeries IenW en JenV.

1.5 Gezondheid & leefomgeving

Centrale boodschappen in deze paragraaf luiden als volgt:

- > Het zoveel mogelijk bouwen van woningen nabij ov-knooppunten, waarop nu in veel woningbouwplannen wordt ingezet (waaronder in de NOVEX-gebieden), vergroot het belang van een reductie van omgevingseffecten (geluid, trillingen en vervoer van gevaarlijke stoffen). Dat kan op verschillende manieren: van aanpak bij de bron (het spoor en de trein), via de overdracht (bouwen van geluidschermen) of bij de woningen zelf (door ze verder van het spoor te bouwen, of door extra maatregelen aan bouwvorm en gevel te nemen).
- > 'Vervoer per trein: het is veilig, het wordt stiller, en mogelijk kan het trillingsarmer'. Wetgeving op het gebied van geluid, de aanpak van hoog belaste locaties en de introductie van stiller materieel zorgen ervoor dat het geluid van het hoofdspoorwegennet afneemt. Voor trillingen is er nauwelijks wetgeving. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan het verzamelen van de benodigde kennis om een kader voor trillingen op te stellen, samen met ProRail, RIVM, gemeenten, vervoerders en omwonenden. Over de vormgeving van dit kader moet (politieke) besluitvorming plaatsvinden, waarbij de te behalen reductie in hinder en de financiële consequenties belangrijke overwegingen zullen zijn. Het vervoer van gevaarlijke stoffen per trein blijkt de meest veilige manier om zulke stoffen te vervoeren. Maar de huidige wetgeving (het Basisnet) blijkt in de praktijk niet goed te functioneren. Daarom wordt gewerkt aan verbetering: het Robuust Basisnet.

Omgevingseffecten en de ruimte langs het spoor

In Nederland is de ruimte schaars en is er een forse woningbouwopgave. Het kabinet-Rutte IV heeft daarom gekozen voor verdere verdichting rond ov-knooppunten en het spoor. Dat is op zichzelf geen nieuwe ontwikkeling: in de periode tussen 2016 en 2021 nam het aantal woningen in de zone langs het spoor waar de geluidbelasting 55 decibel (dB)⁴⁸ of hoger bedraagt, toe met 13%. Verdichting rond het spoor is enerzijds positief, want zo wordt bestaande in plaats van nieuwe ruimte gebruikt en kunnen mensen die dichtbij een station wonen goed gebruik maken van het openbaar vervoer. Anderzijds heeft wonen in de nabijheid van het spoor ook nadelen: er kan overlast zijn van geluid en trillingen. Daarnaast is een deel van de bewoners bezorgd over het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Tussen de kaders voor geluid, trillingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen zitten grote verschillen.

Geluid: het wordt stiller

Voor *geluid* gelden al decennia wettelijke normen, sinds 2012 vastgelegd in de Wet milieubeheer. Vanuit Europa geldt de plicht om vijfjaarlijks de geluidssituatie inzichtelijk te maken met een zogenoemde *geluidbelastingkaart*, en om een actieplan op te stellen met het beleid voor de komende vijf jaar. Het volgende actieplan wordt naar verwachting eind 2023 ter inzage gelegd.⁴⁹ Uit de meest recente *geluidbelastingkaart* blijkt dat in Nederland ruim 40.000 mensen ernstig gehinderd worden door het geluid van treinen. Zij ervaren bijvoorbeeld boosheid, irritatie en onbehagen.

⁴⁸ De waarde van 55 dB is de huidige 'voorkeurswaarde'. Als de geluidbelasting boven deze waarde ligt, moet onderzoek plaatsvinden naar eventuele maatregelen tegen het geluid. Uit onderzoek is overigens bekend dat ook onder deze waarde een deel van de bewoners hinder van het geluid ervaart.

⁴⁹ Het vorige actieplan is te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2018/08/29/actieplan-spoorwegen-2018---2023>.

De Nederlandse normen gebruiken het systeem van geluidproductieplafonds: een netwerk van ruim 50.000 rekenpunten langs het spoor, waar vaste plafonds zijn vastgelegd voor de hoeveelheid geluid die het spoor mag maken. Jaarlijks wordt getoetst of het spoor voldoet aan deze plafonds, en voorafgaand aan projecten vindt ook onderzoek plaats naar mogelijke overschrijdingen. Als het nodig is, kunnen de plafonds ook gewijzigd worden, maar dan moet wel eerst onderzoek plaatsvinden naar mogelijke maatregelen.

De wetgeving eist ook de aanpak van de hoogst belaste locaties. Bij circa 15.000 woningen overschrijdt het spoorgeluid nog de maximaal toegestane waarde. Vanuit het *Meerjarenprogramma Geluidsanering* (MJPg) wordt de geluidsoverschrijding voor deze woningen aangepakt.⁵⁰ Voor elke locatie onderzoekt ProRail of bronmaatregelen zoals raildempers, geluidschermen, en/of aanpak van de woning zelf een doelmatige oplossing zijn. Het MIRT-budget voor het *Meerjarenprogramma Geluidsanering* bedraagt € 1,15 miljard. Ruim de helft van dit budget is bestemd voor spoorgerelateerde maatregelen. De eerste aanbestedingen voor het bouwen van geluidschermen vinden naar verwachting eind 2024 plaats. Op basis van de uitslag van de aanbestedingen vanaf eind 2024 kan worden beoordeeld welk effect de inflatie op de kosten van te treffen maatregelen heeft, en in hoeverre de totale opgave met het beschikbare budget kan worden gerealiseerd.

Dankzij internationale inzet is het geluid van treinen langs grote delen van het spoor de afgelopen jaren naar beneden gegaan. Strengere eisen in Europese regelgeving (de TSI Noise)⁵¹ aan het geluid dat materieel mag maken hebben gezorgd voor stiller reizigers- en goederenmaterieel. Vanaf 8 december 2024 gelden op de Havenspoorlijn, de Betuweroute en de Brabantroute (de meest druk bereden goederenroutes van Nederland) de eisen voor de 'Quieter Routes': dan mogen hier alleen nog stille goederenwagons rijden. Mede dankzij een eerdere subsidieregeling ligt het aandeel stille goederenwagons op de belangrijkste goederenroutes inmiddels op meer dan 90%.

Voor de ingebruikname van dit stillere materieel heeft ervoor gezorgd dat de geluidproductieplafonds op een groot aantal plekken hoger liggen dan nodig is om alle huidige en toekomstig verwachte treinen te kunnen laten rijden. Op deze plekken kunnen de geluidproductieplafonds daarom worden verlaagd. Naar verwachting zal deze verlaging in 2024 plaatsvinden.

Trillingen: kan het trillingsarmer?

Voor trillingen is de situatie anders dan voor geluid. De overlast van trillingen is technisch complexer, het effect van maatregelen is onzekerder en er is minder onderzoek beschikbaar.

Het meest recente RIVM-onderzoek naar trillingen laat zien dat ruim 126.000 mensen die binnen 300 meter van het spoor wonen (11% van de totale groep), ernstig gehinderd⁵² zijn door spoortrillingen.⁵³ Wettelijke normen die het maximale trillingsniveau beperken, bestaan niet. Wel zijn er richtlijnen en past het ministerie de Beleidsregel trillinghinder spoor toe in projecten waarvoor een tracébesluit (straks: projectbesluit) nodig is. Deze beleidsregel legt vast wanneer maatregelen moeten worden afgewogen.

50 <https://www.mjpgspoor.nl>. Het MJPg pakt de geluidssituatie langs zowel hoofdspoorwegen als langs rijkswegen aan.

51 https://www.era.europa.eu/domains/technical-specifications-interoperability/noise-tsi_en.

52 In het onderzoek is mensen gevraagd om op een schaal van 1 tot 10 de mate waarin ze hinder ervaren aan te geven. Van de beantwoording is het aandeel bewoners met ernstige hinder afgeleid.

53 <https://www.rivm.nl/nieuws/hinder-en-slaapverstoring-door-trillingen-van-treinen>



Sinds 2018 loopt een beleidsintensivering voor spoortrillingen. De intensivering bestaat uit meerdere stromen: het eerder genoemde RIVM-onderzoek brengt in kaart welke trillingsniveaus voor hinder zorgen en in welke mate. Dat is een belangrijk ingrediënt voor het kiezen van de juiste normstelling. Voor het onderzoek naar betere, kosteneffectieve maatregelen loopt tot en met 2025 de 'Innovatieagenda Bronaankpak Spoortrillingen', waarvoor binnen het MIRT € 20 miljoen beschikbaar is gesteld. Het rijk heeft een handreiking beschikbaar gesteld voor hoe om te gaan met trillingen en nieuwbouw langs het spoor. Dit stelt gemeenten en ontwikkelaars in staat om te anticiperen op mogelijke hinder om daar in de ontwikkeling van nieuwbouw rekening mee te houden.

Op dit moment werkt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheden voor een landelijke aanpak uit, met als doel bestaande woningen beter te beschermen en de regels voor nieuwe situaties duidelijker vast te leggen. Een landelijke aanpak kan bestaan uit bijvoorbeeld normstelling, maar keuzes daarover zijn nog niet gemaakt. Keuzes over de te behalen reductie in hinder en de snelheid waarmee resultaten moeten worden bereikt, zijn bepalend voor de financiële consequenties van verschillende beleidsopties.⁵⁴

Vervoer van gevaarlijke stoffen: wetgeving laat de veiligheid niet zien

Anders dan trillingen en geluid zorgt het vervoer van gevaarlijke stoffen niet voor rechtstreekse overlast. Wel maken bewoners langs het spoor zich zorgen over de gevolgen van een mogelijk ongeluk. Ongeveer 10% van het goederenvervoer per spoor bestaat uit gevaarlijke stoffen, en ongeveer 2% van het totale vervoer van gevaarlijke stoffen vindt via het spoor plaats.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is geconcludeerd dat de bestaande wetgeving (Basisnet) niet afdoende is. De risicoplafonds die met de wet Basisnet zijn vastgesteld, worden overschreden zonder dat daarmee het basisbeschermingsniveau in het geding komt. Ook blijkt het voor gemeenten moeilijk om in het maken van ruimtelijke plannen goed rekening te houden met de risicosituatie, omdat het vervoer van jaar tot jaar verschilt.⁵⁵ Om deze problemen te ondervangen wordt inmiddels gewerkt aan het Robuust Basisnet in samenwerking met onder andere gemeenten. Onderdeel daarvan is onder andere het vervangen van de risicoplafonds door vaste aandachtsgebieden en een vaste basisveiligheidsafstand.⁵⁶

Draagvlak voor het spoorvervoer

De dilemma's die voortkomen uit de woningbouwontwikkeling langs het spoor, de groei van het spoorvervoer, en de negatieve effecten van het spoor op de omgeving vragen om goede afstemming tussen overheid (ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), regio en omwonenden. Bestaande kaders voor geluid en vervoer van gevaarlijke stoffen helpen deels om keuzes te maken. De ontwikkeling van nieuwe – of vernieuwde – kaders voor trillingen en het vervoer van gevaarlijke stoffen is ook noodzakelijk. Tegelijkertijd zal die inzet niet alle dilemma's wegnemen: hinder en zorgen zullen blijven bestaan. Blijvend gesprek daarover is wezenlijk om nieuwe verbetermogelijkheden in beeld te brengen en draagvlak voor de groei van reizigers- en goederenvervoer over het spoor te behouden.

⁵⁴ De meest recente stand van zaken is te vinden in de brief aan de Tweede Kamer van juni 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/21/stand-van-zaken-beleidsintensivering-spoortrillingen>

⁵⁵ Deze constatering zijn verder uitgewerkt in de Kamerbrief over het jaarverslag Basisnet en de ontwikkeling van het Robuust Basisnet spoor: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/14/jaarverslag-basisnet-en-ontwikkeling-robust-basisnet-spoor>.

⁵⁶ De stand van zaken van de ontwikkeling van het Robuust Basisnet is verder te vinden in de brief van 1 november 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/01/jaarverslag-basisnet-2022-en-voortgang-robust-basisnet>.

2.

Verdiepende analyses vanuit verschillende perspectieven

Na de situatieschets van het hier en nu uit het vorige hoofdstuk, worden daar vanuit verschillende invalshoeken verdiepende analyses aan toegevoegd. Hoofdstuk 2 start met een paragraaf over het juiste ov op de juiste plek en tijd. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe het gebruik van verschillende vervoermiddelen en omstandigheden in verschillende types gebieden in Nederland verschillen en wat dit betekent voor de wijze waarop ov een rol kan spelen in de bereikbaarheid van cruciale voorzieningen. In paragraaf 2 wordt de betaalbaarheid van het openbaar vervoer nader onder de loep genomen. Daarbij worden ontwikkelingen in de tarieven op een rij gezet en wordt geschetst vanuit welke verschillende invalshoeken naar betaalbaarheid kan worden gekeken. Paragraaf 3 gaat in op de rol van digitalisering en modernisering in het openbaar vervoer en de opgaven die hiermee gepaard gaan. In paragraaf 4 worden de vraagstukken vanuit de Europese inzet op meer marktopening op het spoor uiteengezet. En paragraaf 5 gaat tot slot in op de krapte die momenteel bestaat binnen het Mobiliteitsfonds.

2.1 Het juiste ov op de juiste plek en tijd

In paragraaf 1.1 van deze situatieschets wordt een landelijk beeld gegeven van de ontwikkeling in reizigersaantallen en het reisgedrag na corona. Het gebruik van het ov is ingrijpender veranderd waardoor niet alleen de aantallen reizigers maar ook de reispatronen structureel veranderd zijn. Het beeld daarbij is zeer divers, patronen verschillen zowel tussen de verschillende vormen van ov als tussen regio's, dagen van de week en gebruikersgroepen. Nog meer dan voorheen wordt duidelijk dat een goed ov-aanbod, zowel landelijk als regionaal, maatwerk is. In de *Mobiliteitsvisie 2050* wordt onderscheid gemaakt tussen drie verschillende typen gebieden met ieder eigen kenmerken: 'stedelijk gebied', 'suburbaan, kleinstedelijk en grootdorpelijk gebied' en 'landelijk gebied'. De relatie tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening heeft daarnaast nadrukkelijk de aandacht. Niet mobiliteit maar bereikbaarheid van vitale voorzieningen is in de *Mobiliteitsvisie 2050* voorop gesteld⁵⁷. Dit vraagt om goed begrip van de ruimtelijke kenmerken per gebied en sturing op zowel ruimtelijk als mobiliteitsbeleid. In deze paragraaf worden de verschillende behoeften per gebied en de consequentie ervan op het openbaar vervoer daarom in samenhang met de ruimtelijke kenmerken per gebied beschouwd.

De hoofdboodschappen in deze paragraaf zijn:

- > De veranderingen in reisgedrag in het ov lijken deels structureel en zeer divers. De perspectieven voor ov verschillen tussen stedelijk gebied, suburbaan/kleinstedelijk/grootdorpelijk gebied en landelijk gebied.
- > In stedelijk gebied wordt vanwege de woningbouwopgave ingezet op ruimtelijke verdichting in combinatie met ov en actieve mobiliteit. Wijzigingen in de vraag in het ov en onzekerheden rond stikstof vormen onzekerheden over het tempo waarin hier op kan worden ingezet. Om de ruimtelijke verdichting in de toekomst waar te kunnen maken, is het inspelen op toekomstige groei van de vraag naar ov, zowel in als tussen steden van belang.

⁵⁷ Hoofddijnennotitie *Mobiliteitsvisie 2050*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.

- > In suburbaan, kleinstedelijk en grootdorpelijk gebied is de mobiliteitsbehoefte complex. De auto is voor veel mensen het belangrijkste vervoermiddel. In deze gebieden wordt hier ook in de ruimtelijke ontwikkeling nadrukkelijk rekening mee gehouden (bijvoorbeeld met industrieterreinen langs de snelweg en parkeerplaatsen bij de supermarkt). Hierdoor worden andere vervoermiddelen relatief minder aantrekkelijk. Dit geldt ook voor het ov in zijn huidige vormen. Door deze ontwikkeling én de gewijzigde omstandigheden na corona, is er op deze plekken vaker voor gekozen om het ov af te schalen. De bereikbaarheid van cruciale voorzieningen voor mensen die geen auto kunnen betalen of gebruiken en niet in de directe omgeving van de meest cruciale voorzieningen wonen, verslechtert daardoor.
- > In landelijk gebied staat de bereikbaarheid van voorzieningen onder druk. Er is, uitzonderingen daargelaten, al langer – ook voor corona – een trend van centraliseren van voorzieningen en teruggaand ov-aanbod gaande. Corona heeft deze trend versneld. De exploitatie van het regionaal openbaar vervoer vraagt hier voor een kleiner wordende groep gebruikers steeds hogere investeringen. Ondanks recent aangenomen moties om het ov te ondersteunen, werpen de onderliggende trends de vraag op of het stutten van bestaande vormen van ov in landelijke gebieden op de langere termijn een haalbare kaart is of dat een grotere transitie in mobiliteits- en ruimtelijk beleid nodig is, waarbij ov-oplossingen ook nadrukkelijk in samenhang met het beleid voor knooppunten en andere vervoermiddelen worden gezien, zoals andere vormen van publiek vervoer, het beleid voor de auto en de (elektrische) fiets.

Verdichting in steden vraagt om tijdig inspelen op ov-vraag in de toekomst

Het stedelijk gebied kenmerkt zich door een hoge voorzieningendichtheid en een hoge inwonersdichtheid. Deze hoge dichtheid vraagt om ruimte-efficiënte en schone mobiliteitsoplossingen, zoals ov, wandelen en fiets. De Mobiliteitsvisie 2050 schrijft hierover: 'In stedelijk gebied neemt het ov in de mobiliteitsmix een belangrijkere plaats in dan in Nederland als geheel. Dat geldt met name voor de binnensteden. De kracht van het ov is daar dat het grote aantallen mensen kan verplaatsen op drukke trajecten in dichtbevolkte gebieden, met beperkte effecten op ruimte en leefomgeving.'

	G5 centrumgemeenten	
	Intern	Extern
Autobestuurder	16%	54%
Autopassagier	9%	19%
Trein	0%	13%
BTM	9%	4%
Active modes	66%	10%
Totaal	100%	100%
Totaal abs (mln)	4.779.265	1.204.202

Figuur 13. Tabel over gebruik van verschillende modaliteiten in de vijf grote gemeenten (G5) in 2022 (bron: KIM)

In steden groeit het autobezit minder hard dan in het landelijk gebied⁵⁸. Ook is er in de verdeling over de modaliteiten te zien dat reizigers relatief vaker dan in niet stedelijke gebieden kiezen voor ov en fiets dan bijvoorbeeld de auto (zie figuur 13). Keuzes in de ruimtelijke inrichting, waarbij sterker wordt ingezet op mogelijkheden voor mensen om zich te voet, per fiets of via het ov te verplaatsen en autogebruik wordt ontmoedigd (vermindering van aantal parkeerplekken, verhoging van parkeertarieven en inrichting van autoluwe zones) hebben hier een sterke invloed op). In de mobiliteitsvisies van de grote steden is de inzet voor de komende 10-20 jaar op dit type beleid terug te lezen (bijvoorbeeld in het *Multimodaal Toekomstbeeld 2040*⁵⁹). In het Toekomstperspectief Automobility wordt daarnaast geconstateerd dat het hoofdwegennet in het stedelijke netwerk Nederland (zeshoek Amsterdam, Zwolle, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Breda, Den Haag/Rotterdam) aan de grens van de capaciteit zit. Een goed functionerend trein-, bus, tram en/of metronetwerk tussen en binnen steden is van belang om verdere druk op het hoofdwegennet te voorkomen⁶⁰.

Zoals in paragraaf 1.2 wordt beschreven is er een grote samenhang tussen de inzet op ruimtelijke verdichting voor woningbouw en het ov in en tussen steden. Meer dan de helft van het geld voor de ontsluiting van de 17 grote woningbouwgebieden gaat naar investeringen in maatregelen voor het openbaar vervoer (€ 4 miljard). Zoals beschreven, zorgt deze inzet op termijn voor grotere drukte op het spoor. De landelijke netwerkanalyse⁶¹ laat zien dat vooral de drukte op intercityverbindingen tussen de grote steden toe zal nemen. Ook zorgt dit binnen de 17 gebieden voor minder reiskilometers (door grotere nabijheid) en een verschuiving van privé auto naar lopen, fietsen, ov en deelmobiliteit.

Over het tempo van realisatie van bovenstaande maatregelen zijn veel onzekerheden, onder andere vanwege stikstof. Bovendien is – zoals geschetst in paragraaf 1.1 – de reizigersgroei in het stedelijk ov lager dan dat voor corona verwacht werd en zijn de reizigers – vooral theoretisch geschoolden met een kantoorbaan en studenten – minder snel terug gekomen dan op niet-stedelijke verbindingen. Op de treinverbindingen tussen de steden is hetzelfde patroon zichtbaar. Door zowel landelijk als regionaal beleid is op termijn weer groei ten opzichte van 2019 (het jaar voor corona) te verwachten in en tussen de steden. Wanneer deze groei zal plaatsvinden is onder andere afhankelijk van de realisatie van de geplande woningbouw en bijbehorende infrastructurele maatregelen. Om uiteindelijk de verdichting voor de woningbouw in 2040 waar te kunnen blijven maken is tijdig inspelen op de groei van de vraag op termijn, zowel binnen als tussen steden van belang.

Complexe mobiliteitsbehoefte in suburbaan, kleinstedelijk en grootdorpelijk gebied

Dit type gebied is een verzameling van plekken die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 'het ommeland' worden genoemd; gemeenten die sterke woon-werk relaties met de stedelijke kernen hebben en gebruik maken van de voorzieningen in deze steden. In de Mobiliteitsvisie 2050 staat hierover: 'In de suburbane, kleinstedelijke en grootdorpelijke gebieden van Nederland woont een groot deel van onze inwoners. Van de 75% van de bevolking die in stedelijk gebied woont, woont de helft in het hoogstedelijk gebied, en de andere helft in de suburbane gebieden of ommelanden daaromheen (ruim 37% dus van de bevolking). Dat is meer dan in enig ander Europees land. Deze gebieden hebben vanwege hun ligging een eigen, vaak complexe mobiliteitsbehoefte.'⁶²

58 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Het wijdverbreide autobezit in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.

59 *Multimodaal Toekomstbeeld 2040*, Amsterdam: Metropoolregio Amsterdam (MRA) 2022.

60 *Toekomstperspectief Automobility, Ontwikkelagenda*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023.

61 Rijkswaterstaat en ProRail, *Netwerkanalyse woningbouw*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023

62 *De stad verbeeld*, 12 infographics over de stedelijke leefomgeving. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2015.



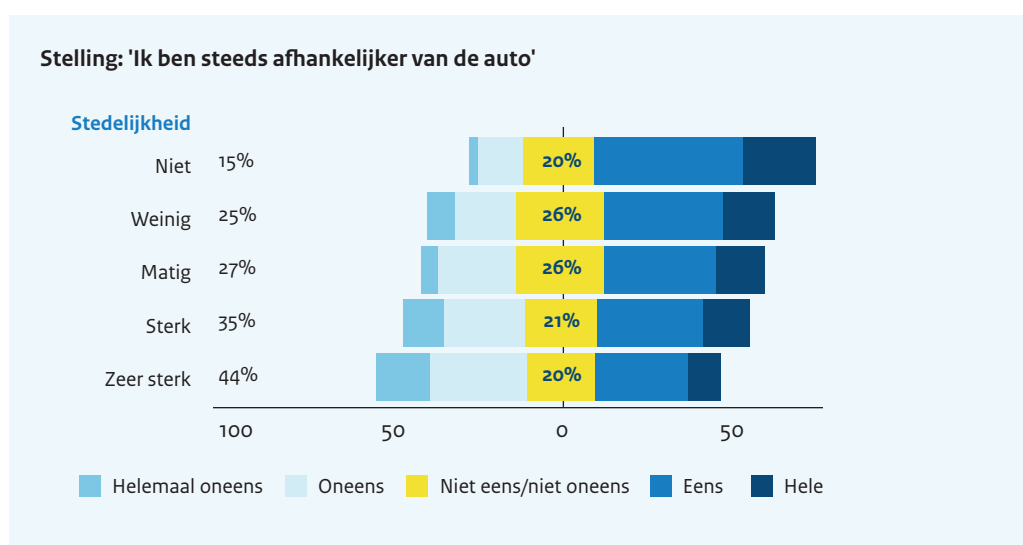
Figuur 14. Complexe patronen in de stad in beeld (bron: PBL)

In suburbaan gebied kiest men op de kleine afstanden vaak voor lopen of de fiets en voor verplaatsingen buiten het eigen woongebied is de auto voor veel mensen het belangrijkste vervoermiddel. Openbaar vervoer heeft hier een klein aandeel. Ook in kleinstedelijk en grootdorpelijk gebied is dit patroon te herkennen (zie figuur 15). Zoals in het *Toekomstperspectief Automobilititeit* wordt beschreven is de auto het meest geschikte vervoermiddel bij de meer verspreide 'kris-kras-verplaatsingen'. Hier is de auto binnen het eigen woongebied een aanvulling op de elektrische fiets en daar buiten het meest gebruikte.

	G17		G5 randgemeenten	
	Intern	Extern	Intern	Extern
Autobestuurder	13%	54%	27%	55%
Autopassagier	11%	19%	13%	20%
Trein	0%	13%	0%	8%
BTM	2%	4%	2%	2%
Active modes	64%	10%	58%	14%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Totaal abs (mln)	4.692.183	1.751.953	3.702.663	963.520

Figuur 15: Tabel met gebruik van verschillende modaliteiten in de 17 grote gemeenten (G17) en randgemeenten van de 5 grote gemeenten (G5) in 2022 (bron: KIM)

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid beschrijft in haar rapport over de maatschappelijke effecten van autobezit en -gebruik de vicieuze cirkel van autoafhankelijkheid. Door een hoog autobezit en -gebruik wordt in de ruimtelijke ontwikkeling nadrukkelijk rekening gehouden met de auto (bijvoorbeeld via plaatsing van industrieterreinen langs de snelweg en parkeerplaatsen bij de supermarkt). Hiermee groeit het reistijdvoordeel van de auto ten opzichte van andere modaliteiten, wat weer leidt tot meer autobezit. Dit heeft indirect tot gevolg dat het gebruik van andere vervoermiddelen minder aantrekkelijk is. In Nederland lijkt deze vicieuze cirkel beperkt van kracht. Toch geldt voor diverse voorzieningen dat de minimale reisafstand toeneemt. In 2020 zegt bijna de helft van de Nederlanders steeds afhankelijker te zijn van de auto⁶³.



Figuur 16. Afhankelijkheid van de auto (bron: KIM)

Openbaar vervoer is in deze gebieden een minder aantrekkelijke vervoersvorm dan de auto. Corona heeft dit versterkt omdat de toch al minder dik bezette ov-lijnen relatief vaker zijn afgeschaald en daarom minder frequent rijden. De bereikbaarheid van cruciale voorzieningen voor mensen die geen auto kunnen betalen of gebruiken en niet in de directe omgeving van de meest cruciale voorzieningen wonen, verslechtert daardoor.

In de *Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040* werd geschetst dat het traditionele ov-netwerk als geheel (de combinatie van trein en metro, tram of bus) vaak radiaal georiënteerd is. Dat wil zeggen van centrum naar centrum en van daaruit uitwaaiend. Dat maakt het vaak niet aantrekkelijk om met het ov vanuit de agglomeraties naar andere agglomeraties te reizen, de eerder genoemde kris-kras bewegingen. De flexibiliteit van de bus in combinatie met actieve- en deelmobiliteit maken het echter mogelijk om op deze verbindingen hoogwaardiger ov te bieden in de vorm van Bus Rapid Transit met snelle reistijden en goed voorziene hubs⁶⁴.

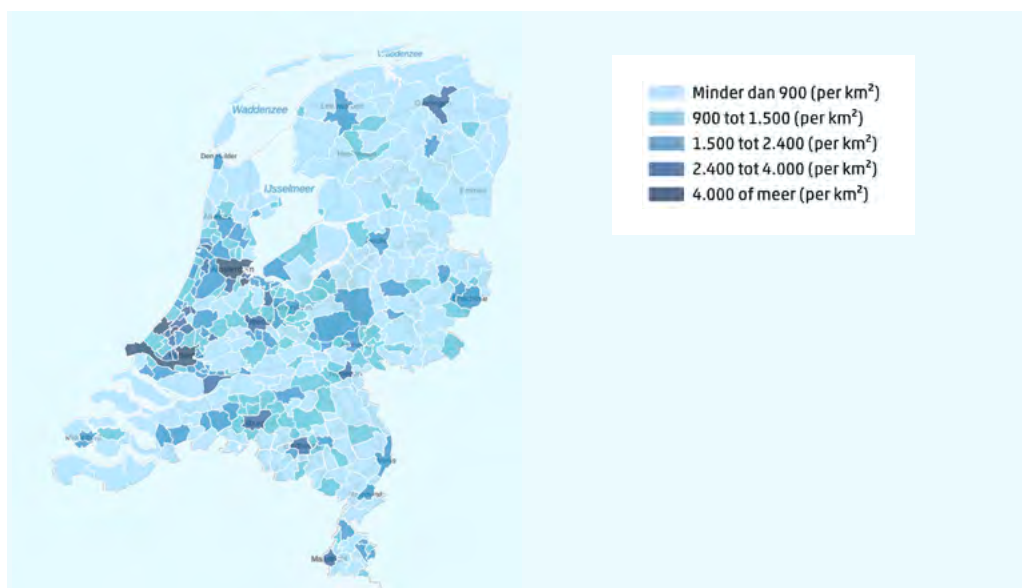
Druk op bereikbaarheid in landelijk gebied vraagt om transitie

Ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking woont in niet-stedelijk gebied, dat is relatief weinig ten opzichte van andere Europese landen⁶⁵ maar is qua oppervlak nog steeds een groot deel van Nederland (zie figuur 17).

⁶³ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Het wijdverbreide autobezit in Nederland, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.

⁶⁴ *Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040, Instappen naar 2040*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2019.

⁶⁵ *De stad verbeeld, 12 infographics over de stedelijke leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2015.



Figuur 17. Bevolkingsdichtheid in adressendichtheid per km² in 2022 (bron: CBS)

De trek van mensen naar de stad is een wereldwijde trend die ook in Nederland gaande is en doorzet. In het analyserapport *Toegang voor iedereen?* van het PBL blijkt deze trend ook merkbaar: Er is een afname van het voorzieningenniveau wat de reistijden tot vitale voorzieningen heeft vergroot. Hiermee staat de bereikbaarheid van vitale voorzieningen, vooral met vervoerswijzen anders dan de auto, onder druk. Met het openbaar vervoer heeft ruim 50% van de bevolking in landelijk gebied niet binnen 30 minuten toegang tot een ziekenhuis en 21% heeft geen toegang tot een supermarkt binnen 30 minuten. Ook de toegang tot hoger onderwijs is beperkt: van de jongeren in het landelijk gebied heeft 27% niet binnen 30 minuten toegang tot een beroepsinstelling en 42% niet binnen 60 minuten tot een locatie met hoger of wetenschappelijk onderwijs.⁶⁶

Tegelijkertijd is de perceptie over bereikbaarheid in het landelijk gebied bijna hetzelfde als in stedelijke gebieden. In zowel stedelijke als landelijke gebieden is er een groep mensen (5 à 6%, dat wil zeggen ruim 900 duizend mensen) die hun bereikbaarheid als onvoldoende ervaren. Als verklaring voor deze vergelijkbare ontevredenheid over bereikbaarheid tussen stad en platteland worden het relatief hoge autobezit in landelijk gebied (10% t.o.v. 30% in de stad) en de positieve houding ten opzichte van de auto genoemd.⁶⁷

In de *Mobiliteitsvisie 2050* staat hierover: 'In landelijke gebieden is de auto belangrijk voor de bereikbaarheid. De auto heeft hier letterlijk de ruimte, en heeft een relatief voordeel in betaalbaarheid en toegankelijkheid. Veel inwoners in dit gebied maken gebruik van dit vervoermiddel en moeten dit ook doen omdat er geen kosteneffectieve alternatieven zijn, noch vanuit publiek perspectief noch vanuit privaat perspectief. De opgave in het landelijk gebied is de maatschappelijke voorzieningen in stand te houden voor de inwoners, inclusief de verbindingen ernaartoe.'

66 *Toegang voor iedereen?*, Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2022.

67 Pot, F., *The Extra Mile: Perceived Accessibility in Rural Areas*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2023 <https://doi.org/10.33612/diss.737899635> en *Mobiliteit en bereikbaarheid in stedelijk en ruraal Nederland*. KIM, april 2023.

	Niet stedelijk	
	Intern	Extern
Autobestuurder	26%	61%
Autopassagier	12%	23%
Trein	0%	2%
BTM	1%	2%
Active modes	61%	13%
Totaal	100%	100%
Totaal abs (mln)	18.535.593	4.946.392

Figuur 18. Gebruik van verschillende modaliteiten in niet-stedelijk gebied in 2022 (bron: KIM)

Deze passage in de *Mobiliteitsvisie 2050* wordt onderschreven door figuur 18, waaruit blijkt dat slechts 4% van de verplaatsingen buiten het eigen woongebied met het openbaar vervoer (trein en bus, tram en metro) wordt gedaan ten opzichte van 84% met de auto. Fietsen en lopen doen mensen zowel voor interne als externe verplaatsingen bijna even vaak in niet stedelijk als in stedelijk gebied. In het *Toekomstperspectief Automobility* wordt ook voor de toekomst een belangrijke rol voor de auto verwacht. Autobeleid richt zich hier op het beschikbaar en betaalbaar houden van de auto door bijvoorbeeld het stimuleren van innovaties die auto- of rittendelen gemakkelijker maken en mobiliteitshubs die een goede overstap tussen auto en andere vervoermiddelen mogelijk maken.

Nog sterker dan in suburbaan, kleinstedelijk en grootdorpelijk gebied is de autoafhankelijkheid in landelijk gebied een aandachtspunt voor de groepen mensen die geen auto kunnen betalen of besturen⁶⁸. Uit het eerder aangehaalde onderzoek naar de perceptie van bereikbaarheid blijkt echter dat het niet hebben van een auto niet altijd de belangrijkste reden voor het ervaren van minder bereikbaarheid is. Vaak is er een combinatie van persoonlijke factoren (zoals het hebben van werk en van een sociaal netwerk) die ontevredenheid over bereikbaarheid veroorzaakt.⁶⁹

De trend van krimp en centraliseren van voorzieningen in landelijk gebied is dus al langer gaande. Evenals de sterke focus in mobiliteitsbeleid op de auto en op snelle en sterke verbindingen in het ov. Waar traditioneel in landelijk gebied de buslijnen in ieder dorp en iedere wijk stopten is het beleid nu gericht op snelheid. Deze wordt bereikt door het ‘strekken van lijnen’; haltes worden opgeheven, omwegen worden vermeden en er wordt minder door dorpen en wijken gereden vanwege snelheid remmende maatregelen (bijvoorbeeld drempels, minirotondes en lagere snelheidslimieten). De afstand tot haltes is hierdoor toegenomen waardoor deze niet voor iedereen meer goed te bereiken zijn. Corona heeft deze trend versneld. Door de afgenomen vraag, inflatie en het arbeidstekort vraagt de exploitatie van bestaande vormen van regionaal openbaar vervoer (voor een kleiner wordende groep gebruikers) steeds hogere investeringen. Het ov-aanbod is daarom afgeschaald waardoor het in totaal nu op zo’n 10% tot 15% ten opzichte van vóór corona zit (zie ook paragraaf 1.2). In landelijk gebied heeft dit de grootste impact, omdat sommige verbindingen hierdoor volledig wegvallen (in plaats van alleen maar minder frequent te worden gereden).

68 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, *Het wijdverbreide autobezit in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2022.

69 Pot, F., *The Extra Mile: Perceived Accessibility in Rural Areas*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2023 <https://doi.org/10.33612/diss.737899635>



Zoals beschreven in paragraaf 2.1 zijn er recent verschillende moties aangenomen die waarschijnlijk een grote impuls aan het regionaal ov kunnen geven. Echter, de al langer dalende trend in bereikbaarheid van voorzieningen en de personeelstekorten maken het aannemelijk dat beschikbaarheid van regionaal ov een uitdaging zal blijven. Er zijn oplossingen in het bredere mobiliteitsdomein nodig om een toekomstvast bereikbaarheid van voorzieningen in het landelijk gebied te verzekeren. Hierbij kan gedacht worden aan een goede combinatie van lopen, fiets, E-bike, deelmobiliteit, auto en vernieuwende vormen van ov. Op veel verschillende plekken in het land worden flexibele vormen van publiek vervoer verkend zoals belbus, belauto, haltetaxi en hubtaxi, vaak in combinatie met mobiliteitshubs waar vandaan sterke ov-verbindingen zoals trein, lightrail of Bus Rapid Transit vertrekken.

2.2 Betaalbaarheid van openbaar vervoer

De hoofdboodschappen in deze paragraaf zijn:

- > De betaalbaarheid van het ov kan vanuit verschillende invalshoeken worden gezien. Vanuit het perspectief van *absolute betaalbaarheid* kan worden bekeken in hoeverre reizigers ov kunnen betalen als de kosten van het ov niet vergoed worden (bijvoorbeeld door de werkgever of via de studenten ov-kaart). De *relatieve betaalbaarheid* van het ov kan worden bepaald door de gebruikskosten voor het ov te vergelijken met de gebruikskosten van andere vervoersmogelijkheden, bijvoorbeeld de auto of de elektrische fiets.
- > De tarieven voor het ov worden periodiek (meestal jaarlijks) geïndexeerd. Regionale overheden hebben hiervoor een landelijk tarievenkader afgesproken. Er is sprake van tariefvrijheid voor de verschillende regionale ov-autoriteiten (provincies en vervoerregio's). Voor de Hoofdrailnetconcessie bepaalt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat via de concessie de kaders waarbinnen de concessiehouder ticketprijzen kan vaststellen.
- > De voorziene tariefstijgingen in het regionale ov voor 2024 zijn door de Moties Bikker c.s.⁷⁰ en Grinwis⁷¹ structureel voorkomen. Voor de NS is de stijging van tarieven per 2024 eenmalig (voor de duur van 1 jaar) voorkomen. Dit heeft, zonder aanvullende tariefmaatregelen, naar verwachting tot gevolg dat de tarieven van NS in 2025 extra hard zullen stijgen (namelijk met de verhoging die eigenlijk per 2024 plaats zou vinden plus de reguliere jaarlijkse tariefindexatie).
- > Lagere tarieven in het ov leiden er op zichzelf slechts zeer beperkt toe dat autoreizigers in plaats van de auto gebruik gaan maken van het ov. Voor het effectief bewerkstelligen van andere vervoermiddelkeuzes kan een combinatie van beleidsinterventies ('push' en 'pull'-maatregelen) wel effectief zijn.

Verschillende perspectieven om naar betaalbaarheid te kijken

In een relatief groot aandeel van de totale ov-reizen zijn reizigers niet prijsgevoelig. Dit komt omdat zij ofwel reiskosten vergoed krijgen vanuit hun werkgever (woon-werkverkeer of werk-werkverkeer) ofwel via een studenten ov-kaart gratis kunnen reizen.

Voor het aandeel van de reizen waarbij kosten niet- of niet volledig worden vergoed (bijvoorbeeld reizen in het kader van vrijetijdsbesteding of bezoek van vrienden of familie), kan betaalbaarheid vanuit verschillende perspectieven worden beschouwd. Wanneer het gaat over de betaalbaarheid van het openbaar vervoer, dan kan onderscheid gemaakt worden tussen absolute reiskosten per kilometer (dit

⁷⁰ Motie van het lid Bikker c.s. over voorkomen van de voorziene prijsstijgingen in 2024 in het regionaal openbaar vervoer, 21 september 2023, kenmerk: 2023D38278. Kamerstuk 36 410, nr. 29.

⁷¹ Motie van het lid Grinwis c.s. over overgaan tot de uitvoering van het beleid om vershraling van regionaal ov te voorkomen en prijsstijgingen tegen te gaan, 5 oktober 2023, kenmerk: 2023D40752. Kamerstuk 36 410 IX, nr. 14.

verschilt per modaliteit en per reiziger), relatieve gebruikskosten van ov ten opzichte van het gebruik van andere vervoermiddelen en de ervaren betaalbaarheid (waarbij de ervaren verhouding tussen de gebruikskosten en het ov-product centraal staat). Moet een reiziger een reis met het openbaar vervoer zelf betalen, dan zijn de kosten afhankelijk van meerdere factoren. De prijzen per kilometer kunnen verschillen naar modaliteit (bus, tram, metro, trein), regio, persoonskenmerken (bijvoorbeeld leeftijdskortingen) en de reisafstand (een directe lijn tussen twee bestemmingen is goedkoper dan wanneer de lijn indirect is/de trein meer kilometers aflegt).

Ontwikkeling tarieven in het landelijk ov en in het regionaal ov

Met vervoerders worden in concessies afspraken gemaakt over de tariefsverhogingen die jaarlijks mogen worden doorgevoerd. Voor de NS zijn deze afspraken opgenomen in de concessie voor het hoofdrailnet. Binnen de huidige concessie mag het tarief (voor de beschermde kaartsoorten) maximaal met de verwachte inflatie⁷² worden verhoogd. In de afgelopen jaren viel de daadwerkelijke inflatie hoger uit dan de verwachte inflatie en waren in de concessie geen afspraken gemaakt om hier een correctie op door te voeren. De decentrale ov-autoriteiten hebben zich gecommitteerd aan het Landelijke Tarievenkader (LTK) waarin afspraken zijn opgenomen over onder andere het basistarief voor reizen op saldo en landelijke producten voor stad en streekvervoer. Deze tarieven worden sinds 2012 jaarlijks aangepast aan de hand van de Landelijke Tarieven Index (LTI). De decentrale ov-autoriteiten kunnen hun regionale tarieven, waaronder de kilometerprijs voor reizen op saldo, baseren op de LTI. Zij kunnen hier echter ook van afwijken doordat zij tariefvrijheid hebben.

Het bovenstaande zorgt voor jaarlijkse tariefverhogingen⁷³. De ACM berekende in de Vervoersmonitor 2019⁷⁴ dat de gemiddelde prijs per reizigerskilometer voor het ov sterk kan verschillen. Bij de prijs per reizigerskilometer gaat het om het totaal aantal reizigerskilometers van de modaliteit en de gemiddelde prijs die daarvoor is betaald. De prijzen varieerden van €0,14 op het hoofdrailnet tot €0,35 voor de tram. Uiteindelijk zijn de kosten zeer afhankelijk van de individuele omstandigheden van de reiziger, zoals woonplaats, leeftijd, bijdrage van de werkgever in de kosten en het tijdstip van de reis. Wanneer gekeken wordt naar de nominale kosten voor de reiziger voor het ov (zonder inflatiecorrectie) zijn deze tussen 2000 en 2019 gestegen met 77%⁷⁵ terwijl in dezelfde periode het besteedbaar inkomen voor huishoudens is gestegen met ongeveer 64%. Het ov is in die periode van 20 jaar ten opzichte van de ontwikkeling van het inkomen dus relatief duurder geworden voor de reiziger.

De prijzen van zowel het openbaar vervoer als de auto zijn in de afgelopen jaren verder gestegen. Bij de kosten van de auto worden in onderzoeken vaak ook de vaste kosten meegerekend (afschrijving, verzekering, onderhoud, wegenbelasting), maar dit zijn in het dagelijks gebruik geen kosten waar de reiziger in een directe vergelijking tussen kosten voor het openbaar vervoer en de auto rekening mee houdt. Bij deze vergelijking kijken reizigers meestal naar de kosten voor de brandstoffen ten opzichte van de prijs voor een kaartje voor het openbaar vervoer. Eventuele parkeerkosten kunnen de kosten voor een auto hoger doen uitvallen, maar zodra met meerdere personen wordt gereisd is de keuze voor de auto snel voordeliger en de reistijd korter.

Zowel de absolute als de relatieve kosten zijn heel erg afhankelijk van de situatie van de individuele reiziger. Een directe reis tussen twee steden in de daluren, wanneer iemand alleen reist, zal in het openbaar vervoer goedkoper uitvallen dan deze reis met de auto af te leggen. Een reis in de spits waarbij een aantal keer moet worden overgestapt tussen modaliteiten is qua kosten en reistijd voordeliger met

⁷² Consumentenprijsindex (CPI) zoals geprognosticeerd in de Macro Economische Verkenning.

⁷³ De NS verhoogde de tarieven voor de beschermde kaartsoorten in 2020 en 2021 met 1,5%, in 2022 met 1,8% en in 2023 met 5,5%. De LTI was in 2020 2,23%, in 2021 0,91%, in 2022 2,12% en in 2023 7,24%.

⁷⁴ ACM 2021, Vervoersmonitor 2019. Hierin zijn de marktontwikkelingen tot 2020 opgenomen.

⁷⁵ Verklaringen voor de verschillen in autobezit bij Nederlandse huishoudens, KiM, februari 2022, p.36.

de auto. Bij uitspraken over de absolute en relatieve kosten van het openbaar vervoer moeten dus altijd de verschillende reisprofielen in het hoofd worden gehouden.

Aangenomen moties zetten rem op tariefstijgingen regionaal ov en landelijk ov, maar leveren voor Hoofdrailnetconcessie een dilemma op voor 2025

Op basis van de LTI zou de tariefstijging van het regionaal ov in 2024 11,74% bedragen. Via de moties Bikker⁷⁶ en Grinwis⁷⁷ werd het kabinet verzocht deze tariefstijging voor het regionaal ov structureel te voorkomen (en vershraling van het aanbod tegen te gaan) en hiervoor €300 miljoen vrij te maken. Voor NS geldt dat de tariefstijging van 8,5% in 2024 eenjarig wordt voorkomen. Hiervoor moest 120 miljoen euro worden vrijgemaakt. De staatssecretaris heeft op 17 november een Kamerbrief gestuurd waarin uiteen is gezet hoe uitvoering is gegeven aan de moties Bikker en Grinwis.⁷⁸ De eenjarige prijscompensatie voor de NS levert onduidelijkheid op voor 2025. Zonder structurele extra financiering stijgen de tarieven voor de NS dan naar verwachting extra, omdat de gecompenseerde stijging van 2024 dan alsnog moet worden doorgevoerd en daar de reguliere indexatie van tarieven per 2025 bovenop komt.

Verlaging ov-tarieven heeft op zichzelf beperkte invloed op reisgedrag

Verschillende vervoerders bieden kortingsmogelijkheden voor reizigers die in de daluren kunnen reizen. Voor de reiziger wordt de reis hiermee voordeliger en vervoerders proberen met deze maatregel de reizigers te spreiden over de dag en het gebruik van ov op minder drukke tijden te stimuleren. Ondanks deze kortingen blijven reizigers veel in de spits reizen en concentreert dit zich in een hyperspits (tussen 07.30 en 08.30 uur). Deze hyperpits is na corona heftiger geworden.⁷⁹

In 2017 heeft de NS geëxperimenteerd met extra kortingen net buiten de hyperspits : 5% van de reizigers bleek op een ander tijdstip te gaan reizen. Maar de korting had ook lagere inkomsten voor de NS tot gevolg, omdat de lagere inkomsten niet werden gecompenseerd door hogere reizigerstaantallen.⁸⁰ In september 2023 stelde de NS voor in de nieuwe beoogde Hoofdrailnetconcessie op termijn tariefdifferentiatie in te voeren, waarbij een spitstoeslag zou worden gevraagd en reizen in daluren goedkoper zou worden.. De NS stelde deze maatregel voor om reizigers beter over de dag te spreiden. Voor de reiziger die niet de keuze heeft om buiten de spits te reizen betekent dit echter een stijging van de kosten. Zowel in absolute als in relatieve zin verhoogt een spitstoeslag de kosten voor de prijsgevoelige reiziger. Een meerderheid van de Kamer heeft zich uitgesproken tegen een dergelijke spitstoeslag en vanwege deze bezwaren is in de beoogde hoofdrailconcessie vastgelegd dat er eerst meer onderzoek wordt verricht naar mogelijkheden om reizigers te spreiden.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft in november 2022 een uitgebreid rapport uitgebracht⁸¹ over het effect van tariefverlagingen op de modal shift van de auto naar het ov. Uit dit onderzoek komt naar voren dat lagere ov-tarieven tot meer ov-reizen leidt, maar dat dit vooral meer reizen zijn van mensen die al gebruik maakten van het ov of mensen die overstappen van fietsgebruik naar ov-gebruik. De inzet van lagere tarieven zorgt dus wel voor meer reizigerskilometers, maar nauwelijks voor een daling van het gebruik van de auto. De reden hiervoor is dat voor veel mensen een reis met het openbaar vervoer geen alternatief is, doordat zij bijvoorbeeld in landelijk gebied wonen en

⁷⁶ Motie van het lid Bikker c.s. over voorkomen van de voorziene prijsstijgingen in 2024 in het regionaal openbaar vervoer, 21 september 2023, kenmerk:2023D38278. Kamerstuk 36 410, nr. 29.

⁷⁷ Motie van het lid Grinwis c.s. over overgaan tot de uitvoering van het beleid om vershraling van regionaal ov te voorkomen en prijsstijgingen tegen te gaan, 5 oktober 2023, kenmerk: 2023D40752. Kamerstuk 36 410 IX, nr. 14.

⁷⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2023/11/17/kamerbrief-aanvullende-financiele-steun-voor-het-openbaar-vervoer>

⁷⁹ Rapport KiM: waar is de ov reiziger gebleven

⁸⁰ <https://www.ovpro.nl/trein/2018/06/08/ns-korting-effectieve-maatregel-tegen-drukke-in-hyperspits/>

⁸¹ Effecten tariefverlagingen in het ov, KiM (2022)

daar minder ov-voorzieningen beschikbaar zijn. Om een modal shift te bewerkstelligen is een combinatie van maatregelen die enerzijds de auto duurder maken (zoals parkeerkosten of een kilometerheffing) en anderzijds het ov goedkoper maken, volgens het KiM voor trajecten waarbij het ov een reëel alternatief is voor de auto het meest effectief.

Bevordering betaalbaarheid ov voor specifieke doelgroepen vindt vaak al regionaal plaats

Het is voor gemeenten en provincies mogelijk om gratis of goedkoop ov aan te bieden aan specifieke doelgroepen. De provinciale overheden en vervoersautoriteiten Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en Vervoerregio Amsterdam (VRA) zijn opdrachtgever van het stad- en streekvervoer. Zij kunnen via een aanbesteding voordelige tariefproposities voor doelgroepen uitvragen. Gemeenten kunnen hiervoor ook tussentijdse verzoeken doen als onderdeel van het gemeentelijke minimabeleid. Zij zetten beleidsmatig regelmatig in op gratis of goedkoper ov voor minima. Dit resulteert in een groot aantal initiatieven en kent verschillende verschijningsvormen: gratis of goedkoper ov voor minima, gratis of goedkoper ov voor minima in bepaalde leeftijdsgroepen, tijdelijke acties of goedkopere abonnementen en dagkaarten.

2.3 Digitalisering en modernisering nodig om toekomstige bereikbaarheid te borgen

De hoofdboodschappen van deze paragraaf zijn:

- > Nederland zet in op een toekomstvast spoorstelsel passend bij de 21^{ste} eeuw. Dit sluit aan bij de Europese ambitie voor een slimmer en duurzamer spoorstelsel⁸².
- > De spoorsector was decennialang een wereld van staal en van de klok. Robuust en betrouwbaar. Het behouden van dit goede en tegelijkertijd aansluiten op de algemene digitaliserings- en automatiseringsontwikkelingen is een enorme klus.
- > Meer dan bij andere modaliteiten leidt toepassing van nieuwe systemen in het spoorstelsel, ter vervanging van bestaande systemen, tot een andere samenwerking tussen treinen, railinfrastructuur en besturing. Ook onderling kennen deze systemen veel interactie. De vervanging van ATB door het digitale treinbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS) is daarin de eerste stap.
- > Meegaan met deze technologische ontwikkeling is noodzakelijk, omdat bepaalde systemen op middellange termijn uitsluiten. Denk aan vervanging van het huidige mobiele communicatiesysteem voor het spoor (GSM-R), dat van 2G naar een toekomststelsel van 5G moet worden aangepast.
- > Digitalisering vergroot de interoperabiliteit met buurlanden, vergroot de concurrentiepositie van de trein op andere modaliteiten. maakt dat Nederland nog meer deel uit maakt van de Europese vervoermarkt, en borgt dat Nederland voldoet aan zijn juridische verplichtingen richting de EU.
- > Het slimmer maken van het spoorstelsel vraagt de komende decennia grote investeringen.
- > Afstemming tussen (en regie over) partijen in de spoorsector wordt zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit beheersbaarheid van nog groter belang.

82 Europese strategie voor duurzame en slimme mobiliteit (2020): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14012-2020-INIT/nl/pdf>

De komende jaren investeert het ministerie samen met de sector in de basis: aanpassen van organisaties en treinen en opleiden van personeel. Het huidige, analoge systeem uit de jaren '50/'60 is toe aan vervanging. Het spoorstelsel krijgt – mede vanuit Europa – steeds meer te maken met digitale componenten, zowel voor infrastructuur en rollend materieel als voor data.

In Nederland wordt op dit moment bijvoorbeeld gewerkt aan het digitaliseren van de treinbeveiliging door implementatie van ERTMS. Vanaf 2026-2028 zal ERTMS baanvak voor baanvak in gebruik genomen worden, te starten in het Noorden. Daarna zal de rest van Nederland worden voorzien. Met de komst van ERTMS wordt het treinbeveiligingssysteem gedigitaliseerd. ERTMS biedt bovendien een platform voor innovaties, zoals het dicht op elkaar rijden van treinen, het automatisch rijden (ATO) en de toepassing van 5G op het spoor (FRMCS). Ook draagt Nederland met de uitrol van ERTMS bij aan de Europese ambities om treinen gemakkelijker de interne Europese grenzen te laten passeren. ERTMS is daarmee de drager van meerdere digitale systeemveranderingen in de komende decennia. Belangrijke driver voor de wijze waarop deze systemen worden ontworpen en geïmplementeerd zijn Europese richtlijnen waar Nederland aan moet voldoen om grenzeloos vervoer aan te kunnen bieden.

Digitalisering en daarmee modernisering van het spoor vragen meer dan nu afstemming tussen partijen in de sector en regie over ontwerp en implementatie. Treinen en spoor zijn softwarematig nauwer met elkaar verbonden, wat bijvoorbeeld een andere werkwijze vraagt bij storingsherstel. Verwachting is bovendien dat benodigde software regelmatige updates zal kennen die de verbondenheid moeten blijven borgen. Ook zal cyberveiligheid een grote rol vragen. Door deze digitaliseringsslag is de functionaliteit van het spoorstelsel toekomstbestendig. Digitalisering vergroot de interoperabiliteit met buurlanden en vergroot de concurrentiepositie van de trein op andere modaliteiten. Ook maakt het dat Nederland nog meer deel uit maakt van de Europese vervoermarkt. Bovendien borgt het dat Nederland voldoet aan zijn juridische verplichtingen richting de EU.

In 2022 heeft het ministerie onderzoek laten uitvoeren naar de samenhang tussen -en de potentie van- meerdere digitale systemen.⁸³ Een van de conclusies uit het onderzoek was dat er een overkoepelende integrale aanpak moet worden ontwikkeld. Doel van deze aanpak is om in de toekomst gerichter investeringsbesluiten te kunnen nemen en om een integraal plan te maken voor de implementatiewerkzaamheden die de systeemsprongen vragen. Een integrale aanpak kan een belangrijke bijdrage leveren aan de benodigde regie en afstemming in de spoorsector en is zowel vanuit financieel oogpunt als vanuit beheersbaarheid van belang.

Digitalisering van het openbaar vervoer speelt daarnaast ook bij de interactie tussen reizigers en ov-aanbieders van reizigersdata een grote rol bij diensten als OV Pay en Mobility as a Service (MaaS).. Dat draagt bij aan de aanbidding van het juiste ov op de juiste plaats en tijd. Tegelijkertijd vraagt dit om een digitale infrastructuur en het juiste niveau van omgaan met gegevens.

⁸³ Digitale transitie voor een toekomstbestendig spoor. De vijf systeemsprongen zijn: Treinbeveiliging (ERTMS), Verkeersmanagement (TMS), Automatische treinbesturing (ATO), 5G-telecommunicatie (FRMCS) en Tractie- en energievoorziening (TEV).

2.4 Open toegang en de toekomstige marktordening

De hoofdboodschappen in deze paragraaf zijn:

- > Met het Europese Vierde Spoorwegpakket wordt meer marktopening beoogd van het openbaar vervoer per trein. Vervoerders kunnen treinvervoer ook zonder overheidsconcessie aanbieden in open toegang. Dit heeft in 2023 geleid tot veel nieuwe initiatieven van (buitenlandse) spoorvervoerders die diensten willen aanbieden op het Nederlandse spoor.
- > Om het publiek belang voor openbaar vervoer goed te kunnen blijven borgen, kan het nodig zijn om tot bepaalde algemene regels te komen die voor alle vervoerders gelden. Zo gelden voor alle partijen dezelfde randvoorwaarden en kan ook gestuurd worden op realisatie van beleidsdoelen.
- > In 2024 wordt een meerjarige verkenning gestart naar toekomstige scenario's voor de marktordening op het spoor na 2033 (het laatste jaar van de beoogde nieuwe Hoofdrailnetconcessie). Een onderzoek naar verdere decentralisaties van stoptreindiensten is onderdeel van de verkenning.
- > De keuzes voor de toekomstige marktordening op het spoor (balans tussen nationaal en decentraal concessievervoer en opentoeegangvervoer) zijn mede afhankelijk van de keuzes voor de netwerkontwikkeling op lange termijn.

Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket is na de internationale markt ook de binnenlandse markt voor personenvervoer per trein geopend. Ook zonder concessierelatie met de overheid kunnen vervoerders nu binnenlandse treindiensten aanbieden voor reizigers. Het blijft voor overheden wel mogelijk om concessies voor openbaar vervoer aan te besteden – of vanaf 2024 onder strenge voorwaarden onderhands te gunnen – als het vervoer niet, of niet in de gewenste mate, tot stand komt. Verdere opening van de markt voor openbaar vervoer per trein met meer opentoeegangvervoer kan leiden tot een marktordening die elementen heeft van de vrije markt en daarnaast gereguleerd wordt via vervoersconcessies. Daarmee heeft open toegang invloed op het functioneren van het openbaar vervoer. Met het concessie-instrument wordt de overheid in staat gesteld om gericht te sturen op openbaar vervoer. Voor het binnenlands personenvervoer blijven concessies grote voordelen bieden, met name door meer sturingsmogelijkheden op de beleidsdoelen voor openbaar vervoer. Bij open toegang is die sturing veel beperkter. Daarmee neemt bij meer opentoeegangvervoer de effectiviteit van concessies als sturingsinstrument af en daarmee ook de vanzelfsprekendheid dat concessiesturing voldoende impact heeft op de sturing van beleidsdoelen.

Om het publiek belang voor openbaar treinvervoer goed te kunnen blijven borgen, kan het nodig zijn om tot bepaalde algemene regels te komen om te kunnen blijven sturen op realisatie van beleidsdoelen. In onderzoek van Berenschot in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat⁸⁴ wordt geconstateerd dat de Europese en nationale wet- en regelgeving al veel reguleert en daarmee een sterke basis biedt voor het functioneren van het openbaar treinvervoer waaraan zowel concessievervoer als opentoeegangvervoer moeten voldoen. Tegelijkertijd blijkt dat op bepaalde onderwerpen verschillen bestaan in de regulering tussen opentoeegang- en concessievervoer. Berenschot heeft daarom in kaart gebracht welke aanvullende sturings- en reguleringsopties mogelijk en wenselijk zijn om publieke belangen te borgen. Op korte termijn wordt met relevante sectorpartijen en andere overheden het gesprek gevoerd over de wenselijkheid van aanvullende sturingsinstrumenten voor open toegang.

⁸⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 29 984, nr. 1172, d.d. 6 november 2023

Als gevolg van de Europese spoorregelgeving die meer marktopening beoogt, is door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat al aangekondigd dat de komende jaren ook de potentie van meer marktopening en wat dat vergt wordt onderzocht. In 2024 wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een verkenning gestart naar toekomstige scenario's voor de marktordening op het spoor na 2033 en de daarbij behorende inrichting van de governance (sturing en coördinatie) van het spoorstelsel. In de verkenning komen verschillende vraagstukken samen zoals de toekomst van de Hoofdrailnetconcessie en de decentrale concessies, de rol van open toegang en de uitvoering van systeemtaken. Ook wordt een onderzoek gestart naar de kansen en voorwaarden voor verdere decentralisaties van stoptreindiensten. Decentralisaties kunnen meerwaarde hebben als onderdeel van een regionale mobiliteitsvisie met het oog op verbetering van het regionale openbaar vervoer.

2.5 Krapte in het mobiliteitsfonds

Met het Mobiliteitsfonds bekostigt het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat instandhouding van bestaande- en aanleg van nieuwe ov- en spoorinfrastructuur, wegen en vaarwegen. Allemaal vanuit één budget en één integrale afweging, en voor aanleg gebaseerd op de Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA).⁸⁵ Het jaarlijkse MIRT-overzicht geeft alle rijksprojecten (aanleg) uit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat weer.⁸⁶ De horizon van het Mobiliteitsfonds is meerjarig (15 jaar), zodat investeringen vooruit kunnen worden geprogrammeerd. Gemiddeld genomen wordt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat circa € 2,5 miljard per jaar uitgegeven aan ov- en spoorinfrastructuur. Daarvan is op dit moment ongeveer twee derde bestemd voor instandhouding en een derde voor aanleg van nieuwe infrastructuur.

De hoofdboodschap van deze paragraaf is:

- > Gewijzigde omstandigheden (zie par 1.1) maken dat de omvang van het Mobiliteitsfonds ontoereikend is om alle bestaande opgaven voor het openbaar vervoer (zoals beschreven in hoofdstuk 1) in het oorspronkelijk beoogde tempo en omvang te realiseren. Dit vraagt bij bestaande financiële kaders de komende periode om een blijvende prioritering in het totaal van reeds bestaande ambities.

De omvang van het Mobiliteitsfonds is de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Onder andere door het kabinetsbesluit om structureel meer middelen vrij te maken voor de instandhouding van de Infrastructuur en Waterstaat-netwerken én door een impuls van €7,5 miljard voor de ontsluiting van nieuwe woningbouwlocaties. Middelen in het Mobiliteitsfonds worden automatisch jaarlijks geïndexeerd op basis van de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI).⁸⁷ Deze index is voor de helft gebaseerd op de gewogen prijsontwikkelingen voor het totaal aan overheidsinvesteringen en wordt voor ongeveer de helft bepaald door prijsontwikkelingen voor infrastructurele investeringen. Door deze berekeningswijze is de indexatie van de budgetten op basis van de IBOI niet een-op-een hetzelfde als de prijsstijgingen in de ov-sector en bij aannemers van infraprojecten. Bij elkaar is de langjarige opgave groot en zijn de middelen uit het Mobiliteitsfonds belegd. Budgettaire ruimte die de komende jaren vrijkomt is nodig om geplande investeringen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Dat heeft verschillende oorzaken, waarvan het merendeel in het infrastructurele domein liggen, waaronder:

⁸⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 328, *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021*.

⁸⁶ <https://www.mirtoverzicht.nl/>

⁸⁷ Indexatie geschied door het ministerie van Financiën.

- De instandhoudingskosten van de netwerken, stations en ov-knooppunten nemen toe. Dit blijkt onder andere uit de validatie van de instandhoudingskosten van het spoor⁸⁸ en komt onder andere doordat steeds meer vervangingen van grote infrastructurele elementen zoals bruggen en tunnels nodig zijn. Daarnaast worden de netwerken steeds intensiever benut, waardoor meer onderhoud nodig is. Ook zijn de kwaliteitseisen aan de infrastructuur met de jaren toegenomen en vragen nieuwe ontwikkelingen om maatregelen voor bijvoorbeeld duurzaamheid, klimaatbestendigheid, cybersecurity en digitalisering.
- De eerdergenoemde indexatie (IBOI) van de beschikbare middelen op het Mobiliteitsfonds loopt al enkele jaren niet gelijk op met de prijsstijgingen in de grond-, weg- en waterbouwsector. Daardoor is de koopkracht van het Mobiliteitsfonds afgenomen.
- De uitvoering van spoorbeheer en -aanleg wordt steeds complexer, bijvoorbeeld door wetgeving ter bescherming van de Nederlandse flora en fauna, arbowet- en regelgeving (werken met kwartsloze ballast) en in sommige gevallen door de beperkte stikstofruimte.
- Het kabinet Rutte IV heeft incidenteel en structureel middelen uit het Mobiliteitsfonds onttrokken om opgaven op andere beleidsterreinen binnen de Rijksbegroting op te vangen.⁸⁹
- Tijdens de coronapandemie en daarna is het landelijk en regionaal ov vanuit algemene middelen ondersteund met de Beschikbaarheidsvergoeding ov (circa €3,6 miljard) en vanuit het Mobiliteitsfonds met de Transitievergoeding ov (€140 miljoen over 2023).⁹⁰
- Door het veranderde reizigerspatroon en de hogere kosten zal de nieuwe HRN-concessie niet langer winstgevend zijn. In plaats van een jaarlijkse ontvangst van €80 miljoen ten behoeve van het Mobiliteitsfonds is naar verwachting een subsidie nodig van €13 miljoen per jaar ten laste van het Mobiliteitsfonds.⁹¹
- Om prijsstijgingen in 2024 voor reizigers op het hoofdrailnet te voorkomen (moties Bikker c.s.⁹² en Grinwis⁹³) wordt incidenteel €120 miljoen van het Mobiliteitsfonds vrijgemaakt en ter ondersteuning van het regionaal ov en het voorkomen van tariefstijgingen wordt structureel €300 miljoen beschikbaar gesteld via het Provinciefonds en de Brede Doeluitkering (BDU)⁹⁴. Dit wordt bekostigd uit algemene middelen en gereserveerde indexatie-middelen (waaronder structureel ca. €58 miljoen voor het Mobiliteitsfonds).⁹⁵

De infrastructurele opgave

De investeringen uit het Mobiliteitsfonds dragen bij aan de infrastructurele opgaven. Maar bij verschillende projecten is het ministerie niet de enige financier. Regionale partijen dragen regelmatig bij aan infrastructurele projecten of investeren zelf in ov-infrastructuur. Provincies, gemeenten en vervoerregio's benutten hiervoor eigen middelen of middelen die via de BDU of het Provinciefonds zijn toegekend. Deze paragraaf focust op de investeringen waar het ministerie opdracht aan geeft of aan bijdraagt. De uitdagingen die worden geschetst zijn (grotendeels) ook van toepassing op projecten van regionale partijen. Bijvoorbeeld uit de audit op de beheer- en onderhoudskosten voor vervoerregio's is gebleken dat beheer- en onderhoudskosten in de afgelopen jaren substantieel zijn gestegen en dat mogelijk door uitgesteld onderhoud op korte termijn een enorme instandhoudingsopgave kan worden

88 Kamerstukken II 2023/24, 36410-A-16

89 II 2023/24, 36 410, nr A-8, *Herprioritering Mobiliteitsfonds/MIRT*.

90 BVOV: Kamerstukken II 2019/20, 23 645, nr. 723 & 2020/21, 23 645, nrs. 726, 739, 747, 749 en 755 & 2021/22, 23 645, nr. 763; TVOV: Kamerstukken II 2022/23, 23 645, nr. 782.

91 Kamerstukken II 2023/24, 29984, nr. 1176

92 Kamerstukken II, 36 410, nr. 29

93 Kamerstukken II, 36 410, nr. 14

94 De Brede Doeluitkering maakt het mogelijk dat er op decentraal niveau maatwerkoplossingen kunnen worden gemaakt voor verkeers- en vervoervraagstukken.

95 De dekking komt voort uit de posten 'Onverdeelde LPO van tranches van voor 2022' en 'Resterende LPO Voorjaarsnota 2023' op de Aanvullende Post ter hoogte van 300 mln. Hierbij geldt dat de eerste post volledig wordt gebruikt (ca. 223 mln. struc.). De post Resterende LPO Voorjaarsnota 2023 bestaat uit drie posten:

1. De volledig gereserveerde indexatie voor de risicoreservering Traditioneel Eigen Middelen (TEM) (ca. 19 mln. struc.);
2. Een deel van de gereserveerde indexatie van het Mobiliteitsfonds (ca. 58 mln. struc.)
3. Een deel van de incidenteel gereserveerde indexatie van het Transitiefonds (548 mln incidenteel).

verwacht.⁹⁶ Het onderzoek van TNO naar de vernieuwingsopgave van de infrastructuur onderstreept dat verder.⁹⁷ Uit dat onderzoek is gebleken dat kosten voor vernieuwing van de infrastructuur in de komende tien jaar zullen verdubbelen en in deze eeuw nog verder zullen gaan stijgen naar meer dan drie keer hogere kosten dan in 2021. Gemeenten nemen meer dan de helft (circa 55%) van deze kosten voor hun rekening. Het landelijke netwerk (Rijkwaterstaat en ProRail) neemt bijna een kwart (23%) voor haar rekening en het restant ligt bij de provincies (9%) en de waterschappen (13%).

De infrastructurele opgave kan op verschillende manieren worden opgedeeld. In onderstaand overzicht is gekozen onderscheid te maken in grofweg drie investeringsdoelen. Elk doel draagt afzonderlijk bij aan de eerder geschetste opgaven en ambities en voor ieder doel zijn risico's te identificeren als er niet of in onvoldoende mate in wordt geïnvesteerd.

- 1 Investeren in instandhouding en kwaliteitseisen ter verbetering van de infrastructuur:** om treinen te laten rijden is het van belang dat de bestaande infrastructuur in stand wordt gehouden en dat er gewerkt kan worden aan nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld voor duurzaamheid, klimaatbestendigheid en cybersecurity. Dit om de bestaande functies te behouden: verwerken vervoerstroom, verbinding tussen (middel)grote steden en verbinding tussen landsdelen. Voor het spoorstelsel is het ook van belang om te (gaan) voldoen aan (nieuwe) voorschriften (voor één Europees spoorstelsel).
- 2 Investeren in de uitvoering van de HRN-concessie en in de capaciteit op het spoor voor de komende 10 jaar:** om de capaciteit op het spoor en de stations de komende tien jaar op peil te houden en de dienstregeling passend bij de vervoersgroei te rijden ter uitvoering van de beoogde HRN-concessie 2025-2033, is het noodzakelijk dat projecten in uitvoering doorgang vinden.
- 3 Investeren in het vervoersstelsel van de toekomst (vanaf 2033):** om het spoorvervoer vanaf 2033 te faciliteren kan geïnvesteerd worden in vooronderzoek, verkenningen en de uitvoering van projecten die bijdragen aan het vervoersstelsel na 2033.

Instandhouding en kwaliteitseisen ter verbetering spoorinfrastructuur

Om reizigers en verladers te kunnen blijven faciliteren is het noodzakelijk dat de spoorinfrastructuur op orde komt en blijft. Dit vormt het vertrekpunt om verder te bouwen aan specifieke uitbreiding en verrijking van het netwerk (zie doel 2 en 3). Als hier aan voorbij wordt gegaan, kunnen verschillende risico's optreden die zich onder andere uit in meer verstoringen op het spoor. Het spoornetwerk in Nederland is aangemerkt als vitale infrastructuur.⁹⁸ Dit betekent dat grote verstoringen van het netwerk kunnen leiden tot ontwrichting van de Nederlandse samenleving. Concreet: een grote verstoring op het spoor zorgt ervoor dat grote hoeveelheden inwoners hun bereikbaarheid verliezen. Om dit te voorkomen zijn verschillende soorten investeringen nodig die allemaal bijdragen aan het bereikbaar houden van Nederland. Enerzijds betreft dit het in stand houden van de bestaande spoornetwerken. Anderzijds betekent dit het bestaande spoornetwerk toekomstvast maken, zodat deze voldoet aan de hogere kwaliteitseisen voor duurzaamheid, klimaatbestendigheid en cybersecurity en dat deze gaat voldoen aan (nieuwe) voorschriften voor één Europees spoorstelsel. De exacte omvang van ieder specifiek onderdeel is nog niet uitgehard. Uit de gevalideerde instandhoudingsbehoefte van het spoor (waarin duurzaamheid, klimaatbestendigheid en cybersecurity zijn meegenomen)⁹⁹ blijkt dat hiervoor gemiddeld jaarlijks een budget van 2,45 mld. vanuit IenW nodig zou zijn.

Veranderende omstandigheden vereisen maatregelen. Regenbuien hebben vandaag de dag gemiddeld genomen meer impact dan 50 jaar geleden en het spoor wordt substantieel meer gebruikt. De spoorinfrastructuur is nog onvoldoende toegelegd op deze veranderingen. Zonder preventieve

⁹⁶ Rapport Audit BOV-kosten lokaal spoor vervoerregio's, Mott MacDonald, 19 april 2017.

⁹⁷ Rapport Vernieuwingsopgave infrastructuur, Landelijk prognoserapport 2023, TNO, oktober 2023.

⁹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 30 821, nr. 108, *Vitaal beoordeling wegen en spoor*.

⁹⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 2023D46078, *Validatie instandhoudingskosten hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI)*.

maatregelen op bijvoorbeeld klimaatadaptatie en baanstabieleit kunnen veranderingen in de toekomst voor een toename in verstoringen zorgen, zowel in frequentie, hevigheid als tijdsduur. Klimaatbestendig spoor vraagt op de korte termijn investeringen, maar kan op de lange termijn zorgen voor maatschappelijke besparingen.

Tegelijkertijd wordt binnen Europa gezamenlijk gewerkt aan één Europees spoorsysteem dat voldoet en bijdraagt aan de Europees afgesproken klimaatdoelstellingen. Een internationaal systeem dat goed op elkaar aansluit, in techniek en in samenwerking, om zo steeds meer duurzame internationale verbindingen tot stand te kunnen brengen. Waarbij vervanging van oude technieken, innovatie en digitalisering een belangrijke rol spelen. Op Europees niveau worden daar met regelmaat afspraken over gemaakt die de lidstaten implementeren in eigen land en wordt regelgeving gemaakt of geactualiseerd die (direct) van toepassing is op iedere lidstaat. Dit omvat regelgeving met algemene eisen, bijvoorbeeld de TEN-T richtlijn en capaciteitsverdeling. Naar inschatting van ProRail is bijvoorbeeld om volledig te voldoen aan de TEN-T eisen op de netwerken zoals die in de herziening zijn voorzien, een investering van € 15,4 miljard euro nodig.¹⁰⁰ Daar zijn nu geen middelen voor beschikbaar. Daarnaast worden door Europa ook technische en operationele eisen geformuleerd, zoals de Technische Specificaties voor Interoperabiliteit (TSI's). Deze Europese eisen dragen niet alleen bij aan één Europees spoorsysteem, maar zijn ook voor het nationale systeem een noodzakelijke ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is de uitrol van het digitale treinbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS). Op Europees niveau is afgesproken dat iedere lidstaat dit systeem zal gaan implementeren. Dit komt de veiligheid, capaciteit en uniformiteit op het Europese spoornetwerk ten goede.

Ook nationaal is ERTMS een belangrijke ontwikkeling. Zo vervangt ERTMS het huidige ATB-systeem. Deze is verouderd en gebaseerd op techniek van de jaren '50. Op den duur nemen de storingen toe richting het einde van de levensduur, zijn er steeds minder monteurs beschikbaar die nog met deze oude techniek kunnen omgaan en zijn onderdelen niet meer verkrijgbaar. Het is niet meer toegestaan om een ander treinbeveiligingssysteem dan ERTMS te implementeren. Ook vormt ERTMS het platform voor verdere digitalisering van het spoor. De uitrol van ERTMS is een langlopende en complexe opgave. Recente herijkingen van de planning en de kostenraming toonden aan dat er een hoger bedrag en langere tijd nodig is om de treinbeveiliging en gerelateerde systemen klaar te maken voor de toekomst. De uitrol van ERTMS staat namelijk niet op zichzelf. Bij ongewijzigde mijlpalen kunnen de kosten tot 2031 afgerond € 1,5 miljard (prijsspeil 2022) hoger liggen dan het in deze periode beschikbare budget (€ 3,5 miljard). Daarom vindt er op dit moment een bijstelling van het programma ERTMS plaats.¹⁰¹

Uitvoering beoogde HRN-concessie (2025 – 2033) en capaciteit op peil

Met de beoogde HRN-concessie voor de periode 2025 – 2033 is richting gegeven aan de dienstregeling van de komende tien jaar. Als capaciteitsverdelers verdeelt ProRail de beschikbare treinpaden over de reizigers- en goederenvervoerders. Maar de capaciteit op het spoor en van stations raakt vol. Dat kan leiden tot verschillende risico's die zich op korte termijn kunnen voordoen. Door een overvol spoornetwerk verdwijnt de rek uit het systeem om nog meer treinen te laten rijden dan voorzien in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer. Voor vervolgstappen (afhankelijk van de ontwikkeling van de vervoervraag) zijn extra maatregelen nodig die nog niet financieel gedekt zijn en waarvoor de studies op dit moment nog niet zijn gestart. Treedt er een verstoring op, dan is de kans groter dat dit grote gevolgen heeft voor de dienstregeling van de rest van de dag. Dat gaat ten koste van de kwaliteit van het spoorproduct. Daarnaast is groei op het spoor zonder investeringen niet mogelijk. Door het tekort aan capaciteit kunnen er simpelweg geen extra treinen worden ingepast. Dit geldt zowel voor reizigers- als goederentreinen. Dat kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van treinreizen (volle treinen) en op duurzaam goederenvervoer (geen modal shift).

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2023/24, 29 984, nr. 1164, *Voortgang TEN-T Spoor*.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2023/24, 33 652, nr. 90, *Negentiende voortgangsrapportage ERTMS*.



Om de capaciteit op het spoor te vergroten en de voorgenomen HRN-concessie uit te kunnen voeren, voert ProRail in opdracht van het ministerie verschillende programma's en MIRT-projecten uit. Deze programma's en projecten hebben ieder een eigen scope, planning en budget. In de infrasector zijn duidelijke markt- en prijseffecten zichtbaar: er is sprake van prijsstijgingen, marktkrapte en beperkte beschikbaarheid van arbeidskrachten (zie paragraaf 1.1). De verwachting is dat deze effecten ook kunnen optreden voor de (MIRT-)projecten en programma's. Voor deze projecten en programma's is veelal geen risicoreservering beschikbaar om tegenvallers op te kunnen vangen en zijn versoeringsopties niet altijd toereikend.

Om dit te illustreren kan gekeken worden naar een van de grotere investeringen die in de komende tien jaar wordt afgerond: het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS). Met de uitvoering van PHS vergroot de capaciteit van het spoornetwerk voor zowel reizigers als verladers via verschillende maatregelen op diverse spoortrajecten in Nederland. Op deze manier wordt het zogeheten 6-basis model (minus Zuidasdok) mogelijk gemaakt en kan de Betuweroute beter worden benut. PHS is in volle realisatie waarbij ruim 85% van het budget (circa € 4 miljard over de looptijd van het programma) is vastgelegd en meer dan een derde van het budget is uitgegeven. Daar waar wordt gebouwd, zijn ook altijd risico's die vragen om extra financiële middelen. Dit kunnen risico's van buitenaf zijn (zoals schaarste van arbeid en materialen en inflatie), maar ook van binnenin (zoals tegenvallende onderzoeksresultaten in de uitvoering waardoor aanvullende maatregelen nodig zijn). Echter kampt PHS met een potentieel tekort dat nu bijna € 400 miljoen bedraagt in de negende voortgangsrapportage tegenover € 225 miljoen in de achtste voortgangsrapportage.^{102, 103} Daarbij is realiteit dat de keuzeopties beperkt zijn, omdat het programma grotendeels in uitvoering is.

Het vervoersysteem van de toekomst (vanaf 2033)

Ook na de uitvoering van de HRN-concessie zal het spoor zich verder ontwikkelen, wat leidt tot een infrastructurele opgave. Zo kennen infrastructurele projecten lange doorlooptijden. Een gemiddeld spoorproject duurt al snel 10 tot 15 jaar, waarbij de maakbaarheid – gelet op de huidige marktomstandigheden – steeds gezien moet worden. Zoals geschetst in hoofdstuk 1 is er sprake van een structureel veranderd reizigerspatroon en een vertraagde reizigersgroei. Dat neemt niet weg dat knelpunten zich op enig moment weer voor zullen doen of dat Europese afspraken systeemsprongen vereisen. Zo is op Europees niveau afgesproken om voor 2040 het nieuwe telecommunicatiesysteem te implementeren om sneller data uit te kunnen wisselen (gebaseerd op 5G in plaats van 2G). Ook kunnen vernieuwingen en innovaties met een systeemsprong veel betekenen voor de capaciteit op het netwerk en inspelen op de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt. Een voorbeeld daarvan is automatische treinbesturing (Automatische Trein Operatie, c.q. ATO) waardoor een trein zelfstandig de dienstregeling kan uitvoeren, kan halteren bij stations en rangeerbewegingen op emplacementen kan maken.¹⁰⁴ Met het Toekomstbeeld Spoorgoederen dat nu in ontwikkeling is, zal het beeld verder aangevuld kunnen worden voor het goederenvervoer per spoor.

Verder wordt het steeds drukker op en rond het spoor door de aanwijzing van nieuwe woningbouwlocaties in de buurt van spoorlijnen en stations. Enerzijds vraagt dat om slimme aanpassingen van bestaande infrastructuur en voorzieningen (zoals deelmobiliteit), zodat meer reizigers daar gebruik van kunnen maken. Anderzijds vraagt dat om beheersing van omgevingseffecten zoals geluid en trillingen.

¹⁰² Kamerstukken II 2023/24, 32 404, nr. 119.

¹⁰³ Kamerstukken II 2022/2023, 32404, nr. 117.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2022/23, 2022D47411.

Om tijdig knelpunten op te kunnen lossen worden vanuit het Mobiliteitsfonds op dit moment al diverse verkenningen en vooronderzoeken gefinancierd. Het is in principe de afspraak binnen het Mobiliteitsfonds dat 100% van het benodigde budget gereserveerd moet zijn voordat een verkenning kan starten. Om vervolgens 100% financiering beschikbaar te hebben voordat de uitvoeringsfase start. Zo is voor de volledige uitvoering van de Lelylijn € 3 miljard gereserveerd en vindt nu het MIRT-onderzoek plaats.¹⁰⁵ Ook voor het verlengen van de Noord-Zuidlijn wordt momenteel gewerkt aan een MIRT-onderzoek. Het gereserveerde uitvoeringsbudget hiervoor is in de Ontwerpbegroting 2024 deels ingezet voor andere doeleinden.¹⁰⁶

Voor bovenstaande opgaven is de totale financiële omvang nog niet volledig uitgetrild. Het is ook altijd mogelijk dat een nieuw kabinet nieuwe ambities formuleert of dat de Kamer nieuwe wensen uitspreekt. Daarbij is het van belang keuzes voor de korte, middellange en lange termijn in samenhang te bezien en duidelijke prioriteiten te stellen.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2021/22, 2021D50025.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr A-8, H.

3.

Keuzerichtingen

Na een situatieschets van het hier en nu (hoofdstuk 1) en verdiepende analyses vanuit verschillende perspectieven (hoofdstuk 2) zetten we in hoofdstuk 3 uiteen welke globale keuzerichtingen naar de toekomst mogelijk zijn. De keuzerichtingen behoeven nadrukkelijk nog nadere uitwerking en zijn primair bedoeld als eerste aanzet richting meer uitgewerkte samenhangende pakketten met concrete beleidskeuzes. Naar analogie van de *Mobiliteitsvisie 2050* is het aan te bevelen om nadere uitwerkingen van beleidskeuzes in samenhang met keuzes in ruimtelijke ordening en beleid voor andere vervoermiddelen te bezien. Dit zowel ten aanzien van het landelijk ov-netwerk als voor het regionale ov. De verschillende menukaarten die in het kader van de *Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV*¹⁰⁷ zijn ontwikkeld, kunnen voor de nadere uitwerking van samenhangende beleidspakketten worden gebruikt om mogelijke ov-componenten in de infrastructurele ingrepen te bepalen.

De hoofdboodschappen in dit hoofdstuk zijn:

- > De verschillende keuzerichtingen worden globaal inzichtelijk gemaakt aan de hand van twee assen. Op de horizontale as ligt de keuze op de mate van groei in het gebruik van ov waar naar wordt gestreefd. Dit variërend van focus op het behoud van de huidige ov-capaciteit (geen reizigersgroei of opvang van eventuele reizigersgroei) tot sterke reizigersgroei (met extra inzet). Op de verticale as ligt de keuze op het tempo waarin naar hogere kwaliteit wordt gestreefd (variërend van een sterke temporisering van inzet op kwaliteitsverbetering tot kwaliteitsverbetering binnen afgesproken termijnen).
- > De combinatie van keuzes op de twee assen levert vier globale keuzerichtingen op, die ieder een eigen focus hebben: focus op instandhouding (A'), focus op kwaliteit (B'), focus op breed maatschappelijk rendement (C') en focus op groei (D').
- > Een eerste voorzichtige inschatting is dat door middel van herprioritering van bestaande middelen beleidsscenario A' (en bijbehorend hoekpunt A) mogelijk is met de huidige budgetten en arbeidsmarktcapaciteit. Voor beleidsscenario's B', C' en D' (en bijbehorende hoekpunten B, C, D) wordt ingeschat dat deze om een (substantiële) aanvulling van de huidige financiële middelen vragen.
- > Zelfs met een aanvulling van de huidige financiële middelen luistert de maakbaarheid van de maatregelen in ieder beleidsscenario zeer nauw, gegeven de schaarste van mensen en materialen. Permanente aandacht voor de maakbaarheid van beleidskeuzes verdient om deze reden bijzondere aandacht.

Bij het maken van keuzes in de beleidsrichting is het, naast de uitdagingen voor het openbaar vervoer zelf (zoals geschetst in hoofdstuk 1 en 2), ook relevant om rekening te houden met de bijdragen die het openbaar vervoer in potentie kan leveren aan grotere maatschappelijke vraagstukken. Dit wordt in onderstaande alinea's uiteengezet. Daarnaast is, zoals eerder benoemd, een goede afstemming tussen keuzes in het gehele ov-netwerk en samenhang met beleid voor andere vervoermiddelen van belang. Naast een korte uiteenzetting hiervan komen de verschillende keuzerichtingen voor beleid aan bod.

¹⁰⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-2311ee8d-89c9-4278-9f75-8dd8f3e4db51/pdf>

Waarin onderscheidt het Openbaar Vervoer zich?

Het openbaar vervoer kan een belangrijke bijdrage leveren aan bredere maatschappelijke beleidsopgaven, zoals ook verwoord in de *Ontwikkelagenda Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040*¹⁰⁸. Dit onder andere op het gebied van:

- *Ruimtelijke ontwikkeling en leefbaarheid*: De groeiende vraag naar betaalbare woningen vraagt om het realiseren van voldoende woningbouw en het slim ordenen van schaarser wordende ruimte. Met openbaar vervoer kunnen nieuwe en verdichte woningbouwlocaties goed ontsloten worden in combinatie met een groene inrichting van de leefomgeving. Het openbaar vervoer maakt daarmee op een veilige manier efficiënt gebruik van de schaarse ruimte¹⁰⁹.
- *Duurzaamheid / CO₂-reductie doelstellingen*: Economische en maatschappelijke kosten van klimaatverandering kunnen worden gereduceerd of gemitigeerd door over te stappen naar onuitputtelijke energiebronnen en in te zetten op behoud van de natuur. Een groter aandeel van lopen, (elektrisch) fietsen en openbaar vervoer draagt daar direct aan bij.
- *Economische ontwikkeling*: De structurele economische groei vlakt op het moment af. Bij een inzet op het verstevigen van de economische groei kan het ov een belangrijke rol spelen in het behoud en verbeteren van bereikbaarheid van de economische kerngebieden.
- *Inclusieve samenleving / brede welvaart*: Mobiliteitsarmoede en voorzieningschaarste kunnen lokaal welzijn en welvaart bedreigen. Het bieden van vervoersmogelijkheden aan alle sociaaleconomische groepen zorgt voor een sterk en welvarend land.

Samenhang in keuzes ov-netwerk ten aanzien van andere vervoermiddelen

Om investeringen in het openbaar vervoer maximaal te laten renderen, is het cruciaal om het ov-netwerk integraal en in nauwe afstemming met het beleid voor andere vervoermiddelen en aanpalende beleidsterreinen (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening) te ontwikkelen. Dit is mogelijk door:

- *Integratie met ruimtelijke ontwikkeling*: Het dicht bij elkaar brengen van verschillende functies (zoals wonen, werken, voorzieningen en recreatie) maakt de afstanden veelal geschikt om te lopen of te fietsen. Het ov kan in dat geval benut worden om juist de langere afstanden af te leggen waardoor de wijken zelf autoluw of autovrij kunnen worden.
- *Integrale keuze in het gehele ov-netwerk*: Het ov-netwerk beslaat verschillende manieren van reizen, zoals trein, metro, tram of bus. Een reis kan daarom vragen om het gebruik van verschillende vormen van ov, bijvoorbeeld door na een reis met de trein over te stappen op de bus. De reiziger heeft in het geval van overstappen een groot belang bij behapbare reistijden en goede aansluitingen. Om een betere integratie van het gehele ov-netwerk en goede hubs tot stand te brengen is nauwe samenwerking tussen verschillende vervoerders en ov-autoriteiten nodig.
- *Integratie van beleid voor verschillende vervoermiddelen*: Het ov-gebruik gaat hand in hand met het gebruik van andere vervoermiddelen. Zo kan een reiziger te voet, met een (ov-)fiets of met de auto naar een station of halte reizen, om vervolgens gebruik te maken van het ov en tot slot het laatste stuk te lopen naar de eindbestemming. Het optimaal mogelijk maken hiervan vraagt om samenhangende keuzes in de inrichting van knooppunten waar verschillende vervoersstromen samenkomen, bijvoorbeeld voor voorzieningen zoals fietsstallingen, toiletten en reisinformatie. Ook de route naar zulke knooppunten is daarmee belangrijk. Een snelfietsroute vanuit regionale kernen naar een ov-knooppunt kan bijvoorbeeld de bereikbaarheid van die kernen vergroten.

¹⁰⁸ Ontwikkelagenda TBOV, pag. 11/13: Accommoderen verstelijkingsopgaven, versterken economische potentie, invulling geven aan klimaat- en milieu-opgaven, verbeteren veiligheid, gezondheid en leefomgeving, vergroten ontplooiingskansen mensen en versterken sociale cohesie

¹⁰⁹ <https://www.ov-nl.nl/wp-content/uploads/2023/05/De-waarde-van-het-OV-03042023-verkleind.pdf>

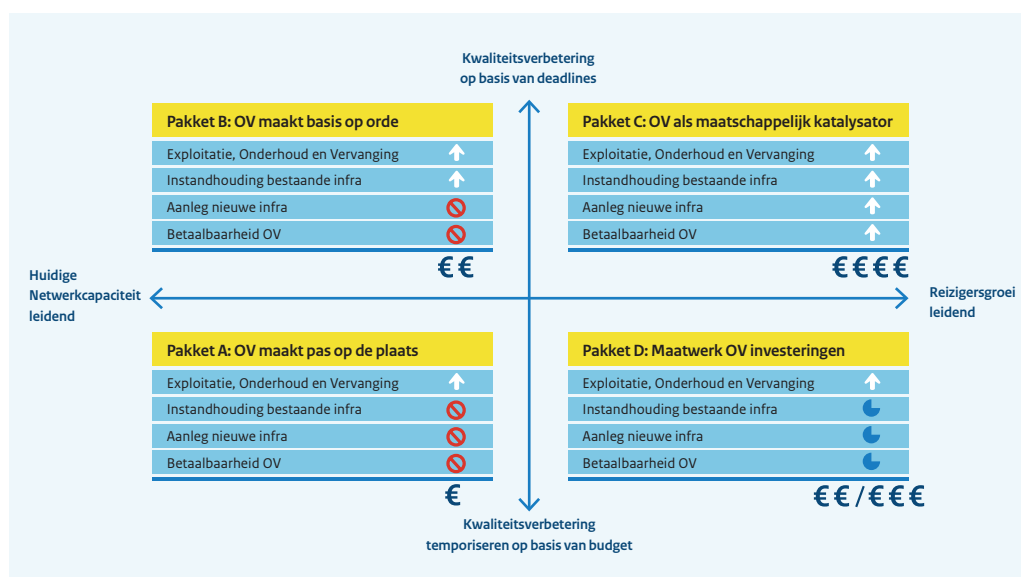
Beleidsrichtingen

In voorgaande hoofdstukken werd duidelijk dat de omstandigheden en opgaven waarbinnen het toekomstbeleid voor het ov gezien moet worden, gewijzigd zijn. De vraag ‘hoe nu verder?’ dringt zich daarmee op en laat zich niet eenvoudig beantwoorden.

Om de (on)mogelijkheden in kaart te brengen zijn verschillende mogelijkheden in beleidsrichtingen geclusterd over twee assen: reizigersgroei en kwaliteitsverbetering. Deze factoren zijn geïdentificeerd als primaire drijfveren voor de doorontwikkeling van het ov-netwerk.

- > **Reizigersgroei:** De bandbreedte in keuzes varieert. Van enerzijds de huidige netwerk- en ov-capaciteit leidend te laten zijn en geen investeringen te doen in uitbreiding van het netwerk of capaciteitsverhogende vernieuwingen. Tot anderzijds het leidend laten zijn van reizigersgroei en daar de netwerkcapaciteit en vernieuwingen in het netwerk op te aanpassen. Het stimuleren van reizigersgroei vergt investeringen in het netwerk die op dit moment niet of slechts deels begroot zijn. Investerings in het behoud van het huidige ov-netwerk en de exploitatie daarvan zijn deels begroot..
- > **Kwaliteit:** Als het gaat om kwaliteit, dan draait de keuze vooral om de manier waarop -en het tempo waarin- invulling wordt gegeven aan (nieuwe) regelgeving, afspraken en voorschriften. Gekozen kan worden om hogere kwaliteitsafspraken te maken of de snelheid van invoering hiervan ter discussie stellen en het huidige kwaliteitsniveau als referentie te hanteren. Anderzijds kunnen we volledig en binnen afgesproken termijnen compliant willen zijn. Het volledig en binnen (veelal eerder) afgesproken tijdslijnen inrichten van het ov-systeem op basis van nieuwe regelgeving, afspraken en voorschriften vergt investeringen die op dit moment niet of slechts deels begroot zijn.

Door de assen te combineren, ontstaan vier hoekpunten van het speelveld op basis waarvan onderstaande scenario's beschreven zijn (zie figuur 19). Per scenario is inzichtelijk gemaakt welke investeringen worden gedaan (groene pijl) of worden stopgezet of getemporiseerd (rode stoppen).



Figuur 19 Investeringscenario's ov (hoekpunten) op basis van primaire kostendrijvers

Van hoekpunten naar evenwichtige beleidspakketten

De hoekpunten vormen een extreme uitwerking van verschillende keuzerichtingen, maar maken daarmee wel de dilemma's inzichtelijk. Het verder ontwikkelen van een maatschappelijk gedreven ov-systeem vraagt veel investeringen die momenteel grotendeels niet begroot zijn (C). Minder investeren betekent minder ambitie qua reizigersgroei (B) en/of minder kwaliteit, waarbij deels niet of niet tijdig aan Europese afspraken wordt voldaan (A). Er kan gekozen worden voor maximale inzet om groei mogelijk te maken, maar dit betekent ook scherpe keuzes en mogelijk grote verschillen in kwaliteit (D). Vanuit elk hoekpunt kunnen meer evenwichtige beleidsscenario's worden gedestilleerd. Deze bevinden zich meer in het midden van het speelveld, waarbij er nog steeds belangrijke onderlinge verschillen bestaan. De evenwichtige scenario's A'-B'-C'-D' zijn weergegeven in figuur 20. Daaronder zijn ze nader beschreven en afgezet tegen het hoekpunt.



Figuur 20. Uitgebalanceerde beleidsscenario's



Van hoekpunt 'ov maakt pas op de plaats' naar beleidsscenario 'Instandhouding gedreven'

In het hoekpunt A 'ov maakt pas op de plaats' gaat een deel van de huidige beleidsinzet op 'standby' en wordt uitgegaan van het absolute minimum. De huidige netwerkcapaciteit is leidend en de mate en snelheid waarmee kwaliteitsverbeteringen worden ingevoerd, is afhankelijk van beschikbaar budget. Dit betekent geen investeringen in groei en een kritische houding ten aanzien van hogere kwaliteitseisen.

Pakket A: OV maakt pas op de plaats	
Instandhouding	↑
Hogere kwaliteitseisen	⊘
Aanleg nieuwe infra	⊘
Betaalbaarheid OV	⊘
€	

Het hoekpunt A 'OV maakt pas op de plaats' kan evenwichtiger worden gemaakt in het beleidsscenario A' 'Instandhouding gedreven'. Dit scenario gaat nog steeds uit van de principes: focus op houden voor bouwen met minimale groei en minimale kwaliteitsverbetering. Wel wordt het pakket evenwichtiger door meer rekening te houden met bestaande afspraken en verplichtingen.

Instandhouding - Als het gaat om instandhouding dan blijft het uitgangspunt ten opzichte van het hoekpunt ongewijzigd. Het budget moet worden opgehoogd om de grotere instandhoudingsopgave te financieren zodat de huidige ov-infrastructuur behouden blijft. Naast instandhouding van de infrastructuur, wordt ook het ov-aanbod in stand gehouden. In dit scenario geldt dat het ov-aanbod pas groeit nadat de vervoersvraag is gegroeid. Op die manier wordt eventuele groei in frequentie bekostigd uit het daadwerkelijk gebruik van het ov.

Hogere kwaliteitseisen - In het hoekpunt wordt uitgegaan van een verlaging van de kwaliteitseisen en het schrappen van kwaliteitsambities voor verduurzaming, baanstabieleit, klimaatadaptatie, veiligheid en gezondheid en leefomgeving. Hierdoor wordt op verschillende onderdelen niet voldaan aan Europese afspraken. Bijvoorbeeld als het gaat om de afspraak om 100% CO₂-neutraal te zijn in 2050. Of als het gaat om het voldoen aan alle TEN-T eisen, waaronder het breed infrastructureel mogelijk maken van een reissnelheid van 160 kilometer per uur. Dit laatste is op een groot deel van het Nederlandse treinnetwerk niet haalbaar of heeft slechts in beperkte mate rendement. In het beleidsscenario is geen sprake van verlaging van de eisen, maar wordt wel gekeken naar behoud van het huidige kwaliteitsniveau, met waar nodig een temporisering of een bijstelling van de ambitie. Er wordt dan wel toegewerkt naar kwaliteitsambities, maar in een trager tempo. Dit heeft vooral op onderdelen van de kwaliteitsambities tot gevolg dat Europees afgesproken deadlines niet worden behaald. Op basis van urgentie, wetgevende kaders en bestuurlijke afspraken kan bezien worden of een lichte verbetering van het kwaliteitsniveau (in laag tempo) noodzakelijk is. Deze eventuele inspanningen zijn niet gedekt vanuit de bestaande budgetten, wat zonder aanvulling van het budget in ieder geval een herprioritering van andere investeringen betekent.

Aanleg nieuwe infra - Aanleg wordt in het hoekpunt zoveel als mogelijk geschrapt aangezien reizigersgroei geen speerpunt is. In dit beleidsscenario blijft het uitgangspunt houden voor bouwen wat resulteert in een zo klein mogelijke aanlegportefeuille. Net zoals in het hoekpunt is de afronding van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en (regionale) projecten in de realisatiefase voor de uitvoering van de (HRN-)concessie(s) de basis. In dit scenario wordt wel gekeken hoe budgetneutraal productstappen alsnog plaats kunnen vinden en hoe budgetneutraal het (regionaal) ov kan worden vernieuwd. Ook kan op basis van urgente knelpunten gezien worden of bijvoorbeeld specifieke ov-knooppunten met minimale inspanningen aangepast kunnen worden. Dit vraagt dan wel om een aanvulling van het bestaande budget en een herprioritering van reeds gealloceerde middelen.

Betaalbaarheid ov (absoluut en relatief) - Waar het hoekpunt uitgaat van geen enkele maatregel of inspanning, stelt het beleidsscenario voor om te bezien waar budgetneutraal maatregelen getroffen kunnen worden voor relatieve betaalbaarheid van het ov. Dat betekent dat de prijzen nog steeds zullen stijgen via gebruikelijke indexerings, maar dat het ov aantrekkelijker gemaakt wordt via flankerend beleid of wijzigingen in de beprijzing van andere modaliteiten. Daardoor verbetert de relatieve betaalbaarheid van het ov ten opzichte van de auto. Deze maatregelen moeten zodanig worden vormgegeven dat in principe geen aanvullend budget nodig is. In dit scenario zijn er geen inspanningen voor een verbetering van de absolute betaalbaarheid van het ov.

Van hoekpunt 'ov maakt het netwerk op orde' naar beleidsscenario 'Kwaliteit gedreven'

In het hoekpunt B 'ov maakt het netwerk op orde' richt de beleidsinzet zich op het in stand houden en verbeteren op basis van hogere kwaliteitseisen aan het openbaar vervoer. De huidige netwerkcapaciteit is leidend en er wordt volledig en tijdig voldaan aan nieuwe regelgeving, afspraken en voorschriften. Dit betekent dat alle investeringen op dat laatste gericht zijn. Door investeringen in hogere kwaliteitseisen (zoals investeringen in ERTMS en baanstabielheid) kan het op termijn mogelijk zijn op onderdelen van het netwerk meer treinen te laten rijden. Echter, groei is in dit scenario geen uitgangspunt en de inzet ziet daar dan ook niet op toe.

Pakket B: OV maakt netwerk op orde	
Instandhouding	↑
Hogere kwaliteitseisen	↑
Aanleg nieuwe infra	⊘
Betaalbaarheid OV	⊘
€ €	

Het hoekpunt B 'ov maakt het netwerk op orde' wordt evenwichtiger met beleidsscenario B' 'Kwaliteit gedreven'. In dit scenario worden investeringen op kwaliteitsverhoging nogmaals in hun geheel gezien op noodzakelijkheid, wettelijke kaders en urgentie. Zijn kwaliteitsverhogingen nodig, dan moet gekeken worden of deze (ten opzichte van de nu gestelde invoertermijnen) kunnen worden getemporeerd. Verder vinden minimale investeringen plaats in groei.

Instandhouding - Het uitgangspunt van houden voor bouwen blijft in stand. Het budget moet verhoogd worden om de grotere instandhoudingsopgave te financieren zodat de huidige ov-infrastructuur behouden blijft. De instandhouding van het ov-aanbod volgt in principe de vervoersvraag, tenzij de kwalitatieve bereikbaarheid onder het minimum belandt. In dat geval wordt het ov verder gestut om een minimale bereikbaarheid te garanderen. Is dit nodig, dan zijn aanvullende middelen nodig om maatregelen te financieren.

Hogere kwaliteitseisen - Waar het hoekpunt er op inzet om alle hogere kwaliteitseisen volledig en tijdig te realiseren (bijvoorbeeld de volledige invoering van het European Rail Traffic Management System), wordt in het beleidsscenario per geval specifiek gekeken naar de urgentie. Waar mogelijk worden kwaliteitsverbeteringen getemporeerd om de opgave dichter te laten aansluiten bij de bestaande budgetten en om de opgave uitvoerbaarder te maken. De invoering van het European Rail Traffic Management System wordt dan bijvoorbeeld wel versneld ten opzichte van nu, maar niet zodanig dat er grote druk op de uitvoerbaarheid ontstaat. Hetzelfde kan bijvoorbeeld gelden voor de elektrificatie van bussen. Ambities worden daarmee niet geschrapt, maar mogelijk wel getemporeerd op basis van een herprioritering. Dit kan op onderdelen van de kwaliteitsambities ertoe leiden dat Europees afgesproken deadlines niet tijdig volledig worden behaald. Verhaal daarbij kan zijn dat de belangrijkste ov-adres met de hoogste urgentie als eerst worden aangepakt. Zo worden nog steeds stappen gezet richting de gestelde doelstellingen, zij het in een lager tempo. Om de stappen te kunnen realiseren is wel aanvullend budget en een herprioritering van de al gealloceerde middelen nodig.

Aanleg van nieuwe infra - Aanleg van nieuwe infra wordt in het hoekpunt zoveel als mogelijk geschrapt aangezien de huidige netwerkcapaciteit leidend is. In het beleidsscenario blijft dit het uitgangspunt, al kan aanleg van nieuwe infra wel overwogen worden als dit ook direct bijdraagt aan de hogere kwaliteitseisen. Bijvoorbeeld de aanpak van een overweg kan direct bijdragen aan hogere veiligheidsnormen en kan tegelijkertijd bijdragen aan capaciteitsvergroting op het netwerk. Ook kan in dit scenario gekeken worden naar budgetneutrale productstappen of ov-vernieuwing. Op basis van urgente knelpunten kan daarin worden geprioriteerd. Deze aanvullende inspanningen vragen dan wel om een aanvulling van het bestaande budget. Een herprioritering van al gealloceerde middelen is naar verwachting onvoldoende.

Betaalbaarheid ov - In tegenstelling tot het hoekpunt stelt het beleidsscenario voor om enkele maatregelen te treffen om het ov relatief betaalbaar te maken. De absolute betaalbaarheid van het ov verandert daarmee niet. De prijzen zullen namelijk nog steeds stijgen aan de hand van de gebruikelijke indexeringen. Via flankerend beleid of wijzigingen in de beprijzing van andere modaliteiten kan het ov relatief aantrekkelijker gemaakt worden. Deze maatregelen moeten zodanig vorm krijgen dat in principe geen aanvullend budget nodig is.

Van hoekpunt 'ov maakt schaalsprong' naar beleidsscenario 'Ambitie gedreven'

In het hoekpunt C 'ov maakt schaalsprong' wordt de beleidsinzet zodanig ingericht dat zowel reizigersgroei optimaal wordt aangejaagd en mogelijk gemaakt als het volledig en tijdig voldoen aan hogere kwaliteitseisen wordt gerealiseerd. Dit vraagt grote investeringen en zorgt voor een intensieve opgave voor de uitvoerende organisaties, die gezien de krappe arbeidsmarktsituatie zeer uitdagend zal zijn.



Het hoekpunt C 'ov maakt schaalsprong' wordt evenwichtiger door de infrastructurele ambities te temporiseren en te herprioriteren. Met beleidsscenario C 'Ambitie gedreven' wordt het benodigde investeringsbedrag teruggebracht én wordt de uitvoerbaarheid van plannen binnen een meerjarige krappe arbeidsmarkt verbeterd. Dit vindt plaats voor zowel de kwaliteitsverbeteringen als voor potentiële reizigersgroei.

Instandhouding - Zowel het hoekpunt als het beleidsscenario vraagt om een ophoging van het bestaande budget om de grotere instandhoudingsopgave te financieren. Zo blijft de huidige ov-infrastructuur behouden en is ook voor nieuw opgeleverde infrastructuur voldoende budget beschikbaar om deze over de levensduur heen goed te onderhouden. Het ov-aanbod wordt in stand gehouden om verdere verschraving tegen te gaan en een (licht) aanjagend effect op reizigersgroei te bewerkstelligen (zowel in het landelijk als in het regionaal ov). Hiervoor zijn wel middelen nodig om de exploitatie te stutten die nu nog niet zijn begroot.

Hogere kwaliteitseisen - Waar het hoekpunt uitgaat van volledig en tijdig voldoen aan alle hogere kwaliteitseisen, wordt in het beleidsscenario geprioriteerd op urgentie en maakbaarheid. Zo wordt bezien welke ov-aders het meest gebaat zijn bij verhoging van de kwaliteit voor zowel de infrastructuur als de exploitatie. Er wordt op onderdelen van de kwaliteitsambities niet volledig of niet geheel tijdig aan Europese afspraken voldaan, maar wel grotendeels. Ook worden meekoppelkansen met aanlegprojecten gezocht om de betaalbaarheid van de maatregelen te verbeteren. De maakbaarheid bepaalt mede of maatregelen op kwaliteitsverbetering getemporeerd worden. Ook met prioritering en temporisering is maar een deel van de maatregelen voorzien van financiële dekking en is dus een aanvulling van het budget nodig.

Aanleg van nieuwe infra - Ten opzichte van het hoekpunt wordt in het beleidsscenario meer geprioriteerd op urgentie voor aanleg van nieuwe infra aangezien het niet maakbaar is om zowel alle aanlegprojecten uit te voeren als projecten ter bevordering van de kwaliteit. Op basis van urgentie, wettelijke verplichtingen en bestuurlijke afspraken worden mogelijke nieuwe productstappen (in voorbereiding op doorgroei naar 8basis) verder verkend of bij kleinere inspanningen uitgerold. Om de tekorten bij de huidige MIRT projecten (inclusief MIRT onderzoeken vanuit de woningbouwmiddelen) op te vangen is een budgetsuppletie nodig. Voor nieuwe aanleg en de budgetsuppletie is nu geen budget aanwezig en moet aanvullende financiering geregeld worden voor deze uitgevoerd kan worden.

Betaalbaarheid ov - Het hoekpunt vraagt maximale inzet op zowel absolute als relatieve betaalbaarheid van het ov. In het beleidsscenario wordt deze inzet minder groot. Om de absolute betaalbaarheid van het ov te bevorderen kan de eenmalige tariefdemping in 2024 voor het hoofdrailnet structureel gemaakt worden. Hiervoor is in het bestaande budget nog geen financiering. Er worden geen verdere ingrepen in de tariefontwikkelingen in het regionaal ov gedaan. Wel worden andere scherpe keuzes gemaakt in flankerend beleid en beprijzing van andere modaliteiten om het ov relatief betaalbaarder te maken. Voor deze maatregelen wordt eventueel aanvullend budget vrijgemaakt. Ook hiervoor is in het bestaande budget nog geen financiering beschikbaar.

Van hoekpunt 'ov als aanjager van vervoersvraag' naar beleidsscenario 'Groeï gedreven'

In het hoekpunt D 'ov als aanjager van vervoersvraag' is de beleidsinzet om via investeringen en maatregelen zoveel mogelijk groei aan te jagen en mogelijk te maken. De reizigersgroei is leidend en er bestaat een kritische houding ten aanzien van hogere kwaliteitseisen. Investeringsen zijn gericht op groei en niet op het voldoen aan hogere kwaliteitseisen.

Pakket D: OV als aanjager van vervoersvraag	
Instandhouding	↑
Hogere kwaliteitseisen	⊘
Aanleg nieuwe infra	↑
Betaalbaarheid OV	↑
€ € €	

Het hoekpunt D 'ov als aanjager van vervoersvraag' wordt evenwichtiger door iets meer rekening te houden met bestaande afspraken en verplichtingen daar waar de prioriteit wordt gelegd. Dit is gevangen in beleidsscenario C 'Groeï gedreven'. Qua groei is het scenario iets minder ambitieus omdat de investeringen ook worden gericht op minimale kwaliteitsverbetering zodat, bijvoorbeeld de veiligheid wordt geborgd.

Instandhouding - In het hoekpunt is instandhouding nog steeds het uitgangspunt waardoor een ophoging van het budget nodig is. Daarnaast wordt extra geïnvesteerd in de instandhouding van het ov-aanbod. Zo wordt de reizigersgroei in het landelijk en regionaal ov zoveel mogelijk aangejaagd en gefaciliteerd. In het beleidsscenario wordt dit tweede wat afgezwakt. Aangezien reizigersgroei nog steeds het uitgangspunt is gaat er wel extra beleidsinzet in behoud en lichte groei van het landelijk en regionaal ov-aanbod. Middelen om dit te realiseren zijn op dit moment niet begroot.

Hogere kwaliteitseisen - Waar in het hoekpunt alleen investeringen worden gedaan in kwaliteit die reizigersgroei mogelijk maakt, investeert het beleidsscenario met minimale inspanning ook in de algemene kwaliteit van het ov. Waar mogelijk wordt wel getemporiseerd en blijven de inspanningen zo klein mogelijk. De ondergrens in kwaliteit wordt bewaakt zodat bijvoorbeeld de veiligheid op het spoor en op stations niet te sterk in het geding komt. Zo worden er wel kwaliteitsstappen gezet, maar wordt de urgentie bepaald door de bijdrage aan de reizigersgroei. Door de sterke inzet op reizigersgroei en zeer gematigde inzet op kwaliteitsverbetering wordt een hoger risico op ongevallen en verstoringen in deze keuzerichting geaccepteerd. En er wordt op verschillende onderdelen niet voldaan aan Europese afspraken (bijvoorbeeld om 100% CO₂-neutraal te zijn in 2050 of aan eisen aan geluidsoverlast). Als de ondergrens van de kwaliteitseisen laag genoeg gesteld wordt, zijn er niet direct aanvullende middelen nodig.

Aanleg van nieuwe infra - Het hoekpunt gaat uit van maximale reizigersgroei en daar wordt de aanlegportefeuille dan ook op aangepast. In het beleidsscenario is reizigersgroei nog steeds het uitgangspunt, maar wordt er niet volledig voorbij gegaan aan het belang van kwaliteit. Om de uitvoerbaarheid van de totale aanlegportefeuille te waarborgen is prioritering en temporisering van de projecten nodig. De prioritering kan plaats vinden op basis van urgentie van de opgave of regio en op basis van bijdrage aan reizigersgroei. De aanlegprojecten hoeven daarmee niet direct bij te dragen aan kwaliteit, zolang maar wordt voldaan aan de minimum-kwaliteit. Om deze aanlegportefeuille te bekostigen zijn aanvullende financiële middelen nodig, aangezien deze grotendeels nog ongedekt of onbegroot zijn.

Betaalbaarheid ov (zowel absoluut als relatief) - Het hoekpunt wordt maximaal ingezet op reizigersgroei en maatregelen die daarbij passen: maximale inzet op modal shift en betaalbaar maken van het ov. In het beleidsscenario wordt nog steeds ingezet op absolute betaalbaarheid van ov op het hoofdrailnet of in de regio om reizigersgroei te bevorderen. Om de absolute betaalbaarheid van het ov te bevorderen kan de eenmalige tariefdemping in 2024 voor het hoofdrailnet structureel gemaakt worden. Daar zijn nu nog geen middelen voor beschikbaar in de huidige budgetten. Daarnaast wordt via flankerend beleid de relatieve betaalbaarheid van het ov bevorderd.

Slotwoord

Met deze situatieschets is inzicht geboden in de actuele uitdagingen waar het openbaar vervoer voor staat. Vanuit verschillende invalshoeken komen aandachtspunten voorbij voor het toekomstig beleid en wordt een eerste aanzet gedaan voor mogelijke keuzerichtingen. Deze situatieschets moet dan ook niet worden gezien als een 'eindbeeld', maar vooral als een eerste aanzet voor nieuwe beleidskeuzes voor de korte, middellange en lange termijn. En dat in nauwe samenhang met het beleid voor ruimtelijke ordening en beleid voor andere vervoermiddelen. Op die manier worden krachten van gebieden en verschillende vervoermiddelen zo goed mogelijk gebundeld.

Colofon

Definitieve versie, januari 2024

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)

*Fotoverantwoording; alle foto's Mediatheek Rijksoverheid,
behalve foto p. 24 Denise Jans/Unsplash, foto p. 34: Djurre Stoové/Unsplash.*



Dit is een uitgave van het
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

Januari 2024