



Nationaal Openbaar Vervoer Beraad

# Notitie werkgroep modaliteitsoverstijgende ticketing

25-9-2024

## Inleiding

Naar aanleiding van moties en toezeggingen heeft een technische NOVB-werkgroep een aantal onderwerpen met betrekking tot betaalbaarheid en het betalen van mobiliteit behandeld. De werkgroep heeft bestaande informatie over de onderwerpen geïnventariseerd maar geen voorkeursvariant aangegeven of een positief of negatief oordeel gegeven aan de individuele onderwerpen. De onderstaande notitie is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Betaalbaarheid van het openbaar vervoer: een beknopt overzicht van (huidige) dossiers/onderzoeken die te maken hebben met de betaalbaarheid van het openbaar vervoer
- Abonnementen/kortingsproducten: beschrijving van huidige producten en de doelgroepen voor wie ze beschikbaar zijn op het HRN en het decentraal ov.
- Nederlandticket en varianten: onderzoek naar het Nederlandticket waarbij op basis van zelf geformuleerde criteria drie varianten voorgesteld. De tickets zijn beoordeeld op de verwachte kosten en de geformuleerde criteria.
- Dubbel basistarief: overzicht van bestaande informatie en vragen die zouden spelen bij mogelijk afschaffing
- Enkelvoudig in- en uitchecken: informatie over de eerdere stappen die zijn gezet en beschrijving van drie mogelijke opties wanneer dit dossier verder wordt opgepakt

## **Betaalbaarheid van het openbaar vervoer**

De afgelopen jaren hebben we te maken gehad met een hoge inflatie: de kosten voor boodschappen, energie en vervoer zijn fors gestegen. Dit heeft er mede toe geleid dat de betaalbaarheid van het openbaar vervoer meer aandacht heeft gekregen in de Tweede Kamer. Hieronder staat een aantal dossiers/onderzoeken die te maken hebben met de betaalbaarheid van het ov.

### Onderzoeken Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Het KiM heeft in 2022 een onderzoek<sup>1</sup> gedaan naar de effecten van tariefverlagingen in het ov op de modal split. Uit de resultaten blijkt dat prijsverlagingen maar beperkt zorgen voor een overstap van de auto naar de trein en dat ze vooral meer reizen van bestaande reizigers genereren. Doordat deze substitutie van autogebruik zo klein is, is ook het CO2-reducerend effect gering.

Het KiM rondt momenteel een onderzoek naar 'Betaalbaarheid van mobiliteit' af. In deze studie wordt onderzocht wat betaalbaarheid van mobiliteit is en hoe dit in kaart kan worden gebracht. De ontwikkeling van de kosten van het gebruik van verschillende vervoermiddelen en uitgaven van huishoudens aan mobiliteit worden geanalyseerd. Enkele onderzoeksvragen zijn: 'Hoeveel huishoudens in Nederland lopen risico op betaalbaarheidsproblemen volgens verschillende benaderingen?' en 'Wat zijn de (ervaren) gevolgen van betaalbaarheidsproblemen van mobiliteit voor huishoudens?'. Resultaten van dit onderzoek worden eind augustus verwacht.

### Motie Bikker

De hoge voorziene prijsstijging in 2024 heeft geleid tot de motie-Bikker.<sup>2</sup> De Tweede Kamer ziet het openbaar vervoer als een basisvoorziening en was van mening dat zonder ingrijpen het decentraal aanbod verder zou verschrallen en de prijzen verder zouden stijgen. Met de motie Bikker is de prijsstijging van 2024 in het decentraal OV structureel voorkomen, voor het hoofdrailnet één jaar.<sup>3</sup>

### Social Climate Fund

De Europese Unie stelt met het Sociale Climate Fund middelen beschikbaar voor maatregelen om huishoudens die kwetsbaar zijn voor energie- en vervoersarmoede te beschermen. Nederland kan tot maximaal 720 miljoen aanspraak maken op financiering vanuit het SCF; cofinanciering van 25% is hierbij vereist. Binnen IenW wordt gewerkt aan een interdepartementaal voorstel voor mogelijke maatregelen. Financiering is beschikbaar van 2026-2032.

### Debat vervoersarmoede: reiskostenvergoeding werknemers

Op 15 mei 2024 heeft de Tweede Kamer voor het eerst een plenair debat gevoerd over het onderwerp vervoersarmoede. Een onderwerp tijdens dit debat was de reiskostenvergoeding. De reiskostenvergoeding dekt niet bij iedereen alle kosten en zo'n 13% van de werknemers ontvangt helemaal geen reiskostenvergoeding. Er is een motie<sup>4</sup> aangenomen die de regering verzoekt zich te laten adviseren door de Stichting van de Arbeid over de toekomst van de reiskostenvergoeding, een wettelijke verplichting moet daarbij worden gezien.

### OV-klantenbarometer

Het CROW vraagt ieder jaar reizigers naar hun mening over het openbaar vervoer en de Friese Waddenveren. In 2023 gaven 97.490 reizigers tijdens 8.194 ritten en vaarten rapportcijfers aan verschillende aspecten van hun reis. Het gemiddelde rapportcijfer is net als in 2022 een 7,8.

---

<sup>1</sup> Effecten tariefverlagingen in het ov, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, november 2022.

<sup>2</sup> Kamerstuk 36410-29, 'Motie van het lid Bikker c.s. over voorkomen van de voorziene prijsstijgingen in 2024 in het regionaal openbaar vervoer'

<sup>3</sup> Kamerstuk 23645-811, 'Aanvullende financiële steun voor het openbaar vervoer'.

<sup>4</sup> Kamerstuk 31305-463.

Het ov scoort volgens de reizigers als geheel maar één onvoldoende op 25 deelonderdelen, namelijk voor de prijs. Het decentraal ov scoort op dit onderwerp wel iets beter dan de trein. Wanneer de resultaten van 2019 worden vergeleken met 2023 is te zien dat het oordeel over de prijs sterk (-0,6 punt) is gedaald. Het oordeel van de reiziger op dit onderdeel is dus negatiever geworden.

#### Ticket voor onbeperkt reizen

In een aantal landen in Europa is een ticket gelanceerd waarmee onbeperkt gereisd kan worden:

- In Oostenrijk gaat het om het Klimaticket. Voor 1095 euro per jaar kan met iedere bus, tram, metro of trein gereisd worden.
- In Duitsland werd in de zomer van 2022 een kaartje aangeboden waarmee voor 9 euro per maand in het OV kon worden gereisd. Het langeafstandsverkeer (Intercity's en ICE's) was uitgesloten. Dit tijdelijke ticket heeft een opvolger gekregen in de vorm van het Deutschlandticket: een zelfde soort aanbod voor een prijs van 49 euro. Tussen de regio's bestaan verschillen in prijs waarvoor de kaart wordt aangeboden aan verschillende doelgroepen. Zo is het bijvoorbeeld voor minima of studenten in sommige regio's goedkoper dan 49 euro per maand. Op dit moment is er voor het Deutschlandticket financiering tot 2025. Een eerste evaluatie van het Deutschlandticket door de Technische Universiteit van München<sup>5</sup> laat vergelijkbare resultaten zien over het aandeel nieuwe reizigers als het onderzoek van het KiM uit 2022.<sup>6</sup>
- Frankrijk biedt jongeren tussen de 16 en 27 jaar een abonnement van 49 euro om tussen 1 juli en 31 augustus 2024 een maand onbeperkt te reizen op alle treinen binnen Frankrijk.

Een tweetal politieke partijen (D66 en Groenlinks – PvdA) heeft een 49 euro ticket, waarmee onbeperkt gereisd kan worden in de daluren, opgenomen in het verkiezingsprogramma. Dit heeft geleid tot Kamervragen en het opzetten van de (tijdelijke) werkgroep modaliteitsoverstijgende ticketing waar deze notitie het product van is.

Bij het NOVB stonden meerdere thema's die gaan over de betaalbaarheid van het ov op de agenda. Enerzijds gaan deze thema's over hoeveel er wordt betaald (Nederlandticket) en anderzijds over hoe er wordt betaald (dubbel basistarief en enkelvoudig in- en uitchecken). Deze onderwerpen worden hieronder apart behandeld. Beide thema's vallen binnen de scope van de werkgroep. Voordat wordt ingegaan op het Nederlandticket en de onderzochte varianten wordt een overzicht gegeven van de soorten abonnementen/kortingen nu beschikbaar zijn bij NS en het decentraal OV.

---

<sup>5</sup> Germany's Newest Fare: The Deutschlandticket – First Insights on Funding and Travel Behavior, Technical University of Munich, Loder et al, augustus 2023.

<sup>6</sup> Van de nieuwe abonneenthouders gaf 50% aan dat ze meer treinreizen hadden gemaakt en 20% dat er minder autoreizen werden gemaakt. Van de bestaande abonneenthouders gaf 1/3<sup>e</sup> aan dat er meer treinreizen werden gemaakt en 7% maakt minder reizen met de auto.

## Abonnementen/kortingsproducten

Vervoerders bieden verschillende kortingsproducten aan die soms gericht zijn op een specifieke doelgroep. In totaal zijn er in Nederland meer dan 1000 kortingsproducten waarvan een groot deel een lokaal aanbod betreft.<sup>7</sup>

### NS

NS biedt meerdere abonnementen die voor iedereen beschikbaar zijn en waarmee met korting (40%) of vrij kan worden gereisd in de daluren. Met het Altijd Voordeel-abonnement kan ook in de spits met korting (20%) worden gereisd. NS heeft daarnaast een aanbod voor een aantal doelgroepen:

- Kinderen van 4 t/m 11 jaar kunnen bij NS gratis meereizen met een volwassene wanneer ze over een OV-chipkaart beschikken. Railrunners (€2,50) zijn beschikbaar als los kaartje. (Spits- en daluren).
- Voor jongeren bestaat een dagkaart (€7,95) waarmee onbeperkt in de daluren kan worden gereisd.
- Ouderen (60+) kunnen, in combinatie met het abonnement Dal Voordeel op saldo, Keuzedagen (€27,50) bestellen. Hiermee kunnen ze 7 dagen per jaar vrij reizen in de daluren.
- Groepsticket Daluren, een vast bedrag voor een enkele reis op een zelfgekozen traject. De prijs is afhankelijk van de grootte van de groep.

Vanaf 2025 geldt dat deze producten ook kunnen worden aangeboden met de nieuwe OV-pas (OVpay).

Naast deze abonnementen heeft NS onder de naam PrijsTijd Deals een systeem van dynamische beprijzing, waarbij reizigers voor geselecteerde treinen kortingen tot 60% kunnen krijgen mits het kaartje tijdig wordt aangeschaft.

### Decentraal OV (stads- en streekvervoer)

Decentrale overheden zijn zelf tariefbevoegd en per concessie worden derhalve eigen producten (met eigen tarieven en voorwaarden) aangeboden. Het gros van de regionale OV-reizigers reist binnen concessiegrenzen en omdat dit reisgedrag per concessie verschilt zijn er verschillende producten (met andere tarieven en voorwaarden) per concessie. Reizigers hoeven echter geen specifiek product af te nemen. Iedereen kan reizen met een OV-chipkaart en inmiddels ook met een bankpas. Voor concessies voor bus, tram en metro (BTM) zijn landelijke afspraken gemaakt over ovtarieven. Reizigers betalen een vast bedrag (basistarief, hetzelfde tarief geldt in alle concessies) en een tarief per afgelegde kilometer (dat per concessie verschilt)<sup>8</sup>. Op deze 'standaardritprijs' krijgen kinderen (4 t/m 11 jaar) en ouderen (65+) dit moment automatisch 34% korting (als ze een persoonlijk vervoerbewijs hebben)<sup>9</sup>. Decentrale overheden overwegen om per 2026 mogelijk aan te sluiten bij het Kids Vrij product van NS.

---

<sup>7</sup> Decentrale overheden zijn tariefbevoegd; dit heeft mede tot gevolg dat in iedere concessie aparte producten worden ontwikkeld. Met de overstap van de OV-chipkaart naar OVpay worden productportfolio's herzien, hierdoor kan het aanbod aan kortingsproducten over een jaar (heel) anders zijn dan nu.

<sup>8</sup> De decentrale overheden publiceren jaarlijks de kilometertarieven. Deze tarieven zijn openbaar en worden via de website van DOVA gedeeld. Zie: <https://dova.nu/document/overzicht-km-tarieven-2013-2024>.

<sup>9</sup> Er zijn ook enkele producten die landelijk gelden voor BTM (interoperabele producten), maar deze worden nauwelijks afgenomen door reizigers (en worden hier daarom niet verder behandeld). De belangrijkste reden hiervoor is tweeledig: de meeste OV-reizigers reizen niet over de concessiegrenzen heen (dus weinig vraag) en daarnaast zijn er regionaal goedkopere alternatieven. Een interoperabel product is vaak duurder dan een regionaal product omdat er rekening gehouden moet worden met tarieven van verschillende concessies.

Decentraal wordt vaak de ‘standaardritprijs’ met deze landelijke kortingen als basis gebruikt om proposities te maken. Er is landelijk afgesproken dat 5 verschillende productfamilies in de markt gezet mogen worden, naast Basis (saldoreizen) zijn dat: Vrij (vrij reizen tegen vast bedrag), Korting (krijgen van korting op saldoritprijs), Voordeel (meer korting bij meer reizen) en Max (nooit meer betalen dan een vast bedrag). Voordeel- en Max-producten zijn pas recent (technisch) mogelijk en worden daarom nog weinig aangeboden. De verwachting is dat vanaf 2025 in alle concessies deze nieuwe reisproducten beschikbaar zijn. Dit is afhankelijk van de planning van OVpay.<sup>10</sup>

Als er alleen wordt gekeken naar proposities voor kinderen en jongeren/scholieren in het decentraal OV, dan blijkt uit een recent onderzoek<sup>11</sup> het volgende:

- Kinderen tussen 4 t/m 11 jaar: sterabonnements (afgekocht reisrecht) komen bij de meeste concessies voor (ze krijgen dan vaak 34% korting op het ‘reguliere’ tarief), daarnaast zijn er vele soorten ‘kidskaarten’ (laag tarief of gratis) die meestal betrekking hebben op één dag. Op dit moment bekijken decentrale overheden de mogelijkheden om het OV voor kinderen tussen 4 t/m 11 jaar landelijk gratis te maken. Hiervoor moet overeenstemming worden bereikt tussen alle decentrale overheden.
- Jongeren/scholieren onder de 18 jaar: net als bij kinderen krijgen jongeren vaak korting op het ‘reguliere tarief’ van sterabonnements (vaak ook 34%). Daarnaast zijn er in sommige concessies specifieke producten voor deze doelgroep en deze zijn divers.

Regionale treinvervoerders mogen vrijwillig aansluiten bij de landelijke afspraken die gemaakt zijn voor BTM. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de verschillende producten hiervoor. Echter, net als bij NS mogen kinderen van 4 t/m 11 jaar gratis meereizen met een volwassene bij regionale treinvervoerders.

#### Aanbod doelgroepen

Het voorgaande overzicht laat zien dat er op dit moment voor geen enkele doelgroep een landelijk dekkend aanbod bestaat waarmee in heel het ov in Nederland gratis gereisd kan worden. Voor de doelgroep kinderen tussen 4 t/m 11 jaar kan een combinatie van een NS abonnement en een regionaal kortingsabonnement betekenen dat in sommige regio’s (grotendeels) gratis kan worden gereisd.

#### *Minima*

Een doelgroep waar vanuit vervoerders geen speciale kortingsproducten voor worden ontwikkeld maar waar verschillende gemeenten dan wel OV-autoriteiten wel een speciaal aanbod voor hebben ontwikkeld zijn de minima. Naar aanleiding van een motie van Van Ginneken en Van der Graaf is de Tweede Kamer op 6 december 2023<sup>12</sup> met een brief geïnformeerd over de mogelijkheden, kosten en belemmeringen van een aanbod voor minima. In Limburg heeft een meerderheid van de Provinciale Staten afgelopen april ingestemd om (een deel van) de Bikkergelden te besteden aan gratis ov in de daluren voor minima.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> In Limburg zijn de nieuwe producten al vastgesteld. O.a. kinderen van 4 t/m 11 jaar kunnen gratis reizen en voor jongeren tot 18 jaar is een kortingsabonnement beschikbaar met een maximale prijs van 50 euro per maand. Zie verder [Gratis ov voor kinderen en oplopende korting voor jongeren - Provincie Limburg](#).

<sup>11</sup> Herziening leeftijds-korting, 21 december 2023, Schepers Opbrengsten & Tarieven. Uitgevoerd in opdracht van Samenwerkingsverband DOVA.

<sup>12</sup> Kamerstuk 23 645, nr. 813.

<sup>13</sup> [Gratis openbaar vervoer voor minima in Limburg \(nos.nl\)](#)

## Nederlandticket en varianten

In de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezing van 2023 hebben Groenlinks-PvdA en D66 een Klimaatticket (Nederlandticket) opgenomen als standpunt. Met dit ticket moet het voor mensen mogelijk zijn om voordeliger te reizen in de daluren om zo o.a. de betaalbaarheid daarmee de aantrekkelijkheid van het ov te verbeteren. Het grootste verschil van dit ticket met het aanbod in Oostenrijk en Duitsland is dat het niet geldig is in de spits, omdat het in Nederland niet wenselijk is om extra reizigersvolume toe te voegen in de spits in de trein<sup>14</sup>. De werkgroep heeft berekend hoeveel dit Nederlandticket ongeveer zou kosten en criteria geformuleerd om het Nederlandticket te toetsen. Ook is aan de hand van de verschillende criteria een aantal alternatieven bedacht om zo verschillende soorten Nederlandtickets te kunnen presenteren. Hierbij is geprobeerd rekening te houden met het bestaande aanbod zoals geformuleerd onder het kopje abonnementen/kortingsproducten zodat het een product betreft dat werkelijk een aanvulling is.

De uitgangspunten zijn dat het multimodale tickets zijn die alleen geldig zijn in daluren en beschikbaar zijn voor iedereen (de tickets zijn niet gericht op een specifieke doelgroep), in overeenstemming met de uitgangspunten van het Nederlandticket uit de verkiezingsprogramma's. Randvoorwaarde is dat een nieuw product binnen OVpay beschikbaar zou worden gesteld.

De volgende criteria zijn geformuleerd:

1. *Een voordelige manier om te reizen.*  
Is dit voor de reiziger op wekelijkse/maandelijkse basis een voordelig aanbod voor zowel de BTM als de treinreiziger?
2. *Eenvoudig product.*  
Is het een eenvoudig in afname en in gebruik van het product? Is er een drempel om gebruik te maken van het aanbod?
3. *Overstap naar ov aantrekkelijker maken.*  
Een modal shift wordt door de tickets niet verwacht, maar kan een sociaal-recreatieve overstap van auto naar trein worden verwacht?
4. *Uitdaging vormgeving / uitvoerbaarheid van het in de markt zetten voor de vervoerders*  
Hoe haalbaar is het om dit product te ontwikkelen en in de markt te zetten?

Met het bestaande aanbod en de geformuleerde criteria in gedachten zijn de onderstaande tickets onderzocht:

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

## Ramingen

Er is een doorrekening gemaakt van de financiële consequenties van de Nederlandticket en de varianten. Vanwege de beschikbare modellen is het alleen mogelijk om derving te berekenen. Gegeven de nodige kanttekeningen bij de uitkomsten van het model voor bus, tram en metro zijn de

---

<sup>14</sup> De daluren kunnen qua drukte verschillen naargelang de modaliteit en locatie.

onderstaande bedragen alleen bruikbaar als één van de criteria bij het maken van een keuze voor het Nederlandticket of haar gepresenteerde varianten. Gehanteerde aannames (zie de context onder de tabel) leiden weliswaar naar een 'worst case'-verwachting maar de bedragen zijn ongeschikt als indicatie voor benodigd budget ter compensatie. Mocht (een variant op) het Nederlandticket praktisch worden, dan kan de werkelijke derving bepaald worden met behulp van gegevens over de actualiteit van dat moment en het feitelijke gebruik van het ticket.

In de tabel hieronder staat de verwachte opbrengstenderving op basis van de hierboven geschetste uitgangspunten.

| <i>Raming opbrengstenderving</i>                                                                                                                                                      | Per jaar (excl. btw)<br>(verdeling kosten trein-BTM) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <b>Nederlandticket: OVpay reisproduct van 49 euro per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en trein.</b>                                                  | € 330 mln<br>(34/66%)                                |
| <b>Variant 1: OVpay reisproduct van 10 euro per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en in de daluren met 60% korting kan worden gereisd in de trein.</b> | € 420 mln<br>(15/85%)                                |
| <b>Variant 2: reizen in de daluren zijn standaard met 40% korting, de reiziger hoeft hier geen product voor af te nemen.</b>                                                          | € 540 mln<br>(57/43%)                                |
| <b>Variant 3: inwoners van Nederland kunnen iedere maand één dag gratis reizen in de daluren.</b>                                                                                     | <i>meer dan</i> € 700 mln<br>(65/35%)                |

Enige verdere context bij de ramingen:

- De bedragen (exclusief btw) betreffen het verschil tussen wat reizigers nu besteden aan ov en wat ze gaan besteden als het Nederlandticket of een variant ook aangeboden wordt.
- Uitgangspunt is gelijkblijvend reisgedrag terwijl iedere reiziger kiest voor de meest voordelige optie. Er zijn dus geen extra inkomsten van nieuwe reizigers of uit nieuwe reizen verondersteld. Dit heeft als reden dat een dergelijke berekening niet mogelijk is in beide gebruikte modellen en geen consensus bestaat over de te hanteren aannames over de mate van additie in geval van grote prijswijzigingen. Onderstaande tabel biedt wel een kwalitatief beeld van te verwachten toename van ov-gebruik.
- Berekeningen gaan uit van alleen gemiddelde ov-reizigers. Zij reizen en besteden voor 74% op het hoofdrailnet en voor 26% met bus, tram, metro en/of regionale trein.
- Reizigers die nu een abonnement hebben dat onbeperkt reizen mogelijk maakt, blijven bij dat abonnement. Ze zijn spitsgebonden.
- Mogelijke extra exploitatiekosten of uitvoeringskosten zijn **niet** meegenomen in de ramingen.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Met de introductie van een nieuw product zijn onvermijdelijk kosten verbonden. Voor ontwikkeling en beheer, voor marketing en distributie. Van belang hierbij is ook of een nieuw soort ticket een tijdelijk of een permanent aanbod zal zijn. Voor een aanbod dat een zomer of een jaar geldig is worden geen langetermijninvesteringen gedaan.

Onderstaande tabel geeft een verwachting van de werkgroep weer van de mogelijke toename ov-gebruik. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de reizen van de groep bestaande reizigers en mogelijke nieuwe reizigers. Daarbinnen is nog onderscheid tussen het gebruik van de trein dan wel bus, tram en metro (BTM). Bedenk dat een Nederlandticket (€ 49/maand) nauwelijks aantrekkelijk is voor een reiziger die alleen gebruik maakt van bus, tram en metro.

De tabel werkt met een 5-puntsschaal: 1 staat voor nauwelijks impact en 5 voor heel veel.

| Meer ov-gebruik?                                                                                                                                                                      | Impact op aantal reizen       |                                             |                                        |                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                       | van bestaande reizigers       |                                             | van nieuwe reizigers                   |                                                      |
|                                                                                                                                                                                       | Trein <sup>16</sup>           | BTM                                         | Trein                                  | BTM                                                  |
| <b>Nederlandticket: OVpay reisproduct van 49 euro per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en trein.</b>                                                  | 2<br>(geen extra opbrengsten) | 2<br>(geen extra opbrengsten)               | 1                                      | 1                                                    |
| <b>Variant 1: OVpay reisproduct van 10 euro per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en in de daluren met 60% korting kan worden gereisd in de trein.</b> | 1                             | 4                                           | 1                                      | 2                                                    |
| <b>Variant 2: reizen in de daluren zijn standaard met 40% korting, de reiziger hoeft hier geen product voor af te nemen.</b>                                                          | 2                             | 4                                           | 3                                      | 3                                                    |
| <b>Variant 3: inwoners van Nederland kunnen iedere maand één dag gratis reizen in de daluren.</b>                                                                                     | 2<br>(geen extra opbrengsten) | 5 <sup>17</sup><br>(geen extra opbrengsten) | 4<br>(geen/beperkte extra opbrengsten) | 5 <sup>17</sup><br>(geen/beperkte extra opbrengsten) |

#### Geformuleerde criteria toegepast op de varianten

*Nederlandticket: OVpay reisproduct van 49 euro per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en trein.*

1. Voor reizigers die vooral die doordeweeks en in het weekend met de trein reizen in de daluren kan dit aanbod financieel voordelig zijn. Voor potentiële reizigers die vooral van BTM gebruikmaken is dit product minder aantrekkelijk omdat de kosten er dan minder snel uit worden gehaald.
2. Het product is eenvoudig uitlegbaar en te gebruiken. Reizigers moeten de keuze maken om een ticket aan te schaffen en bedenken of ze de kosten eruit halen.
3. Een sociaal-recreatieve overstap van auto naar ov wordt met dit product nauwelijks verwacht omdat een keuze moet worden gemaakt voor een (vrij kostbaar) abonnement.
4. Er moeten afspraken worden gemaakt over de gedeelde inkomsten. Het is niet moeilijk om dit product te ontwikkelen en in de markt te zetten.

<sup>16</sup> Hoofdrailnet en regionale trein.

<sup>17</sup> Afhankelijk van de praktische implicaties voor de reiziger die gebruik wil maken van. Bovendien speelt de vraag of toeristen ook gebruik kunnen maken van het ticket.

*Variant 1: OVpay reisproduct van 10 euro per maand waarmee in de daluren onbeperkt kan worden gereisd met BTM en in de daluren met 60% korting kan worden gereisd in de trein.*

1. Voor de BTM-reiziger is dit een zeer voordelig aanbod. Voor reizigers die vooral gebruikmaken van de trein is het afhankelijk van het reisprofiel.
2. Dit product is moeilijker uitlegbaar omdat het reizen met BTM gratis is en de trein een kortingspercentage geeft dat nieuw is. Reizigers moeten de keuze maken om een ticket aan te schaffen en bedenken of ze de kosten eruit halen.
3. Een sociaal-recreatieve overstap van auto naar ov wordt met dit product in beperkte mate verwacht omdat de kosten voor BTM er snel uit worden gehaald en daarnaast een hoge korting bij NS wordt verkregen.
4. Er moeten afspraken worden gemaakt over de gederfde inkomsten. Het is niet moeilijk om dit product te ontwikkelen en in de markt te zetten.

*Variant 2: reizen in de daluren zijn standaard met 40% korting, de reiziger hoeft hier geen product voor af te nemen.*

1. Voor de incidentele reiziger zonder kortingsproduct zorgt dit aanbod voor lagere kosten. Voor regelmatige gebruikers van het ov geeft dit automatisch een korting die anders niet gekregen zou worden.
2. Bij dit product is geen drempel omdat de reiziger niks hoeft te doen om gebruik te maken van het product.
3. Het ov kan in de daluren voordeliger worden gebruikt zonder dat een abonnement hoeft te worden aangeschaft. Dit maakt de drempel laag voor nieuwe reizigers om het ov te gebruiken.
4. Er moeten afspraken worden gemaakt over de gederfde inkomsten. Doordat geen nieuw product moet worden ontwikkeld moeten alleen systemen worden aangepast om de korting standaard toe te passen.

*Variant 3: inwoners van Nederland kunnen iedere maand één dag gratis reizen gedurende de daluren.*

1. Dit aanbod kan voor iedereen één keer in de maand een voordelige dag reizen zijn. Dit aanbod kan moeilijk abonnementen vervangen omdat het maar één dag per maand geldig is.
2. Het gemak van het reizen met dit aanbod is afhankelijk van hoe het in de praktijk wordt vormgegeven en hoe het wordt verkregen.
3. Een gratis kaartje kan nieuwe reizigers op een hele laagdrempelige manier kennis laten maken met het openbaar vervoer. Dit is wel afhankelijk van hoe makkelijk het product gebruikt kan worden.
4. Onduidelijk hoe dit product ontwikkeld moet worden, op welke wijze dit aan iedere Nederlander verstrekt kan worden zodat er gebruik van kan worden gemaakt en er moeten afspraken gemaakt worden over gederfde inkomsten. Misbruik van het aanbod moet worden voorkomen (geen meerdaags gebruik door dezelfde persoon).

## Dubbel basistarief

Bij een reis met het openbaar vervoer betaalt de reiziger die op saldo reist een vast basistarief en een variabel<sup>18</sup> tarief voor de afgelegde afstand. Het kan zijn dat een reiziger tijdens de reis twee keer een basistarief moet betalen omdat er wordt gewisseld tussen vervoerders. Er zijn drie verschillende soorten overstap te onderscheiden: een reis met een overstap tussen twee treinvervoerders, een reis met een overstap tussen een BTM-vervoerder en een treinvervoerder, en een reis met een overstap tussen BTM-vervoerders (na 35 minuten).

Met de komst van de ov-chipkaart (en het inchecken per vervoerder) is het dubbel basistarief in de treinketen ontstaan voor reizigers die met de ov-chipkaart reisden. Voor die tijd bestond het niet, en voor papieren treinkaartjes heeft het nooit bestaan. In het kader van de commissie Meijdam zijn in 2012 afspraken gemaakt om het dubbele basistarief in de treinketen af te schaffen voor reizigers die reizen met een ov-chipkaart. Reizigers die gebruikmaken van de OV-chipkaart betalen één keer het basistarief wanneer tijdens een reis binnen 35 minuten wordt overgestapt naar een andere treinvervoerder.<sup>19 20</sup>

In de regionale concessies zijn afspraken gemaakt dat reizigers die overstappen van BTM naar regionale trein, en andersom, één keer het basistarief betalen. Decentrale overheden hebben in 2009 landelijk afgesproken dat een dubbel basistarief tussen BTM-vervoerders niet in rekening mag worden gebracht, mits de overstap binnen 35 minuten plaatsvindt. Voor reizen tussen BTM en het hoofdrailnet, en andersom, moet de reiziger wel twee keer het basistarief betalen.

In het kader van de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet is door PwC en MuConsult een tariefonderzoek<sup>21</sup> uitgevoerd waarbij ook aandacht is besteed aan het dubbel basistarief. Het afschaffen hiervan kent financiële, operationele en allocatie-aspecten. Daarnaast speelt het meer beleidsmatige vraagstuk van prioritering van vormen van mobiliteit.

Het afschaffen van het dubbel basistarief heeft tot gevolg dat een deel van de reizigers minder betaalt voor de reis en dat voor de vervoerders een deel van de inkomsten wegvallen. Dit financiële nadeel voor de vervoerders kan worden gecompenseerd door het variabele tarief te laten stijgen voor alle reizigers of door financiële compensatie vanuit de overheid. Afschaffing leidt hiermee tot een financieel nadeel voor de overige reizigers (die wandelen, fietsen of gebruik maken van ander vervoer van en naar het station) of voor de belastingbetaler (of die nu wel of niet van het ov gebruikmaakt).

Voordelen van het afschaffen van het dubbel basistarief zijn dat de reis voor een deel van de reizigers goedkoper wordt en dat reizigers het OV-systeem meer als één geheel zien. Ketenreizen in het OV worden aantrekkelijker wat de vraag ernaar kan verhogen: reizigers die nu met de fiets of lopend naar een station gaan kunnen sneller geneigd zijn de bus, tram of metro voor deze korte afstand te

---

<sup>18</sup> Regionaal OV: het variabele deel bestaat uit het km-tarief (hoogte is afhankelijk van de concessie). Het basistarief is een landelijk tarief. In het jaar 2024 bedraagt dit € 1,08. In sommige concessies geldt een 'flatfare' (vast bedrag per reis). Het KM-tarief voor regionaal spoor kent een degressiekorting. NS kent een tarieftabel die de prijs per reis bevat, afhankelijk van het aantal tariefeenheden. Deze prijstabel wordt opgebouwd uit een vaste basis, een tarief per tariefeenheid, een degressiekorting en bij voltarief een afronding.

<sup>19</sup> Uit een inventarisatie begin 2023 bleek dat op enkele lijnen in Limburg nog sprake was van een dubbel basistarief.

<sup>20</sup> Uitzondering hierop zijn reizigers die met een abonnement op saldo reizen en van vervoerder wisselen op het moment dat daarbij ook de grens van spits naar dal en vice versa wordt overschreden. Zij betalen op dat moment wel weer een opstaptarief. Reizigers met hetzelfde abonnement op rekening hebben dit probleem niet.

<sup>21</sup> Tariefonderzoek nieuwe HRN-concessie, juni 2023, PwC.

gebruiken. Dit voordeel kan als nadeel worden gezien, omdat dit een vermindering van de actieve mobiliteit zou betekenen.<sup>22</sup>

Een ander nadeel (naast de verminderde inkomsten, de afname van actieve mobiliteit en de operationele opdruk) is dat de tarieven voor de verschillende kaartsoorten voor de reizigers kunnen verschillen naargelang ze wel of geen overstap hebben.<sup>23</sup> Een verplichting tot afschaffing is niet opgenomen in de HRN-concessie, die (gereguleerde) tariefbevoegdheid van NS bevat.

#### Kosten afschaffen dubbel basistarief

Wanneer het dubbel basistarief wordt afgeschaft op dezelfde wijze als in de treinketen, betaalt de reiziger het basistarief bij de eerste vervoerder en wordt bij een overstap binnen 35 minuten geen extra basistarief betaald. In de veronderstelling dat een reiziger de heen- en terugreis op dezelfde manier aflegt komt op de heenreis het basistarief de ene vervoerder toe en op de terugreis de andere vervoerder. De financiële gevolgen hiervan worden ingeschat tussen de €95 en €210 miljoen per jaar waarbij de onderkant van de schatting meer realistisch wordt geacht. Deze schatting houdt geen rekening met een mogelijke toename van reizigers, wijzigingen in de vraag naar abonnementen of een aanpassing van het bedrag van het studentenreisproduct.

Deze gedeerde inkomsten kunnen op twee manieren worden gecompenseerd: het verhogen van de (variabele) tarieven of financiële compensatie vanuit de overheid. Wanneer bij de gedeerde inkomsten wordt uitgegaan van de onderkant van de schatting zou dit neerkomen op een verhoging van 2% van de tarieven in de HRN-concessie en 5% voor de BTM-reizen<sup>24</sup>. Dit heeft tot gevolg dat de betaalbaarheid zal verschillen tussen de soorten reizigers. Bij ongeveer 33% van de HRN-reizen wordt een dubbel basistarief betaald en leidt afschaffing hiervan tot een lagere prijs. Bij 16% van de BTM-reizen geldt dit ook.

#### Stappen om tot afschaffing te komen

In juni 2011 werd het rapport van de Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de treinraketten (Commissie Meijdam) naar de Tweede Kamer gestuurd. De commissie had onder andere de wenselijkheid van het afschaffen van het dubbel opstaptarief in de treinketen onderzocht en het advies gegeven om dit af te schaffen.<sup>25</sup>

Als vervolg op dit rapport is de heer Meijdam aangesteld als kwartiermaker om de voorstellen uit het advies verder uit te werken. Samen met de Decentrale Overheden, de OV-bedrijven, TLS, de Consumentenorganisaties en het Rijk is in 2012 hiervoor een plan van aanpak opgesteld. Vanuit de OV-bedrijven werden twee landelijke werkgroepen geformeerd; één voor de commerciële kant en de ander voor het technische traject. Daarnaast werd een landelijke stuurgroep dubbel opstaptarief opgericht voor de monitoring en de voorbereiding van de besluitvorming.

---

<sup>22</sup> Daarnaast zijn de trajecten van en naar een treinstation vaak de maatgevende trajecten voor de in te zetten BTM-capaciteit.

<sup>23</sup> Overigens verschillen de tarieven op deeltrajecten in de treinketen nu ook al, naar gelang in welke richting een overstap wordt gemaakt.

<sup>24</sup> Deze percentages zijn afhankelijk van de hoogte van de gedeerde inkomsten en het totaal aantal reizigerskilometers. Door de groei van het aantal reizigerskilometers de afgelopen jaren vallen ze waarschijnlijk lager uit.

<sup>25</sup> In hetzelfde rapport werd niet aanbevolen om het dubbel basistarief af te schaffen tussen BTM en trein omdat dit kosten zou opleveren die niet te dragen waren in de business case van de vervoerders.

In de planning van de werkgroep zou het probleem van het dubbel opstaptarief eind augustus 2012 moeten zijn opgelost. Uiteindelijk is het dubbel opstaptarief in de treinketen vanaf maart 2013 afgeschaft.<sup>26</sup>

Bezien moet worden of voor de afschaffing van het dubbel basistarief tussen de trein en het decentraal OV dezelfde aanpak werkt en hoeveel tijd nodig is om tot een oplossing komen voor de vragen die er liggen. In het rapport van PwC wordt een aantal stappen genoemd die moeten worden uitgewerkt:

- een technisch plan van aanpak;
- afspraken over tarifiering, proposities en papieren kaartjes;
- afspraken over afrekenen (concessieverleners-concessiehouders en concessiehouders onderling).

Op basis van het bovenstaande is nagedacht over mogelijke vervolgstappen en de vragen die hierbij zouden kunnen spelen. Sommige van onderstaande vragen zijn gemakkelijk, anderen zijn moeilijker. Ze zijn opgeschreven omdat dit een dossier is dat veel vragen oproept. Deze vragen zouden door een op te richten werkgroep onderzocht kunnen worden wanneer verdere stappen richting het afschaffen van het dubbel basistarief gewenst zijn.

1. Bepalen wat het draagvlak is voor het afschaffen van het dubbel basistarief. In deze notitie staan kort voor- en nadelen opgenoemd, die zouden verder moeten worden uitgewerkt voordat bepaald kan worden of het wenselijk is om het dubbel basistarief tussen (HRN) trein en BTM op te heffen.
  - a. In de notitie zijn twee financieringsmogelijkheden benoemd; subsidie vanuit de overheid en het verhogen van de tarieven. Is de wenselijkheid van het afschaffen afhankelijk van de financieringswijze?
  - b. Hoe groot zijn de operationele gevolgen voor het BTM en HRN, en welke kosten brengen die met zich mee?
  - c. Hoe groot zijn de effecten op het reisgedrag en wat brengt dit met zich mee (bv. milieueffecten)?
2. Opstellen van de business rules over het niet in rekening brengen van het basistarief bij een overstap.

Hiervoor volstaat het bestaande dubbel opstaptarief-convenant niet omdat dat alleen over trein-trein ging. De abonnementen (in de treinketen) bleven bestaan en het ging alleen om het gelijktrekken met de 'papieren' situatie.

- a. Hoe ga je om met abonnementen: krijgt iemand die met een BTM-abonnement heeft gereisd korting bij de trein? Krijgt iemand die met het BTM gereisd heeft vervolgens korting op de trein als hij met een jaartrajectkaart reist?
- b. Spelen tariefperiodes een rol bij de bepaling van de korting (is er een verschil tussen bv. een spits-spits overstap, een spits-dal overstap en een dal-dal overstap)?
- c. Spelen abonnementsvoorwaarden een rol bij de korting (bv. als je incheckt voor de trein met een kortingsrecht, wordt dat percentage dan ook toegepast op de korting)?
- d. Bij welke dragers wordt korting toegepast?

---

<sup>26</sup> Het Rijk heeft de inkomstenderving voor de vervoerders hiervoor eenmalig gecompenseerd. Uiteindelijk zijn de kosten in de concessies gefinancierd.

- e. Moet de hele reis met dezelfde drager gemaakt worden?
  - f. Is er alleen sprake van korting als bij het uitchecken wordt afgerekend of kan de korting ook via achteraf betalen verwerkt worden?
3. Hoe gaan we om met MaaS-dienstverleners (MDV)? Zij zullen (mogelijk met succes) claimen dat zij een inkoopvoordeel krijgen als hun klanten een ketenreis gaan maken. Maar omdat ze aparte contracten per vervoerder sluiten met eigen voorwaarden, kan dat ingewikkeld worden. Hier speelt ook de vraag of een vervoerder kan bepalen wanneer de MDV recht heeft op een korting. Naast de vraag waarom dan geen dubbel basistarief mag bestaan tussen BTM en trein maar wel tussen andere vormen van deelmobiliteit en trein en of BTM.
  4. Is het op grond van het bovenstaande wenselijk/noodzakelijk om de tarieven van abonnementen aan te passen, om te voorkomen dat ketenreizigers goedkoper uit zijn door hun abonnement weg te doen; of zelfs nieuwe abonnementen te ontwikkelen?
  5. Blijven voorwaarden van het studentenreisproduct (en met name de prijs) gelijk?
  6. Hoe verhoudt afschaffing van het DOT zich tot mogelijke tariefdifferentiatie? Welke aanpassingen van de business rules zou dit vergen?
  7. Welke systemen moeten worden aangepast (poortjes/palen/kaarten/backoffice)?
    - a. Hoe makkelijk of ingewikkeld is dat, hoe hoog zijn de kosten, wat is de doorlooptijd hiervan?

## Enkelvoudig in- en uitchecken

Op stations waar meerdere treinvervoerders aanwezig zijn kunnen incomplete transacties ontstaan doordat reizigers zich vergissen bij een overstap tussen de vervoerders. In 2012 is een Kosten Baten Analyse naar deze problematiek uitgevoerd; deze analyse is geactualiseerd in 2018. Uit de tweede analyse bleek dat het aantal overstappen flink was toegenomen maar het aantal overstapproblemen was gedaald met 50%. Van de 400 miljoen reizen in 2017 betrof 3% (11,7 miljoen) een reis met meerdere vervoerders en bij 0,06% (211.000) werd een verkeerde paal gebruikt. De daling van de overstapproblematiek kan worden toegeschreven aan verbeteringen aan het ov-chipkaartsysteem en verbeteringen die vervoerders hebben doorgevoerd.<sup>27</sup>

Uit de Kosten Baten Analyse bleek dat de invoering van enkelvoudig in- en uitchecken met de OV-chipkaart de reiziger collectief een voordeel oplevert dat becijferd is op jaarlijks €1,3 miljoen. Hiertegenover staan een eenmalige ontwikkel- en invoeringskosten van €22 miljoen en een jaarlijks terugkerend bedrag van €7,7 miljoen (let op: alle genoemde bedragen betreffen prijspeil 2018). Daarnaast zou invoering van enkelvoudig in- en uitchecken een gedeeltelijke herziening van de marktordening vereisen (regels voor tariefharmonisatie en opbrengstverdeling in spoorconcessies).

Op de Valleilijn (Amersfoort – Ede-Wageningen) zijn in 2018 twee apps getest waardoor er geen overstapprobleem is. Met de eerste app werd vooraf een kaartje (e-ticket met een QR-code) gekocht waarmee op alle stations de poortjes konden worden geopend en tussentijds in- en uitchecken niet nodig was. Deze app kon landelijk worden toegepast en is vooral geschikt voor de incidentele reiziger. De tweede app werkte met een gps-bepaling en daarvoor is een mobiele telefoon met plaatsbepaling nodig. De telefoon houdt daardoor bij welke route de reiziger volgt. Dit systeem was nog niet geschikt voor een landelijke uitrol.

Op basis van de voorgaande heeft het bestuurlijk overleg NOVB, mede op advies van de consumentenorganisaties die adviseerden in het toenmalige systeem het niet in te voeren maar juist wel in OVpay, in december 2018 geconcludeerd dat het op dat moment niet voor de hand lag enkelvoudig in- en uitchecken in te voeren op het spoor binnen de OV-Chipkaarttechniek.

Op dit moment werken de vervoerders en Translink in het Programma OV-betalen aan de invoering van OVpay. Hierbij wordt overgestapt van een gesloten betaalsysteem naar een open betaalsysteem (EMVc) waarbij de reisproducten niet meer op de kaart staan maar in een generieke backoffice (GBO). Deze GBO handelt de financiële transacties van de reizen achteraf af. Enkelvoudig in- en uitchecken maakt geen onderdeel uit van de invoering van OVpay. Het nieuwe betaalsysteem geeft wel meer mogelijkheden tot de invoering daarvan en in de voorwaarden van de invoering van OVpay is opgenomen dat er geen nieuwe belemmeringen komen voor een mogelijke oplossing ten behoeve van enkelvoudig in- en uitchecken op regionaal en landelijk niveau in de treinketen. De functie van enkelvoudig in- en uitchecken is ook nodig om te komen tot universele in/uitcheckpoortjes.

In juni 2023 is vanuit een korte, globale studie door de experts van OVpay een drietal opties om te kunnen komen tot enkelvoudig in- en uit te checken op conceptueel niveau uitgedacht. Bij alle opties checkt de reiziger in op het startstation van de reis en checkt uit op het eindstation van de reis. Bij een overstap tussen vervoerders gedurende de reis hoeft de reiziger niets te doen.

1. *Vaste tarieven hanteren voor de reizen van/naar alle 400 treinstations in Nederland.*

---

<sup>27</sup> O.a. inrichting en communicatie op stations, sluiten van ov-poortjes en de automatisering van het compensatieproces bij een vergeten check-out (uitcheckgemist.nl).

2. *Tarieven gebruiken waarbij de berekening van het te betalen bedrag voor de reis wordt gemaakt door het GBO, waarin de kennis over de voorgenomen dienstregeling van treinen én de kennis over de gerealiseerde uitvoering daarvan wordt meegenomen. Op die manier wordt een zo nauwkeurig mogelijke benadering van de werkelijkheid bereikt om zeker te stellen dat de reiziger het juiste tarief voor de juiste reis betaalt.*
3. *Een hybride vorm tussen de opties 1 en 2 waarbij optie 1 geldt op verbindingen waar maar 1 vervoerder rijdt en 2 wordt gebruikt indien er meerdere vervoerders op het traject van de reis actief zijn. Dit verkleint de toch al zeer kleine foutkans uit optie 2 nog verder.*

De impactanalyse en nadere uitwerking van deze opties kunnen en zullen opgepakt worden na afronding van het lopende OVpay-programma. Naast het op dit moment ontbreken van beschikbare personele capaciteit met de benodigde expertise, tijd en middelen, kan dit technisch pas worden vormgegeven na invoering van OVpay.