

# Tariefonderzoek nieuwe HRN-concessie

28 juni 2023



# Over dit rapport

## Reikwijdte



- Dit rapport heeft als doel om met het oog op de nieuwe HRN-concessie advies te geven over hoe bepalingen op het gebied van tariefdifferentiatie, tariefbevoegdheid en tariefintegratie kunnen worden opgesteld, zodat spreiding van reizigers, de betaalbaarheid en een voorspelbare tariefhoogte voor de reiziger en betaalbaarheid voor de belastingbetaler wordt geborgd. Daarnaast is het doel om advies te geven over eventueel benodigde maatregelen zijn er buiten het concessieverband
- Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals met u afgesproken in de opdrachtbevestiging. In overeenstemming met de opdrachtbrief omvatte onze scope het analyseren van het voorstel van NS voor aanpassingen in de grondslagen, alsmede het opstellen van een afweegkader voor toekomstige voorstellen, het analyseren van de regiorol van lenW op het gebied van tariefstelling voor het HRN en het analyseren van mogelijkheden tot verdere tariefintegratie in het OV. U gaf in de offerteuitvraag aan primair op zoek te zijn naar een rapport waarin op hoofdlijnen een antwoord wordt gegeven op de deelvragen, met concrete aanbevelingen voor concessiebepalingen en landelijke besluitvormingstrajecten.
- U gaf daarbij aan dat het uitvoeren van uitputtende (financiële) analyses niet binnen de scope van dit onderzoek valt. Daarnaast valt (1) het opstellen van eigen voorstellen over tariefgrondslagen, reisproducten of de invulling, (2) het implementeren van evt. wijzigingen t.a.v. regie of tariefintegratie, en (3) het ontwerp van een evt. compensatieregeling buiten de scope.
- Wij hebben onze analysewerkzaamheden afgerond op 20 juni 2023. Dit document bevat daarom niet de gevolgen van gebeurtenissen na die datum of de impact van later beschikbaar gekomen informatie.

## Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie



- Onze informatie is gebaseerd op interviews met leden van het NOVB (inclusief NS) en deskresearch, waarbij een belangrijke bron het vertrouwelijke voorstel van NS is en de twee verschillende invullingen hiervan die NS met ons heeft gedeeld. Ook is publiek toegankelijke (wetenschappelijke) literatuur gebruikt.

## Uitgangspunt voor ons werk

We hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden. Dit geldt specifiek voor het voorstel van NS wat met ons gedeeld is, maar ook voor de andere gebruikte informatie

## Toegang tot ons rapport

Ons rapport is specifiek opgesteld voor cliënt met wie we overeenstemming hebben over het doel en de reikwijdte van ons werk of aan wie we de aard en omvang van ons werk en de beperkingen daarin hebben toegelicht. Voor het gebruik van het rapport door andere partijen dan de cliënt aanvaarden wij derhalve geen verantwoordelijkheid, zorgplicht of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins.

## Overige opmerkingen

Het Rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het Rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



Persoonsgegevens

M:

M:

PricewaterhouseCoopers  
Advisory N.V.  
Thomas R. Malthusstraat 5,  
1066 JR Amsterdam,  
Postbus 9616,  
1006 GC Amsterdam  
T: + 088 792 00 20  
www.pwc.nl

Persoonsgegevens

De heer

**Betreft: Tariefonderzoek nieuwe HRN-concessie / 2023-0709/FK/adg/qvz**

Geachte Persoonsgegevens,

Voor u ligt ons rapport "Tariefonderzoek nieuwe HRN-concessie". Dit rapport is opgesteld conform onze afspraken vastgelegd in de opdrachtbevestiging van maart 2023.

Dit rapport is opgesteld in het kader van het tariefonderzoek naar tariefdifferentiatie om bij te dragen aan structurele spreiding van reizigers over de dag en de week alsmede tariefbevoegdheid, tariefintegratie en de eventuele afschaffing van het dubbel basistarief.

Dit rapport is strikt vertrouwelijk en alleen voor u bedoeld. Het mag alleen aan derden worden verstrekt voor zover overeengekomen in ons contract of nadat wij vooraf schriftelijke toestemming hebben gegeven. Wij accepteren geen aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) richting enige andere partij dan u of voor enig ander gebruik van dit rapport dan waarvoor het bedoeld is.

Heeft u nog vragen? Neemt u dan gerust contact met mij op.

Hoogachtend,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens



# Dit onderzoek bevat een analyse van het voorstel van NS om de grondslagen van de tarieven aan te passen ... [1/4]

## Managementsamenvatting

### Achtergrond en aanleiding

- Het ministerie van IenW (IenW) is voornemens om de concessie voor personenvervoer over het hoofdrailnet (HRN) vanaf 2025 opnieuw onderhands aan NS te gunnen
- Bij de aanbidding van het Programma van Eisen van de nieuwe concessie voor het HRN heeft de staatssecretaris een tariefonderzoek aangekondigd
- IenW heeft PwC (in samenwerking met MuConsult) gevraagd om onderzoek te doen naar de volgende vraag: *“In hoeverre kunnen de bepalingen in de nieuwe HRN-concessie op het gebied van tariefdifferentiatie, tariefbevoegdheid en tariefintegratie zo worden opgesteld, dat spreiding van reizigers, de betaalbaarheid en een voorspelbare tariefhoogte voor de reiziger en betaalbaarheid voor de belastingbetaler wordt geborgd, en welke maatregelen zijn er buiten het concessieverband benodigd?”*
- Dit onderzoek bestaat uit zes delen, namelijk (1) een analyse van het door NS uitgevoerde onderzoek naar aangepaste tariefgrondslagen, (2) een afweegkader waarmee IenW aanpassingen aan grondslagen kan afwegen, (3) een analyse van eventuele compensatiemaatregelen voor bepaalde groepen, (4) een analyse van de regierol van IenW bij de vaststelling van tarieven, (5) een analyse in hoeverre reeds sprake is

van tariefintegratie in het gehele OV en op welke punten verdere integratie mogelijk is, en tot slot (6) een analyse van voor- en nadelen en kosten om een dubbel basistarief te voorkomen

### (1) Analyse van het eerder door NS uitgevoerde onderzoek naar aangepaste tariefgrondslagen

- NS heeft een onderzoek laten uitvoeren naar (de effecten van) aangepaste tariefgrondslagen. De uitkomsten hiervan heeft NS in het document ‘Nieuw Tariefstelsel’<sup>1</sup> aan IenW gepresenteerd en tijdens dit onderzoek verder toegelicht. In dit onderzoek hebben we dit voorstel van NS geanalyseerd
- NS baseert de huidige tarieven voor de tweede klasse op de grondslagen *afstand* (tariefeenheden), *snelheid van de trein* (‘HSL-toeslag’) en een *vast deel* (*opstap-/minimumtarief*). NS stelt voor om het kilometertarief te differentiëren in de spits en het dal (grondslag *afstand*). Tevens voegt NS in het voorstel de grondslagen *drukke* (een toeslag voor de drukste steden in de spits) en *kwaliteit van verbinding* (gebaseerd op *frequentie* en *aantal overstappen*) toe. Het toevoegen van een *drukfactor* draagt bij aan het bereiken van de doelstelling van IenW om publieke investeringen optimaal te benutten. Een hoger aandeel reizigers buiten de spits geeft minder noodzaak tot (infrastructurele) investeringen om de reizigers in de spitsuren te

accommoderen. De toevoeging van *kwaliteit van verbinding* is in lijn met het principe dat consumenten meer waarde hechten aan een hoogwaardiger product en daarom bereid zijn een hogere prijs te betalen

- Met behulp van een model heeft NS het voorstel met aangepaste tariefgrondslagen en invoering van een gedifferentieerd spits- en dal tarief doorgerekend. Het model kent in de basis een goede onderbouwing van de prijselasticiteiten en overige aannames
- Voor de hoogte van de grondslagen heeft NS nog geen definitief voorstel gedaan. Wel heeft NS twee invullingen doorgerekend, met verschillende hoogtes van de grondslagen

*Invullingen:* In de eerste invulling (A) heeft NS lagere kilometerprijzen opgenomen dan in de tweede invulling (B). Daarnaast zijn in invulling A minder steden waarvoor NS de druktetoeslag wil invoeren. De druktetoeslagen zijn in beide invullingen gelijk

*Uitkomsten:* Invulling A leidt tot meer reizigers en druktespreiding, maar heeft een negatief effect op de reizigersopbrengsten. Invulling B leidt ook tot meer reizigers en druktespreiding, maar deze effecten zijn kleiner dan in invulling A. Daarnaast is bij invulling B het effect op de reizigersopbrengsten wel positief. Daardoor zijn er geen negatieve effecten voor de belastingbetaler. NS benadrukt dat ook andere instelwaarden mogelijk zijn



# ... een afweegkader waarlangs IenW voorstellen kan wegen, een analyse van vormen van mogelijke compensatie voor bepaalde reizigersgroepen... [2/4]

## Managementsamenvatting

- Aandachtspunt voor doorontwikkeling van het model is o.a. dat het effect op infrastructuuruitgaven voor het spoor, de weg en overig ov in het voorstel (nog) niet kwantitatief bepaald is. Daarnaast is op dit moment nog niet duidelijk hoe de abonnementen met afgekocht reisrecht er exact uit komen te zien, maar het voorstel zal hier mogelijk wel invloed op hebben
- Het model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, waarbij inherent aannames zijn gemaakt. Dit betekent dat het model de werkelijkheid kan benaderen, maar er altijd afwijkingen zullen zijn tussen de werkelijke en gemodelleerde effecten

### (2) Afweegkader waarlangs IenW voorstellen voor aangepaste tariefgrondslagen kan wegen

- IenW heeft gevraagd om een afweegkader rondom tariefdifferentiatie te ontwikkelen dat praktisch toepasbaar is in de nieuwe HRN-concessie voor de beoordeling van (het) tariefvoorstel(len) van NS
- IenW kan het afweegkader gebruiken om de voor- en nadelen van aanpassingen in tariefgrondslagen, gericht op het spreiden van reizigers, tegen elkaar af te wegen en zo te bepalen of NS de wijziging mag doorvoeren
- We stellen een afweegkader met vijf criteria voor dat is gebaseerd op de beleidsdoelstellingen. Met andere woorden, in hoeverre dragen de tariefgrondslagen bij

- aan het behalen van de beleidsdoelstellingen a) benutting van capaciteit spoorinfra; b) betaalbaarheid voor belastingbetaler; c) betaalbaarheid voor de reiziger; d) dalreizigers in een werkweek; e) eenvoud van de tarieven
- NS rekent de gevolgen van het voorstel t.o.v. een referentiescenario kwantitatief door. IenW kan deze doorrekening gebruiken om het afweegkader in te vullen. Daarnaast bepaalt IenW de weging van de criteria op basis van vigerende beleidsprioriteiten

### (3) Vormen van eventuele compensatie

- Het kan een maatschappelijke wens zijn om bepaalde reizigersgroepen te compenseren indien de aanpassing van tariefgrondslagen ertoe leidt dat de betaalbaarheid voor hen onder druk komt te staan
- IenW heeft gevraagd hoe deze reizigers kunnen worden afgebakend, op welke wijze deze compensatie kan worden vormgegeven, in hoeverre dit praktisch uitvoerbaar is, en of compensatie niet de spreiding van reizigers tegengaat
- We adviseren om een vorm van compensatie te kiezen die de prijsprikkel voor de reiziger behoudt, zodat het toekennen van compensatie de voordelen van tariefdifferentiatie zoveel mogelijk in stand houdt. Daarnaast moeten in onze ogen de uitvoeringskosten

van compensatieregelingen zo minimaal mogelijk zijn

- Voorbeelden zijn een persoonlijk reisbudget, een integrale korting op treinreizen, of aanpassing van de bestaande reiskostenaftrek in de Inkomstenbelasting
- Gelet op de praktische uitvoerbaarheid lijken aanpassingen in de reiskostenaftrek in de Inkomstenbelasting het meest kansrijk. Een concrete invulling hiervan is het verhogen van de maximale aftrekbare kosten voor ov-woon-werkverkeer of het verlagen van de inkomensafhankelijke drempel voor aftrekbare kosten voor ov-reizen met een zorgmotief. Hiermee sluit IenW aan bij bestaande regelingen van de overheid en blijft de prikkelwerking grotendeels in stand
- Daarnaast adviseren we om de eventuele compensatie zo gericht mogelijk in te zetten op reizigers (a) van wie hun reizen duurder worden, (b) die geen invloed hebben op het tijdstip en traject en (c) waarbij het reismotief zodanig is dat gedragsverandering niet maatschappelijk gewenst is (zoals reizen van patiënten naar zorginstellingen). Compensatie voor deze groep reizigers gaat slechts beperkt tegen het behalen van meer druktespreiding in, omdat hun flexibiliteit in het reistijdstip zeer beperkt is. Door hogere tarieven op drukke trajecten veranderen zij hun gedrag naar verwachting niet

# ... en analyses van de regierol van IenW bij de vaststelling van tarieven, en in hoeverre sprake is van tariefintegratie in het Nederlandse OV ... [3/4]

## Managementsamenvatting

### (4) Regierol IenW bij vaststelling van tarieven

- IenW heeft gevraagd om de voor- en nadelen in kaart te brengen van een grotere regierol bij de jaarlijkse vaststelling van tarieven voor de HRN-concessie
- Op dit moment gaat de sturing vanuit IenW naar NS uit van tariefbevoegdheid bij NS, met subsidie voor infrastructuur en een borging van betaalbaarheid voor de reiziger via beschermde reisproducten
- Het beleggen van de tariefbevoegdheid bij IenW zou kunnen leiden tot meer sturing op het behalen van de beleidsdoelen van IenW, maar past niet bij de huidige marktordening en sturingsfilosofie van het HRN. Wij raden daarom aan om de huidige tariefbevoegdheid gelijk te houden voor de nieuwe HRN-concessie
- Als NS gedurende de concessieperiode frequentieverhogingen/ -verlagingen doorvoert, of er veranderingen optreden in de spitsdrukke waardoor het aantal steden verandert waarop de druktetoeslag van toepassing is, verandert dit de tariefhoogte. Een jaarlijkse inflatiecorrectie van de kilometertarieven is dan niet meer passend
- Wij raden aan om NS in de concessievoorwaarden toe te staan om jaarlijks de tarieven te indexeren, waarbij het gemiddelde tarief per reizigerskilometer niet meer mag stijgen dan de inflatie. NS heeft binnen deze kaders de vrijheid om de prijsopbouw tussen de verschillende

grondslagen te variëren en te bepalen op welk moment een tariefsverhoging voor een gestegen frequentie of direct geworden verbinding wordt doorgevoerd

- Ook raden we aan in de concessie op te nemen dat de tariefgrondslagen onafhankelijk ex-post geëvalueerd en gemonitord worden op het bereik van de hiermee beoogde doelen (druktespreiding) en de gevolgen op betaalbaarheid. Indien hieruit noodzaak tot veranderingen van de grondslagen naar voren komt, kan IenW hierover met NS in overleg gaan. Zo wordt de regierol van IenW binnen de bestaande kaders ingevuld

### (5) Tariefintegratie in het Nederlandse openbaar vervoer

- IenW heeft gevraagd om een analyse op welke punten in het OV sprake is van tariefintegratie, op welke punten (nog) niet en hoe dit kan worden bewerkstelligd. We definiëren tariefintegratie als (1) integratie van betaalwijzen, (2) tariefharmonisatie en (3) productintegratie
- (1) Er is reeds sprake van vergaande integratie van betaalwijzen, onder meer vanwege de OV-chipkaart en invoering van OVpay
- (2) Daarnaast is sprake van een bepaalde mate van tariefharmonisatie. Immers zijn de tarieven van HRN-concessie, regionaal spoor en BTM op dezelfde wijze opgebouwd. De hoogte van de tarieven verschilt echter

wel

- Landelijke en regionale tarieven zouden verder geharmoniseerd kunnen worden door het LTK op het gehele OV toe te passen. Indien IenW wenst om het LTK breder toe te passen, kan de overheid dit bewerkstelligen door in de concessievoorwaarden voor de nieuwe HRN-concessie en in regionale concessievoorwaarden op te nemen dat vervoerder moet aansluiten bij het LTK
- (3) Productintegratie gaat over de mate waarin reizigers met hetzelfde (kortings)product met verschillende modaliteiten en concessie kunnen reizen. In principe is door de OV-chipkaart sprake van één geïntegreerd product. Reizigers kunnen immers met één kaart (en één afrekenwijze) reizen met verschillende vervoerders/modaliteiten. Er geldt voor landelijke georiënteerde reizigers echter wel een beperkt aanbod aan geïntegreerde reisproducten waarmee met korting gereisd kan worden (combinatie BTM en HRN). Voor regionaal georiënteerde reizigers bestaat een uitgebreider aanbod hiervan
- Indien IenW verdere productintegratie wil bereiken, kan IenW een meer striktere verplichting tot concessie-overstijgende producten opnemen dan de huidige inspanningsverplichting in de HRN-concessie

# ... en tot slot de voor- en nadelen en de financiële consequenties van beëindiging van het dubbel basistarief tussen het HRN en de bus, tram en metro [4/4]

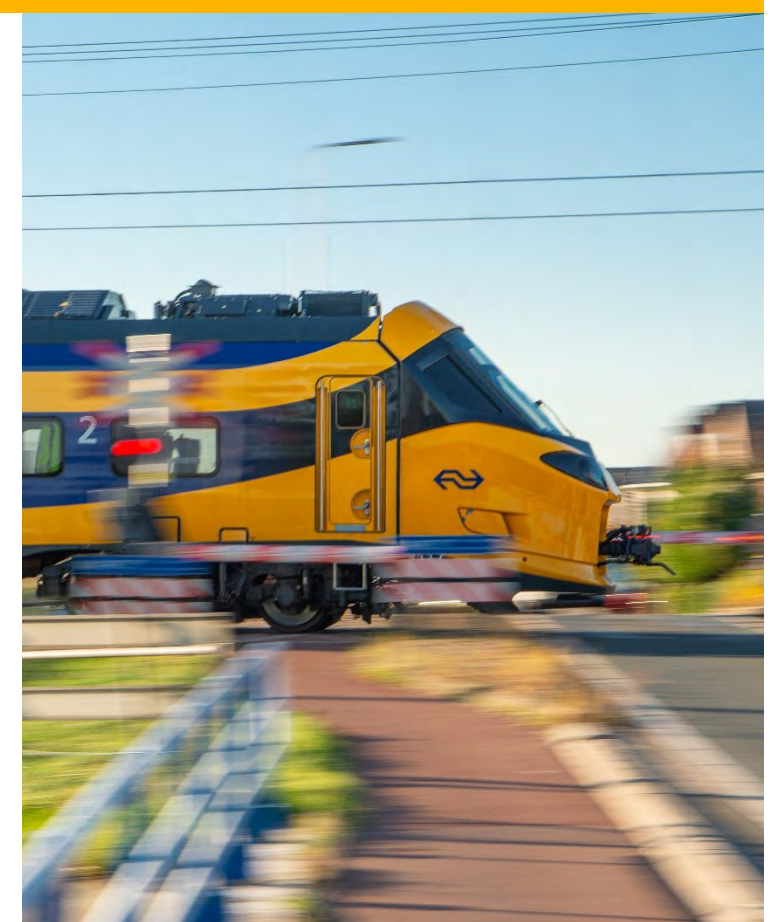
## Managementsamenvatting

### (6) Voorkomen van meervoudig basistarief

- In het OV bestaat de prijs van een reis veelal uit een vast en variabel tarief. In het geval van overstappen kunnen reizigers bij sommige reizen te maken krijgen met een meervoudig vast tarief ('dubbel basistarief')
- Dit dubbele basistarief geldt momenteel nog enkel voor overstappen tussen de HRN-treindienst en bus, tram en metro (hierna: BTM). Dubbele basistarieven zijn voor alle andere overstappen afgeschaft, zoals tussen regionale treindiensten en BTM, en het HRN en regionale treindiensten
- IenW heeft gevraagd om te analyseren hoe een meervoudig basistarief kan worden voorkomen en wat de voor- en nadelen hiervan zijn. Daarbij wil IenW inzicht in de financiële consequenties van afschaffing
- Bij aanschaffing gaan de tarieven omlaag voor reizigers die op dit moment een ketenreis maken met BTM en HRN. Daarnaast ervaart de reiziger het OV mogelijk meer als één systeem, waarbij de trein de ruggengraat is en het BTM hierop aansluit
- Anderzijds kan het basistarief ook als sturingsinstrument worden gezien om korte ritten te ontmoedigen die ook te voet of per fiets kunnen
- Indien IenW kiest om het dubbel basistarief af te schaffen, dan kan dit conform de blauwdruk die er is

vanuit de eerdere afschaffing van de opstaptarieven tussen het HRN en regionale spoorconcessies (ca. 2013). Dit vraagt om afspraken in NOVB-verband

- IenW kan de afschaffing op twee manieren bekostigen:
  - (1) Budgetneutraal voor de belastingbetaler door de tarieven te verhogen. Uit grove inschattingen van Panteia en NS blijkt dat afschaffing van het dubbel basistarief is te bekostigen door de tarieven op het HRN met ca. 2% en voor het BTM met ca. 5% te verhogen
  - (2) Indien niet gekozen wordt voor financiering vanuit reizigers, zal een bijdrage van maximaal €210 mln. per jaar vanuit de overheid nodig zijn ter dekking van wegvallen opstaptarieven. De exacte bijdrage hangt af van de vraag in hoeverre lagere tarieven voor BTM-HRN-reizen leiden tot hogere reizigersaantallen





# Inhoudsopgave

## 1 Aanleiding en introductie

### *Tariefdifferentiatie*

- 2 Analyse van het voorstel van NS om tariefgrondslagen aan te passen
- 3 Afweegkader waarlangs lenW voorstellen voor tariefgrondslagen kan wegen
- 4 Compensatie indien de betaalbaarheid voor bepaalde reizigers onder druk komt te staan door aanpassing van grondslagen

### *Tariefbevoegdheid*

- 5 Regierol van lenW bij het vaststellen van tarieven

### *Tariefintegratie*

- 6 Tariefintegratie in het Nederlandse openbaar vervoer
- 7 Voorkomen van een meervoudig basistarief

## 8 Appendix







Aanleiding en  
introductie

# Bij de aanbidding van het Programma van Eisen van de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet (HRN) heeft de staatssecretaris een tariefonderzoek aangekondigd

## Achtergrond van het tariefonderzoek

- De HRN-concessie loopt in 2025 af. IenW is voornemens de nieuwe concessie onderhands aan NS te gunnen.<sup>1</sup> IenW heeft hiertoe in 2022 een Programma van Eisen (PvE) uitgewerkt, dat in najaar 2022 met de Tweede Kamer is gedeeld
- Bij de aanbidding van het PvE heeft de Staatssecretaris een tariefonderzoek aangekondigd.<sup>2</sup> Eén van de doelen van de concessie is om de capaciteit op het spoor maatschappelijk zo optimaal mogelijk te benutten, zodat het spoorstelsel én het treinkaartje (tweede klas) betaalbaar worden gehouden
- IenW wil daarom onderzoek doen naar structurele spreiding van reizigers over de dag en de week, door te variëren in de tarieven gedurende spits-/daluren (*tariefdifferentiatie*) maar tegelijkertijd om de betaalbaarheid van het reizen per trein en de voorspelbaarheid voor de reiziger te borgen. IenW kan de uitkomsten van het onderzoek gebruiken om te bepalen om aanpassing van de voorgenomen concessievoorwaarden benodigd is
- Daarnaast heeft de Staatssecretaris, naar aanleiding van de aangenomen moties die tijdens het debat op 2 november 2022 zijn ingediend, toegezegd dit onderzoek uit te breiden met de thema's tariefbevoegdheid en tariefintegratie:<sup>3</sup>
  1. *Tariefbevoegdheid*: In de huidige concessie is de vervoerder bevoegd om de tarieven binnen de tariefkaders van de concessie te bepalen. De jaarlijkse maximale verhoging van de beschermde kaartsoorten is hierbij een belangrijk kader.<sup>4</sup> De Tweede Kamer heeft de wens geuit vanuit IenW meer regie op te hebben op de jaarlijkse vaststelling van tarieven vanuit het perspectief van betaalbaarheid voor de reiziger

2. *Tariefintegratie*: In de huidige HRN-concessie is over het algemeen geen sprake van tariefintegratie tussen vervoerders (bijv. met Bus-Trein-Metro-vervoerders (BTM)) en kunnen dubbele basistarieven gelden. De Tweede Kamer vraagt zich af of het mogelijk is dat de beoogd concessiehouder aansluit bij het landelijk tarievenkader en wat er voor nodig is om tot een enkelvoudig basistarief in de hele ov-keten te komen
- Ondertussen heeft de Staatssecretaris bij de aanbidding van het PvE aan de Kamer aangegeven dat meerdere exogene ontwikkelingen de rentabiliteit van de nieuwe concessie onder druk zetten. Zo zijn er minder reizigers met een andere reispatroon, terwijl energieprijzen, lonen en materieelkosten zijn gestegen
  - In de Kamerbrief van 24 april 2023<sup>5</sup> geeft de Staatssecretaris aan dat oplossingen worden verkend om het financieel tekort op te lossen. IenW overweegt een subsidie te verlenen, en vraagt de concessiehouder om de efficiëntie te vergroten, o.a. door personeel en materieel zo doelmatig mogelijk in te zetten. Ook worden de tarieven mogelijk aangepast en krijgt de concessiehouder – binnen kaders – ruimte om de tarieven te differentiëren naar tijd en/of plaats (bijv. middels een spitstoeslag)
  - NS heeft reeds onderzoek laten uitvoeren naar aangepaste tariefgrondslagen. Een eerste versie van dit voorstel is op 22 juli 2022 met IenW gedeeld; een meer uitgebreide versie op 19 april 2023. Daarnaast heeft NS twee keer een mondelinge toelichting op haar voorstel gegeven. Deze informatie vormt de basis van deze analyse



# Dit rapport gaat in op een voorstel om reizigers te spreiden, analyseert de regierol van IenW bij vaststelling van tarieven en analyseert de tariefintegratie tussen vervoerders

## Vraagstelling en reikwijdte van dit onderzoek

- De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:  
“In hoeverre kunnen de bepalingen in de nieuwe HRN-concessie op het gebied van *tariefdifferentiatie*, *tariefbevoegdheid* en *tariefintegratie* zo worden opgesteld, dat spreiding van reizigers, de betaalbaarheid en een *voorspelbare tariefhoogte voor de reiziger* en *betaalbaarheid voor de belastingbetaler* wordt geborgd, en welke maatregelen zijn er buiten het concessieverband benodigd?”
- Dit rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel van het rapport gaat in op tariefdifferentiatie. Hierin hebben we het voorstel van NS om de tariefgrondslagen aan te passen geanalyseerd. In dit voorstel stelt NS o.a. voor om de tarieven te differentiëren op basis van kwaliteit en drukte. Daarnaast stelt NS een gedifferentieerd km-tarief voor in de spits en het dal om reizigers te spreiden
- Andere vormen van tariefdifferentiatie vallen buiten de scope. Deze vormen immers zijn geen onderdeel van het voorstel van NS. Ook het doen van (tegen)voorstellen of suggesties voor aanpassing van het voorstel valt buiten de scope van dit onderzoek
- Het tweede deel van het onderzoek bevat een analyse van de regierol van IenW bij de vaststelling van tarieven. Tot slot bevat het derde deel van het onderzoek een analyse in welke mate momenteel sprake is van tariefintegratie en op welke wijze een meervoudig basistarief kan worden voorkomen



# Uitgangspunt in dit rapport is de huidige marktordening/sturingsrelatie, waarbij opbrengstverantwoordelijkheid bij NS is belegd, subsidies m.n. lopen via de infrastructuur en betaalbaarheid is gebord via beschermde kaartsoorten

## Dit rapport is opgesteld met als uitgangspunt de huidige marktordening/sturingsrelatie tussen IenW en NS

### • De bekostiging van het HRN is in Nederland tot op heden als volgt ingericht:

- IenW subsidieert de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur
- De spoorvervoerders, waaronder NS, betalen door middel van de gebruiksvergoeding mee aan de kosten van de infrastructuur (ProRail berekent ca. 15% van de gemaakte infrastructuurkosten door aan vervoerders, via de gebruiksvergoeding en additionele heffingen)
- NS ontvangt geen subsidie voor het verzorgen van het vervoer over het HRN, haar inkomsten zijn afkomstig van de reizigers. Met andere woorden de opbrengstverantwoordelijkheid ligt bij NS
- IenW stelt eisen aan het vervoer en stuurt NS aan op output
- NS heeft hierdoor een prikkel tot kostenefficiëntie. Zo is vastgesteld dat NS jaarlijks een vervoersplan opstelt met daarin voorgestelde efficiëntieverbeteringen, die IenW moet goedkeuren

### • Eén van de concessievoorwaarden heeft als doel om de betaalbaarheid voor de reiziger te borgen. Hierin heeft IenW beschermde reisproducten vastgesteld waarvoor de jaarlijkse tariefverhoging gemaximeerd is

- De beschermde kaartsoorten zijn binnenlandse enkele reizen voltarief tweede klas, binnenlandse tweede klas jaar- en maandtrajectkaarten en het NS-deel van de OV-jaarkaart tweede klas

- De maximale prijsstijging van deze beschermde reisproducten is gelijk aan:
  - de consumentenprijsindex (CPI) voor het eerstvolgende kalenderjaar
  - veranderingen in de BTW op de beschermde reisrechten
  - veranderingen van de gebruiksvergoeding (voor zover deze uitgaat boven de CPI)
- De mogelijkheid om deze kostenontwikkelingen door te rekenen in de tarieven betekent dat de risico's van inflatie, BTW-stijging en verandering in de gebruiksvergoeding deels bij de reiziger terecht kunnen komen. NS behoudt hierbij het risico op lagere volumes als gevolg van de tariefstijgingen
- Daarnaast geldt dat NS moet zorgen voor een productportfolio dat aansluit bij de wensen van diverse groepen reizigers en gereduceerde tarieven voor senioren (buiten de spits) en kinderen onder de twaalf jaar moet voeren
- De OV-studentenkaart valt hier buiten. Hiervan worden de opbrengsten verdeeld op basis van een gebruiksafhankelijke verdeelsleutel tussen alle vervoerders en concessies

## Naast het HRN is sprake van decentraliseerde regionale spoorconcessies

- Het HRN is in de afgelopen jaren verkleind door bepaalde lijnen te decentraliseren en onder te brengen in regionale spoorconcessies met de Provincies als concessieverlener. Gedachte hierachter was onder meer dat zo beter ingespeeld kon worden op verschillende regionale mobiliteitsbehoeftes en dat een betere afstemming kon plaatsvinden met andere onderdelen van regionaal verkeers- en vervoersbeleid

# Dit rapport bevat zes hoofdstukken

## Leeswijzer

### H2 Analyse van NS-onderzoek naar aanpassing grondslagen

- Bevat een analyse of de aannames, uitgangspunten en financiële gevolgen van het door NS uitgevoerde onderzoek naar aangepaste tariefgrondslagen voldoende onderbouwd en navolgbaar tot stand zijn gekomen
- Deze analyse is gebaseerd op economische theorie, beleids- en bedrijfsdoelstellingen en twee gesprekken met NS

### H3 Afweegkader om voorstellen voor aangepaste grondslagen

- Bevat een afweegkader waarmee lenW voorstellen voor aangepaste grondslagen kan wegen, ten opzichte van de huidige situatie en andere voorstellen
- Maakt onderscheid tussen: (a) randvoorwaarden waaraan een voorstel moet voldoen en (b) criteria waarop lenW een voorstel kan scoren

### H4 Compensatie van reizigers waarop aanpassing effect heeft

- Beschrijft hoe compensatie kan worden ingericht, indien het voorstel de betaalbaarheid voor bepaalde reizigers onder druk zet
- Nadruk ligt op de mogelijkheden om eventuele prijsprikkel in stand te houden
- Beschrijft voor welke motieven evt. compensatie van toepassing is

### H5 Regierol van lenW bij vaststellen van tarieven

- Omschrijft vier mogelijke modellen om de tariefbevoegdheid te beleggen
- Analyseert de huidige regierol van lenW en verkent hoe lenW een grotere rol kan invullen
- Bevat een advies over de rol lenW in de nieuwe HRN-concessie

### H6 Tariefintegratie in het Nederlandse openbaar vervoer

- Tariefintegratie bestaat uit de samenhang van (1) betaalwijze, (2) tarieven en (3) productintegratie over modaliteiten en concessies heen
- Dit hoofdstuk beschrijft voor iedere van deze punten achtereenvolgens in welke mate tariefintegratie heeft plaatsgevonden, op welke punten (nog niet), en wat de voor- en nadelen van verdere integratie zouden zijn

### H7 Voorkomen van meervoudig basistarief

- Beschrijft bij welke reizen een dubbel basistarief reeds is afgeschaft en waar dit nog voorkomt
- Analyseert op welke manier een enkelvoudig basistarief kan worden geïntroduceerd, en wat de financiële consequenties daarvan zijn
- Beschrijft een proces om tot een enkelvoudig basistarief te komen



# 2

Analyse van het voorstel  
van NS om de  
tariefgrondslagen aan te  
passen

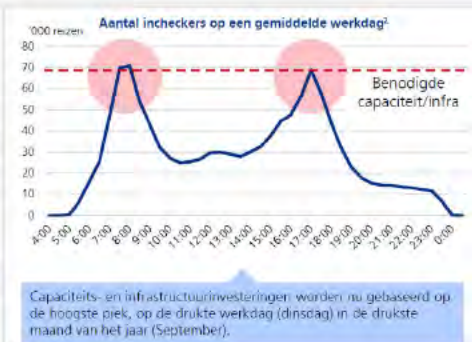
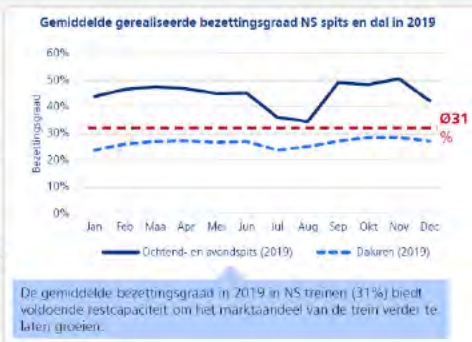


# NS stelt in het kader van de nieuwe HRN-concessie aangepaste tariefgrondslagen VOOR...

Het voorstel van NS kent drie onderdelen<sup>1</sup>: een strategische rationale; de voorgestelde tariefgrondslag; en de bepaling van de gevolgen van de aangepaste grondslag

## 1) Strategische rationale

- NS benoemt in haar voorstel dat de mobiliteitsbehoefte in Nederland zal toenemen door de voorziene bevolkingsgroei en dat de mobiliteit zal moeten verduurzamen. Hierbij noemt NS dat het marktaandeel van de trein nog steeds relatief laag is, terwijl er voldoende restcapaciteit in de trein beschikbaar is buiten de spits
- NS stelt dat de huidige, ongedifferentieerde prijzen kansen onbenut laat om de beschikbare capaciteit beter te gebruiken. De capaciteitsinzet en hoogte van infrastructuurinvesteringen worden momenteel gebaseerd op de piekbelasting

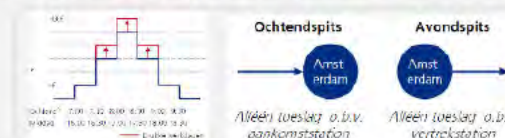


## 2) Grondslagen

- Mede om deze redenen stelt NS voor om twee nieuwe grondslagen toe te voegen aan de reeds bestaande grondslagen: *drukke op het station*, en *kwaliteit van de verbinding* (gebaseerd op *frequentie* en *aantal overstappen*). NS stelt daarnaast voor om op de bestaande grondslag *afstand* een gedifferentieerd km-tarief voor de spits en het dal te rekenen



- Drukke* is in het voorstel opgenomen als een grondslag die tijds- en locatie specifiek is. De druktetoeslag wordt toegepast op stations in de drukste steden in één richting per spitsperiode, omdat spitsvervoer primair van en naar deze steden tot knelpunten leidt. De toeslag varieert in blokken van 30 minuten. Daarnaast stelt NS voor om het basistarief dat nu per tariefeenheid en degressief is te veranderen in een tarief per kilometer (met een lineaire rekenmethode) en te variëren tussen spits en dal. NS beoogt op deze manier effectief de drukte te kunnen spreiden



- Kwaliteit van de verbinding* is gedefinieerd o.b.v. 'frequentie' en 'aantal overstappen'. Dit maakt directe en frequente verbindingen relatief duurder, en minder frequente en indirecte verbindingen relatief goedkoper



# In deze analyse staat de vraag centraal of de aanpassing van grondslagen voldoende onderbouwd is, en de uitgangspunten en aannames valide zijn

## 3) Bepalen van de gevolgen<sup>1</sup>

- NS heeft twee mogelijke scenario's van de hoogte van grondslagen doorgerekend in een simulatiemodel:
  - In de eerste invulling (A) heeft NS lagere kilometerprijzen dan in de tweede invulling (B). In invulling A zijn er minder steden waarvoor de druktetoeslag wordt ingevoerd. De druktetoeslagen zijn wel gelijk
  - Invulling A leidt tot meer reizigers en druktespreiding, maar heeft mogelijk een negatief effect op de reizigersopbrengsten.<sup>2</sup> Invulling B leidt ook tot meer reizigers en druktespreiding, maar deze effecten zijn kleiner dan in invulling A. Daarnaast is bij invulling B het effect op de reizigersopbrengsten wel positief, waardoor er sprake is van positieve effecten voor de belastingbetaler
  - NS benadrukt dat ook andere instelwaarden mogelijk zijn
- Daarbij geeft NS aan dat abonnementen en andere proposities zijn afgeleid van de huidige tarieven en moeten mogelijk worden aangepast aan de nieuwe grondslagen
- Tot slot bevat het voorstel in de appendix een uitleg over de werking van het simulatiemodel. De verandering in het aantal reizigers (volume) door de nieuwe grondslagen is gebaseerd op prijselasticiteiten. Het feit dat een deel van de reizigersvraag inelastisch is doordat ze hun reisrechten hebben afgekocht middels een abonnement of doordat (bijvoorbeeld) de werkgever de reiskosten betaalt, is meegenomen in de hoogte van de elasticiteit (in de spits vol tarief is dit ca. 42% van de reizigers)
- Bij hogere prijzen gaat NS er vanuit dat een deel van de reizigers hun reis een half uur verplaatst als gevolg van de druktetoeslag, en dat een deel van reizigers afziet van de reis. Voor reizen met prijsverlaging gaat NS er vanuit dat zij extra reizigers zal trekken

## Onderzoeksvraag en structuur van de analyse

- In deze analyse staat de vraag centraal of het voorstel voldoende onderbouwd is, de aannames en uitgangspunten valide zijn en daarmee of de berekening van de (financiële) gevolgen van het voorstel onderbouwd en valide is
- Dit hoofdstuk behandelt stapsgewijs de drie onderdelen van het voorstel conform onderstaande afbeelding





# 2.1

## Analyse van strategische rationale



# We toetsen het voorstel aan de verschillende beleidsdoelstellingen van IenW en bedrijfsdoelstellingen van NS

## Toets aan beleids- en bedrijfsdoelstellingen

- IenW heeft gevraagd om te beoordelen of de aannames en uitgangspunten van het voorstel van NS valide zijn.
- Deze vraag hebben we beantwoord door twee aspecten te analyseren:
  - Draagt het bij aan de beleids- en bedrijfsdoelstellingen van respectievelijk IenW en NS?
  - Zijn de uitgangspunten of aannames voldoende onderbouwd?
- We nemen de doelstellingen van beide partijen mee in onze analyse, aangezien IenW en NS verschillende belangen hebben die beiden valide kunnen zijn
  - IenW heeft in het beleidsvoornemen<sup>3</sup> om de HRN-concessie onderhands aan NS te gunnen een aantal doelstellingen van de concessieverlening benoemd (zie Appendix 8.2)
  - Daarnaast heeft NS in het Jaarverslag 2022 – ‘Onze strategie’ haar doelstellingen opgenomen (zie Appendix 8.2)
- De tabel bevat de relevante doelstellingen voor beoordeling van de tariefgrondslagen

Type doel	Doelstelling	Toelichting
<b>Beleidsdoelstellingen<sup>1</sup></b>  	<b>Optimaal benutten van publieke investeringen</b>	Publieke investeringen in het spoornetwerk zijn aanzienlijk. Bij deze investeringen streeft IenW naar een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement. Een relatief hoger aandeel reizigers buiten de spitsuren draagt bij aan hogere kosteneffectiviteit van het OV, doordat de noodzaak tot (infrastructurele) investeringen om de reizigers in de spitsuren te accommoderen minder wordt <sup>3</sup>
	<b>Bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger</b>	IenW beoogt dat de spoorvervoerder een kwalitatief hoogwaardig vervoerproduct levert, dat de vervoerder waar mogelijk steeds verder verbetert. <ul style="list-style-type: none"> <li>Dit betekent dat IenW o.a. beoogt om een vervoersproduct aan te bieden dat voldoende capaciteit biedt om iedereen op het gewenste moment te vervoeren</li> <li>Een ander accent is de ambitie om de beschikbare capaciteit van het OV beter te benutten, bijv. door een betere spreiding van reizigers over de dag en verhoudingsgewijs meer reizigers buiten de spitsuren</li> <li>Daarnaast beoogt IenW een betaalbaar vervoerproduct aan te bieden aan de reiziger</li> </ul>
<b>Bedrijfsdoelstellingen<sup>2</sup></b>  	Het zijn van een <b>financieel gezonde organisatie</b>	NS wil een gezond bedrijf zijn met voldoende investeringsruimte om het maatschappelijk belang te dienen
	Het slim aantrekken van <b>meer reizigers</b>	Met relevante producten wil NS aansluiten op de nieuwe behoeften en manieren van reizen van onze reizigers. Met spreidingsafspraken, nieuw aanbod en dynamische prijszetting wil NS meer reizigers aantrekken en stimuleren om gespreid te reizen
	<b>Vergroten van de maatschappelijke impact</b>	NS geeft aan dat hoe meer reizigers voor de trein kiezen, hoe meer CO <sub>2</sub> uitstoot wordt vermeden. Daarnaast wil NS een bedrijf zijn voor en door iedereen

<sup>1</sup>) Dit betreft een uitsnede van hoofddoelen voor HRN-concessie, conform de Kamerbrief d.d. 29 juni 2021 met het beleidsvoornemen gunning vervoersconcessie voor het hoofdrailnet 2025, die in deze analyse relevant zijn voor toetsing van de tariefgrondslagen <sup>2</sup>) Dit betreft een uitsnede van de bedrijfsdoelstellingen van NS, conform het Jaarverslag 2022 – ‘Onze Strategie’, die in deze analyse relevant zijn voor toetsing van de tariefgrondslagen. Zie Appendix 8.2 voor een volledig overzicht van de doelstellingen <sup>3</sup>) Min IenW (29 juni 2021). Kamerbrief: beleidsvoornemen gunning vervoersconcessie voor het hoofdrailnet 2025 <sup>4</sup>) Min van Financiën. Rijksbegroting XII Infrastructuur en Waterstaat 2023, 3.4 Artikel 16 Openbaar Verver en Spoor.



# De strategische rationale is grotendeels in lijn met wat NS en IenW nastreven

## Strategische rationale voor aangepaste grondslagen

- NS onderscheidt in de strategische rationale voor aangepaste tariefgrondslagen een drietal argumenten:

### 1 Meer druktespreiding

De vraag naar treinvervoer op HRN kent (doordeweeks) een grote piek in de ochtend- en avondspits. Deze piekbelasting is maatgevend voor de capaciteit van het spoorstelsel (materieel en infra). NS geeft aan dat investeringen in extra capaciteit kunnen worden uitgesteld door spreiding te stimuleren met tariefdifferentiatie

### 2 Meer reizigers

Op dit moment is buiten de spits en op rustigere spitstrajecten sprake van voldoende restcapaciteit (gemiddelde bezettingsgraad over spits en dal samen was in 2019 31%). NS benoemt dat lagere tarieven op deze trajecten zorgen voor meer reizigers

### 3 Meer duurzame mobiliteit

NS benoemt dat lagere tarieven in het dal een treinrit relatief aantrekkelijker maken, omdat de marginale kosten van een treinrit dan dichtbij de auto komen te liggen. Daarnaast is marktaandeel trein volgens NS laag ten opzichte van de auto (ca. 11% trein t.o.v. 73% auto in 2019). Een substitutie van autoreizen naar treinreizen leidt tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot

- Daarnaast geeft NS aan dat in andere EU-landen er al sprake is van lagere en gedifferentieerde tarieven, maar dat in Nederland de grondslagen decennialang onveranderd zijn
- Deze strategische rationale sluit in zijn algemeenheid goed aan bij wat IenW en NS

nastreven. Het draagt bij aan het optimaal benutten van publieke investeringen en het aanbieden van een zo goed mogelijk product, o.a. door de bezetting buiten de spits te verhogen. Daarnaast draagt het bij aan de doelstelling van NS om meer reizigers aan te trekken

## Invulling van de doelstellingen (huidige instelwaarden waarmee grondslagen worden doorgerekend)

- NS heeft twee invullingen doorgerekend. De eerste invulling (A) is in de ogen van NS maatschappelijk interessant. De doelstellingen die NS daarmee beoogt zijn:
  - 1) Het maximaliseren van reizigers/reizigerskilometers, wat tevens bijdraagt aan de verduurzaming,
  - 2) Het mogelijk maken van druktesturing, en
  - 3) Het realiseren van een maatschappelijk acceptabel effect op het rendement van NS
- NS benadrukt dat alle drie de doelen van evenredig belang zijn en dat NS de doelstellingen gezamenlijk afweegt. Ook benadrukt NS dat andere instelwaarden van de grondslagen mogelijk zijn
- Bovengenoemde drie doelstellingen zijn vanuit NS begrijpelijk, maar kunnen wel afwijken van de doelstellingen van IenW. Zo is het maximaliseren van het aantal reizigers in lijn met de kostenstructuur van NS. De spoorsector kenmerkt zich immers door hoge vaste kosten, waardoor optimalisatie plaatsvindt door het aantal reizigers (Q) te maximaliseren binnen capaciteitsgrenzen.
- Ook heeft NS bij invulling A geen doelstelling opgenomen die de financiële impact voor de belastingbetaler beperkt. In de instelwaarden van invulling B heeft NS hier wel rekening mee gehouden



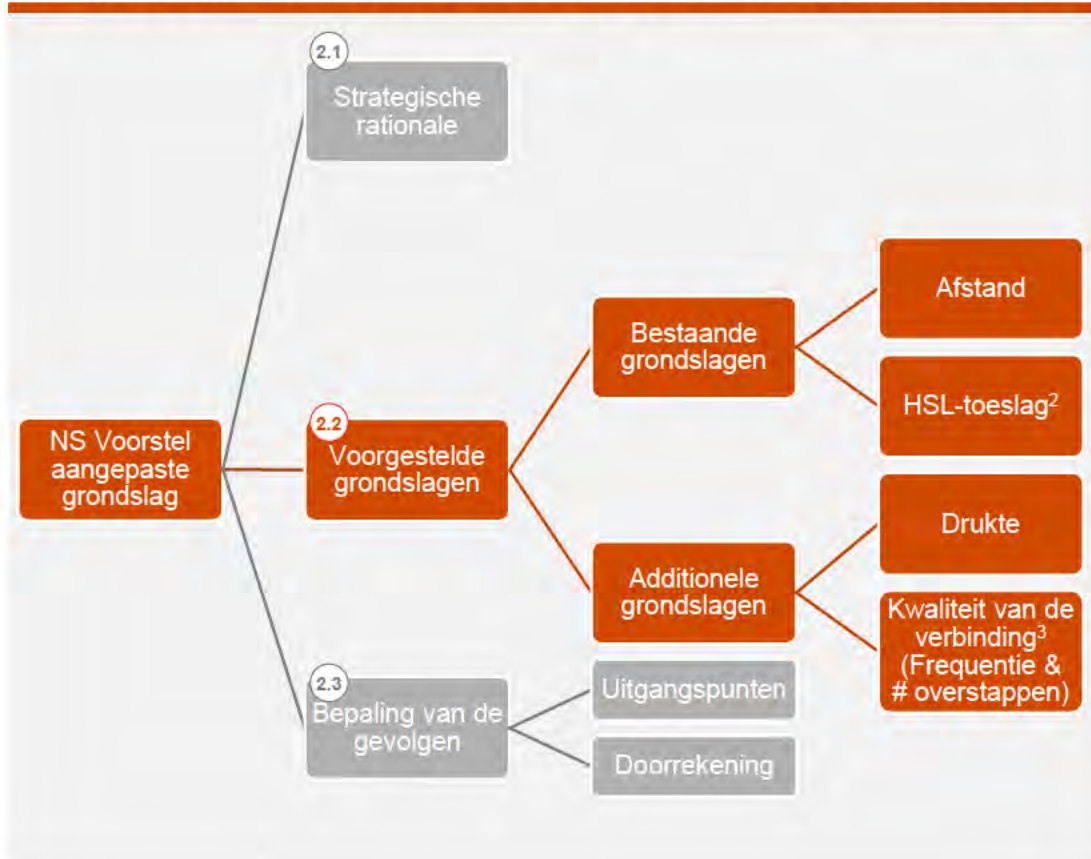
# 2.2

## Analyse van voorgestelde aanpassing van tariefgrondslagen



# NS stelt voor om ‘drukte’ en ‘kwaliteit verbinding (frequentie en overstappen)’ toe te voegen aan de huidige grondslagen

## ‘Drukte’ en ‘kwaliteit van de verbinding’ zijn additionele grondslagen...<sup>1</sup>



## ... die worden toegevoegd aan de huidige grondslagen

- Het voorstel van NS bevat de eerste gedachten over aanvullende tariefgrondslagen. Deze analyse richt zich dan ook op de *basis* van de grondslagen. De *kwantitatieve invulling* van de verschillende grondslagen en hun onderlinge gewicht vallen hier buiten, zoals de hoogte van de kilometerprijs of de hoogte van de toeslag voor snelle treinen. Dit heeft echter wel effect op de doorrekeningen (zie H2.3)
- De voorgestelde tariefgrondslagen voor de tweede klasse bevatten een **basistarief** en een mogelijke **toeslag**. Het basistarief wordt bepaald door de *afstand* (€ per tariefkilometer, dit tarief gaat variëren tussen spits en dal), de *drukfactor* (nieuwe grondslag) en de *kwaliteit van de verbinding* (op basis van *frequentie en aantal overstappen*) (nieuwe grondslag) bij elkaar op te tellen. Bij dit basistarief telt NS een toeslag voor op *snellere trajecten* ('HSL-toeslag'). Kortom, de ritprijs voor de tweede klasse hangt af van het vertrekstation, het aankomststation en het tijdstip van incheck en/of uitcheck
- NS voegt aan de huidige grondslagen *drukte* en de *kwaliteit van de verbinding toe*. *Drukte* is in het voorstel opgenomen als een grondslag die locatiespecifiek is en varieert in blokken van 30 minuten in de spits om effectief te kunnen spreiden. De *kwaliteit van de verbinding* is een grondslag waardoor directe en frequente verbindingen relatief duurder worden, en minder frequente en indirecte verbindingen relatief goedkoper
- NS past voor de grondslag *afstand* een gedifferentieerd tarief in de spits en in het dal. Ook stelt NS voor om de afstand te baseren op treinkilometers (TKM), om de prijs meer in lijn te brengen met de daadwerkelijk gereisde afstand (km) per traject dan in de huidige grondslag. Momenteel zijn tariefeenheden (TE) weliswaar afgeleid van kilometers, maar zijn er historisch gegroeide afwijkingen ontstaan


<sup>1</sup>) NS (19 april 2023). Concessie 2025+: Nieuw Tariefstelsel. Vertrouwelijk; <sup>2</sup>) NS hanteert de definitie 'snelheid trein' in haar voorstel. In de praktijk gaat het om de 'HSL-toeslag' en mogelijk in de toekomst een toeslag op de Hanzelijn. Omwille van de duidelijkheid hanteren we deze term. <sup>3</sup>) NS definieert de additionele grondslag 'kwaliteit van de verbinding' in het voorstel als a) frequentie en b) aantal overstappen.



# De bestaande grondslagen ‘afstand’ en ‘HSL-toeslag’ en de wijzigingen die NS daarop voorstelt zijn in lijn met doel druktespreiding en kostenstructuur NS

## Bestaande grondslagen

- De tabel bevat de analyse en validiteit van de grondslagen die NS zowel in de huidige situatie als in het voorstel heeft opgenomen
- De analyse is gebaseerd op de aansluiting met theorie en empirie, waaronder de relatie van de grondslagen met de kosten van NS (aanbod), de kwaliteit voor de reiziger (vraag) en de economische rationale (zie Appendix 8.3)
- De bestaande grondslagen ‘afstand’ en ‘HSL-toeslag’ en de wijzigingen die NS daarop voorstelt zijn in lijn met de theorie en empirie
- De tarieven voor de eerste klasse kennen dezelfde grondslagen. De eerste klas valt echter buiten de beschermde reisproducten in de concessie. Om deze reden gaat dit onderzoek hier niet nader op in. NS stelt voor om het tarief voor de eerste klas op dezelfde wijze op te bouwen als de tweede klas, wat in lijn is met de huidige situatie
- De gevolgen op prijzen voor abonnementen heeft NS nog niet uitgewerkt. Deze volgen normaal gesproken ook de tarieven voor de tweede klasse

Bestaande grondslagen	Onderbouwing grondslag	Sluit onderbouwing aan bij theorie en empirie?
<p>1 Afstand</p> 	<p>In het nieuwe voorstel beprijs NS <i>afstand</i> anders dan op dit moment het geval is. In de huidige situatie beprijs NS de afstand degressief, met Tariefeenheden (TE). Deze zijn afgeleid van kilometers, maar er zijn historisch gegroeide afwijkingen ontstaan. NS stelt voor om afstand linear te beprijsen, op basis van het aantal tariefkilometers (TKM). Hiermee komt de prijs meer in lijn met de daadwerkelijk gereide afstand (km) per traject. Indien meerdere routes mogelijk zijn, krijgen deze opties dezelfde TKM gebaseerd op de kortste route (bv Hanzelijn, HSL) Ook stelt NS voor om deze grondslag te gaan variëren tussen spits en dal (op basis van reistijdstop)</p>	<p>Ja. NS maakt voor langere afstanden hogere kosten. De eventuele verlaging van de kilometerprijs in het dal (door differentiatie in afstandstarief tussen spits en dal) is in lijn met de gemiddelde lagere marginale kosten in het dal dan in de spits en draagt bij aan het beter spreiden van reizigers over de dag. Dit kan - afhankelijk van de invulling - de financiële positie van de vervoerder ondersteunen (zie Appendix 8.3). De verandering van TE's naar TKM's is daarnaast onderbouwd, omdat dit nauwkeuriger de gereden afstand weergeeft en een lineair tarief de grondslag eenvoudiger maakt dan een degressief tarief</p>
<p>2 HSL-toeslag<sup>1</sup></p> 	<p>De <i>HSL-toeslag</i> is een toeslag bovenop de ritprijs. De toeslag geldt indien er een hogere snelheid wordt gereden op een traject (wat reistijdwinst oplevert voor de reiziger). Momenteel is dat het geval op de HSL, in de toekomst komen hier mogelijk meer trajecten bij</p>	<p>Ja, een hogere snelheid zorgt voor een kortere reistijd wat een kwaliteitsverbetering oplevert voor de reiziger. De kosten per kilometer zijn voor NS hoger voor rijden op de HSL, omdat zij hiervoor een heffing betalen. Deze hogere kosten zijn een aanvullende reden is voor opname van deze grondslag.</p>

<sup>1)</sup> NS hanteert de definitie 'snelheid trein' in haar voorstel. In de praktijk gaat het om de 'HSL-toeslag' en mogelijk in de toekomst een toeslag op de Hanzelijn'. Omwille van de duidelijkheid hanteren we deze term.



# Toevoegen ‘druktefactor’ sluit aan bij doelstelling druktespreiding; ‘kwaliteit verbinding’ sluit aan bij principe dat reizigers meer waarde hechten aan beter product

## Additionele grondslagen

- Het toevoegen van een *druktefactor* is in lijn met de doelstelling om publieke investeringen optimaal te benutten. Een hoger aandeel reizigers buiten de spits geeft minder noodzaak tot investeringen om de reizigers in de spits te accommoderen
- De vorm kent echter aandachtspunten: (1) drukke steden veranderen mogelijk over tijd en (2) sturing richt zich op stations, en niet direct op drukke treinen. Het is daarnaast de vraag hoe doelmatig tariefsverhoging op drukke trajecten is, omdat veel forenzen en studenten geen reguliere tarieven betalen.<sup>1</sup> Zij reizen relatief veel op drukke trajecten. Vormen van stimuleringsbeleid gericht op reizigersspreiding van deze groepen, zoals het maken van afspraken met grote werkgevers en onderwijs-instellingen, leiden wellicht ook tot spreiding. Dit valt echter buiten de directe tarieven sfeer
- Het toevoegen van *kwaliteit van de verbinding* is in lijn met principe dat consumenten meer waarde hechten aan hoogwaardiger product. Ook past dit bij de doelstelling om een zo goed mogelijk vervoersproduct aan te bieden

Additionele grondslag	Onderbouwing nieuwe grondslagen	Is dit valide?	
		Draagt het bij aan de doelstellingen?	Sluit onderbouwing aan bij theorie en empirie?
<p><b>3 Drukke</b></p> 	<p>NS stelt een <i>druktetoeslag</i> in het basistarief voor, die locatiegebonden en tijdspecifiek is. De druktefactor kent in haar voorstel zes verschillende niveaus per half uur in de spits. Hierbij maakt NS onderscheid naar een hogere toeslag voor de meest drukke steden (stationsclusters) en een lagere variant voor de relatief minder drukke steden. NS stelt voor om de druktetoeslag toe te passen op de drukste steden. Het aantal steden waarop de toeslag wordt toegepast staat niet vast, maar is een keuze op basis van het aantal reizigers. De toeslag is afhankelijk van de reisrichting: in de ochtendspits naar de steden toe, en in de avondspits van de steden af.</p>	<p>Ja, in lijn met de doelstelling van lenW om gericht op het optimaal benutten van publieke investeringen. Afhankelijk van de exacte vormgeving kan de druktetoeslag in lijn zijn met de bedrijfsdoelstelling van NS om financieel gezond te opereren (zie Appendix 8.2)</p>	<p>Ja, de druktefactor is in lijn met de gemiddelde lagere marginale kosten in het dal dan in de spits. Economische literatuur onderschrijft dit (zie Appendix 8.3). Aandachtspunten voor implementatie zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De drukke steden kunnen over de tijd veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen</li> <li>• Daarnaast geldt dat de gekozen invulling van de druktefactor leidt tot druktesturing op stations, en niet direct op drukke treinen</li> </ul>
<p><b>4 Kwaliteit verbinding</b> (frequentie en aantal overstappen)</p> 	<p><i>Kwaliteit van verbinding</i> krijgt invulling door reistijdverlies te definiëren op basis van de best mogelijke verbinding per herkomst-bestemming (HB). NS stelt voor dit te bepalen aan de hand van het <i>minimum aantal overstappen per HB</i>, en de <i>ritfrequenties op het traject</i>. Voor trajecten waarop het aantal overstappen en/of ritfrequenties verschillen gedurende een dag, wordt (vooral nog) een gemiddelde genomen over de dienstregeling. NS definieert 6 niveaus voor reistijdverliezen, die elk relateren aan een korting/toeslag op het tarief</p>	<p>Ja, in lijn met de beleidsdoelstelling van lenW om een zo goed mogelijk en betaalbaar vervoersproduct aan te bieden. Afhankelijk van de vormgeving kan deze grondslag in lijn zijn met de doelstelling van NS om financieel gezond te opereren</p>	<p>Ja, de prijs van een reis gaat in het voorstel meer samenhangen met de kwaliteit van het product voor de reiziger. Dit relateert aan de vraag vanuit reizigers.<sup>2</sup> Bovendien vraagt reizen met een hoge kwaliteit (directe verbindingen en hogere frequentie, bijv. elke tien minuten een trein) om investeringen vanuit NS en de infra</p>

<sup>1</sup> Het feit dat een deel van de reizigersvraag inelastisch is doordat ze hun reisrechten hebben afgekocht middels een abonnement of doordat (bijvoorbeeld) de werkgever de reiskosten betaalt, is meegenomen in de hoogte van de elasticiteiten die NS hanteert in haar doorrekeningen (in de spits vol tarief is dit ca. 42% van de reizigers)

<sup>2</sup> NB: In het huidige model bepaalt NS de kwaliteit van de verbinding als gemiddelde over de dag, hoewel deze in de praktijk anders kan zijn (bijv. door frequentieverlagingen in de avond). Hierdoor sluit de prijs op rustige momenten mogelijk minder goed aan bij de vraag van reizigers, die hierdoor mogelijk gedempt wordt

# 2.3

## Analyse van gevolgen van aangepaste grondslagen





# NS stelt twee mogelijke invullingen van de tariefgrondslagen voor ...

## Mogelijke instelwaarden van tariefgrondslagen

- NS doet een voorstel voor twee mogelijke invullingen van de tariefgrondslagen. In de eerste invulling (A) hanteert NS lagere kilometerprijzen dan in de tweede invulling (B). In invulling A zijn er minder stationsclusters waarvoor de druktetoeslag wordt ingevoerd. De druktetoeslagen zijn wel gelijk
- NS benadrukt dat ook andere instelwaarden mogelijk zijn bijvoorbeeld qua invulling van de kilometertarieven en de stationsclusters in steden waarvoor de druktetoeslag zou gelden
- In een simulatiemodel heeft NS de twee invullingen doorgerekend.<sup>2</sup> Dit model is een versimpelde versie van de werkelijkheid. NS geeft aan dat de gerealiseerde opbrengsten van 2021 de basis vormen van het model. De volumes baseert NS op de meest voorkomende herkomst-bestemmingsrelaties volgens de volumeprognose van 2025. Hiermee is 98% van het reizigersvolume meegenomen

Grondslag	Invulling A		Invulling B		Toelichting																																						
	Spits	Dal	Spits	Dal																																							
Afstand	€ 0,16 / TKM	€ 0,14 / TKM	€ 0,23 / TKM	€ 0,17 / TKM																																							
Drukke	Hoog: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A'dam</li> <li>• Utrecht</li> <li>• Den Haag</li> <li>• Rotterdam</li> </ul> Laag: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schiphol</li> <li>• Eindhoven</li> <li>• Leiden</li> </ul>	NS hanteert geen druktetoeslag in het dal	Hoog: <ul style="list-style-type: none"> <li>• A'dam</li> <li>• Utrecht</li> <li>• Den Haag</li> <li>• Rotterdam</li> </ul> Laag: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schiphol</li> <li>• Eindhoven</li> <li>• Zwolle</li> <li>• Den Bosch</li> <li>• Arnhem</li> </ul>	NS hanteert geen druktetoeslag in het dal	De hoogte van de druktetoeslag is in beide invullingen identiek. Te weten: <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Uitchecktijd / Inchecktijd</th> <th>Hoog</th> <th>Laag</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">Maandag</td> <td>07:00 / 16:00</td> <td>+ €1,00</td> <td>+ €1,00</td> </tr> <tr> <td>07:30 / 16:30</td> <td>+ €2,50</td> <td>+ €2,00</td> </tr> <tr> <td>08:00 / 17:00</td> <td>+ €4,00</td> <td>+ €3,50</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Dinsdag</td> <td>08:30 / 17:30</td> <td>+ €2,50</td> <td>+ €2,00</td> </tr> <tr> <td>09:00 / 18:00</td> <td>+ €1,00</td> <td>+ €1,00</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">Woensdag</td> <td>07:00 / 16:00</td> <td>+ €1,00</td> <td>+ €0,50</td> </tr> <tr> <td>07:30 / 16:30</td> <td>+ €2,00</td> <td>+ €1,50</td> </tr> <tr> <td>08:00 / 17:00</td> <td>+ €3,50</td> <td>+ €3,00</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Vrijdag</td> <td>08:30 / 17:30</td> <td>+ €2,00</td> <td>+ €1,50</td> </tr> <tr> <td>09:00 / 18:00</td> <td>+ €1,00</td> <td>+ €0,50</td> </tr> </tbody> </table>	Uitchecktijd / Inchecktijd		Hoog	Laag	Maandag	07:00 / 16:00	+ €1,00	+ €1,00	07:30 / 16:30	+ €2,50	+ €2,00	08:00 / 17:00	+ €4,00	+ €3,50	Dinsdag	08:30 / 17:30	+ €2,50	+ €2,00	09:00 / 18:00	+ €1,00	+ €1,00	Woensdag	07:00 / 16:00	+ €1,00	+ €0,50	07:30 / 16:30	+ €2,00	+ €1,50	08:00 / 17:00	+ €3,50	+ €3,00	Vrijdag	08:30 / 17:30	+ €2,00	+ €1,50	09:00 / 18:00	+ €1,00	+ €0,50
Uitchecktijd / Inchecktijd		Hoog	Laag																																								
Maandag	07:00 / 16:00	+ €1,00	+ €1,00																																								
	07:30 / 16:30	+ €2,50	+ €2,00																																								
	08:00 / 17:00	+ €4,00	+ €3,50																																								
Dinsdag	08:30 / 17:30	+ €2,50	+ €2,00																																								
	09:00 / 18:00	+ €1,00	+ €1,00																																								
Woensdag	07:00 / 16:00	+ €1,00	+ €0,50																																								
	07:30 / 16:30	+ €2,00	+ €1,50																																								
	08:00 / 17:00	+ €3,50	+ €3,00																																								
Vrijdag	08:30 / 17:30	+ €2,00	+ €1,50																																								
	09:00 / 18:00	+ €1,00	+ €0,50																																								
Kwaliteit verbinding	NS maakt vooralsnog geen onderscheid tussen spits of dal. Voor beide invullingen rekent NS dezelfde toeslag		NS maakt vooralsnog geen onderscheid tussen spits of dal. Voor beide invullingen rekent NS dezelfde toeslag		NS rekent in beide invullingen dezelfde toeslag voor de kwaliteit verbinding gebaseerd op reistijdverlies van overstappen lagere ritfrequenties <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Reistijdverlies</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>≤ 4 min</td> <td>+ €1,50</td> </tr> <tr> <td>5 min</td> <td>+ €1,00</td> </tr> <tr> <td>6 min</td> <td>+ €0,50</td> </tr> <tr> <td>7-12 min</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>13-16 min</td> <td>-€0,50</td> </tr> <tr> <td>≥ 17 min</td> <td>-€1,00</td> </tr> </tbody> </table>	Reistijdverlies		≤ 4 min	+ €1,50	5 min	+ €1,00	6 min	+ €0,50	7-12 min	-	13-16 min	-€0,50	≥ 17 min	-€1,00																								
Reistijdverlies																																											
≤ 4 min	+ €1,50																																										
5 min	+ €1,00																																										
6 min	+ €0,50																																										
7-12 min	-																																										
13-16 min	-€0,50																																										
≥ 17 min	-€1,00																																										
Toeslag <sup>1</sup>	HSL: €4,00 Hanzelijn <sup>1</sup> : €1,00 NS maakt geen onderscheid tussen spits of dal		HSL: €3,00 Hanzelijn <sup>1</sup> : €1,00 NS maakt geen onderscheid tussen spits of dal																																								

<sup>1</sup>) Momenteel bestaat er geen toeslag voor de Hanzelijn, NS doet echter wel een voorstel voor een toeslag die pas gaat gelden zodra er met 200 kilometer per uur op gereden wordt. Het is niet bekend of en wanneer dat daadwerkelijk het geval gaat zijn.

<sup>2</sup>) NS hanteert voor invulling A en B dezelfde reizigersprognoses, maar gebruikt verschillende prijspeilen. NS geeft hierbij aan dat de verschillende prijspeilen een gering effect zal hebben op de effecten



# ... en rekt deze invullingen door op uitkomsten die inzicht geven in de effecten van de aangepaste grondslagen, waarbij een aantal financiële uitkomsten ontbreken

## Doorrekening in simulatiemodel

- NS rekt de invullingen door op de belangrijkste uitkomsten met het simulatiemodel. De tabel geeft deze uitkomsten weer. Uit de doorrekening volgt dat:
  - In **invulling A** de totaal additionele betaalde reizigerskilometers afhankelijk van de prijselasticiteit van + 2,0 miljard km en + 3,6 miljard km variëren en de reizigersopbrengsten afhankelijk van de prijselasticiteit van - € 127 miljoen tot + €53 miljoen variëren en
  - In **invulling B** de totaal additionele betaalde reizigerskilometers afhankelijk van de prijselasticiteit van + 1,3 miljard km en + 2,4 miljard km variëren en de reizigersopbrengsten afhankelijk van de prijselasticiteit van + € 2 miljoen tot + €118 miljoen variëren
- Zowel invulling A als invulling B leiden tot betere druktespreiding over de dag dan in de huidige situatie
- Op financieel vlak heeft NS de invullingen nog niet volledig doorgerekend. Het voorstel bevat een aantal analyses met mogelijke effecten op abonnementen. Het effect op de verkoop van abonnementen is echter nog niet exact bepaald

Uitkomst	Uitwerking NS	Geeft uitkomstmaat inzicht in effecten wijzingen?
① <b>Druktespreiding</b>	Verhouding tussen aantal reizen in drukste uur in de spits vs. de omliggende halve uren	Deze uitkomstmaat kijkt nu alleen naar de drukste momenten van de dag. De verhouding tussen het aantal dal- en spitsreizigers is voor de beoordeling of de doelstellingen bereikt worden een relevante toevoeging en ontbreekt nu in het voorstel. Dit is echter wel indirect af te leiden aan de gerapporteerde veranderingen in het totaal reizigerskilometers in spits en dal
② <b>Betaalbaarheid</b>	NS gebruikt de gemiddelde prijs per reizigerskilometer en het aandeel reizen dat in prijs stijgt en daalt	Deze uitkomstmaten geven inzicht in de effecten van de wijzigingen voor zowel de betaalbaarheid voor de gemiddelde reiziger als voor de spitsreiziger op drukke trajecten wat relevant is voor de beoordeling van de effecten op betaalbaarheid
③ <b>Aantal reizigers</b>	Totaal aantal reizigers in spits en dal	Deze uitkomstmaat geeft inzicht in de effecten op het aantal reizigers en is daarmee relevant voor de beoordeling van de effecten hierop
④ <b>Bezettingsgraad</b>	Totale bezettingsgraad (spits en dal samen)	Deze uitkomstmaat geeft inzicht in de verschillen in bezettingsgraad en houdt daarbij rekening met de verschillen in capaciteit tussen spits en dal. In het dal is de beschikbare capaciteit namelijk minder, door optimalisatie van personeelsinzet, schoonmaak van treinstellen, voorkomen van onnodig energieverbruik door langere treinen in te zetten dan nodig, etc.
⑤ <b>Reizigersopbrengsten</b>	Opbrengsten verkoop voltarief tickets en kortingstickets	Deze uitkomstmaat geeft inzicht in hoe het voorstel invloed heeft op de doelstelling van NS om een financieel gezonde operatie te hebben. Echter heeft NS de gevolgen voor opbrengsten uit abonnementen niet meegerekend, wat wel deel uitmaakt van de reizigersopbrengsten
⑥ <b>Kosten NS</b>	Directe kosten (bakkosten, bakkilometerkosten, treinkilometerkosten en personeelskosten)	Deze uitkomstmaat geeft inzicht in hoe het voorstel invloed heeft op de doelstelling van NS om een financieel gezonde operatie te hebben. NS heeft echter enkel de directe kosten berekend. <sup>1</sup>



<sup>1)</sup> NS geeft aan dat zij de impact op investeringen niet heeft meegenomen gegeven de grote mate van onzekerheid. Mogelijk kunnen investeringen in bijv. materieel worden uitgesteld.



# De in de doorrekening van NS gebruikte elasticiteiten en bronnen zijn gedegen onderbouwd en NS werkt terecht met scenario's voor elasticiteiten...

## Onderbouwing en navolgbaarheid van de doorrekening

- Het simulatiemodel van NS neemt het huidige aantal reizigers (volume) als basis. Door aanpassing van de grondslagen hebben reizigers een prijsprikkel om hun gedrag te veranderen. Op basis van de prijselasticiteit bepaalt NS het verwachte volume in de nieuwe situatie. Wij hebben voor deze analyse de opzet van het model kunnen toetsen, maar geen toetsing uitgevoerd op de exacte formules van de berekeningen
- Deze prijselasticiteiten en andere bronnen voor de doorrekening zijn helder en onderbouwd (zie tabel rechts). Wij zien echter twee aandachtspunten:
  - De uitkomsten hangen zeer af van de elasticiteiten**  
NS heeft daarom met meerdere scenario's voor de elasticiteiten gewerkt. NS benoemt verschillende bronnen die ieder een andere inschatting maken van deze prijselasticiteit. Het effect van het voorstel op het aantal trajecten met capaciteitsknelpunten rekent NS alleen door op basis van het middelste scenario. Mogelijk over- of onderschat NS dit effect daarom, als dit scenario in de praktijk te optimistisch of conservatief zou zijn
  - Het is de vraag hoe trein-trein geïntegreerde tarieven eruit komen te zien**  
Reizigers kunnen zowel reizen met NS op het hoofdrailnet als met regionale treinvervoerders. Hiervoor bestaan geïntegreerde tarieven. Een voorbeeld is de reis Hoevelaken-Amersfoort-Utrecht in de ochtendspits. NS neemt in het model als uitgangspunt dat alleen het NS-deel van de reis gemaakt wordt. In het voorbeeld wordt dus enkel de grondslag *kwaliteit verbinding* bepaald voor het deel Amersfoort-Utrecht. Dit impliceert dat de reizigers geen overstap maakt en de frequentie van de integrale reis enkel afhangt van dat deel. NS heeft aangegeven de geïntegreerde reizen nog verder door te ontwikkelen in het model

Element doorrekening	Uitwerking NS	Is element doorrekening navolgbaar en onderbouwd?
 Elasticiteiten reizigers	NS gaat in het voorstel uit van drie elasticiteiten, waarbij NS onderscheid maakt tussen spits- en dalelasticiteiten. De dalelasticiteiten zijn daarbij aanzienlijk negatiever (sterker) dan de spitselasticiteiten. NS onderbouwt de elasticiteiten met empirische bronnen	De manier waarop NS met prijselasticiteiten omgaat in haar voorstel is in lijn met de empirische literatuur hierover en wordt ook door NS met empirische cijfers onderbouwd. Het werken met verschillende scenario's is navolgbaar, gezien de onzekerheid welke elasticiteit in de praktijk de juiste blijkt te zijn als een druktefactor wordt ingevoerd en NS niet eerder zulke tariefwijzigingen in het dal heeft doorgevoerd
 Bronnen	NS werkt met de volumeprognose uit 2021 voor het jaar 2025 op traject en halfuursniveau. Daarnaast gebruikt NS een intern model over de effecten op de materieelcapaciteit en de daaruit volgende kosten. In samenwerking met ProRail is daarnaast het effect doorgerekend op de capaciteitsbelasting <sup>1</sup>	De gebruikte bronnen zijn navolgbaar en onderbouwd. Aandachtspunt is dat NS niet de meest actuele volumeprognoses gebruikt, maar die uit 2021



# ... de verwachte daling van investeringen in infrastructuur en de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot zijn echter onvoldoende onderbouwd

## Afname investeringen infra onvoldoende onderbouwd

- NS geeft in het voorstel aan dat aanpassing van de grondslagen kunnen leiden tot een verhoogde benutting en spreiding binnen de bestaande spoorinfrastructuur. Vanwege de hogere spreiding kan dit leiden tot een uitstel van investeringen in spoorinfrastructuur
- Een substantiële afname van de investeringen in weginfrastructuur is niet te verwachten als gevolg van het voorstel. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het merendeel van de extra reizigerskilometers die ontstaan door lagere tarieven, additionele kilometers zijn die anders niet zouden plaatsvinden.<sup>1</sup> Slechts een klein aantal autokilometers wordt daadwerkelijk vervangen door treinkilometers
- Om een volledig beeld te krijgen van het effect op de publieke investeringen in de infrastructuur, is kwantificering van de effecten op de behoefte aan investeringen in spoorwegen, wegen en andere infrastructuur (zoals voor BTM) nodig. Dit is vooral relevant voor locaties waar sprake is van integrale mobiliteitsproblemen, zoals trajecten waar zowel veel files als drukke treinen tijdens de spits voorkomen en er geen andere reisalternatieven zijn met gelijkwaardige reistijd, zoals de passage van het Noordzeekanaal tussen Amsterdam en Zaandam

## Overschatting van effect op CO<sub>2</sub>-reductie

- NS benoemt dat de aangepaste grondslagen een grote bijdrage leveren aan het bereiken van klimaatdoelstellingen met maximaal -0,3 tot -0,5 Megaton CO<sub>2</sub>-reductie per jaar (5% tot 9% van de Nederlandse doelstellingen) voor invulling A
- Bovengenoemde door NS berekende CO<sub>2</sub>-reductie is naar verwachting te optimistisch, omdat NS voor deze inschatting uitgaat van de gunstigste elasticiteit en van volledige substitutie met de auto.
- Het CPB/PBL geeft in Kansrijk Mobiliteitsbeeld 2020 (Bijlage 4) echter aan volledige substitutie niet waarschijnlijk is bij de verlaging van treintarieven. En dat een reductie van treintarieven met 10% in 2030 naar verwachting leidt tot een toename van max. 1400 mln. treinkilometers en een afname van max. 100 mln. personenautokilometers. Deze afnemende wegkilometers resulteren verwachting in een CO<sub>2</sub>-reductie van 0,005 tot 0,015 Megaton (≈0,1%)<sup>2</sup>.
- NS rekent met een verlaging van -30% in de daluren. Wanneer door verwachte effecten van CPB/PBL bij 10% prijsverlaging lineair doorgetrokken kunnen worden, leidt dit tot een flink lagere inschatting van -0,15 tot -0,045 Megaton CO<sub>2</sub>-reductie.

## Extra complexiteit overstappers

- Reizigers die momenteel gebruik maken van een combinatie van NS- en regionale treinen hebben te maken met geïntegreerde kaartjes waarbij de tariefsituatie bij overstappen van treintrein niet overal even transparant zijn, doordat niet alle vervoerders een gelijke prijsopbouw kennen.
- De aanpassing van de grondslagen door NS zorgt mogelijk voor extra complexiteit in de prijzen die reizigers betalen voor treinreizen met meerdere treinvervoerders. NS neemt dit element niet mee in haar analyse, terwijl dit negatief kan uitpakken voor de positie van deze reizigers



Afweegkader waarlangs  
lenW voorstellen voor  
tariefgrondslagen kan wegen



# We hebben een afweegkader ontworpen waarmee IenW de effecten van aanpassingen in de tariefgrondslagen kan wegen




## Het afweegkader richt zich op effecten voorstellen aanpassing tariefgrondslag

- IenW heeft gevraagd om een concreet afweegkader waarin voorstellen voor aanpassingen in de tariefgrondslagen kunnen worden gewogen. Het effect van een voorstel op druktespreiding, op de betaalbaarheid voor reizigers en op de voorspelbaarheid van tarieven is hierbij van belang
- IenW kan dit afweegkader gebruiken om toekomstige voorstellen voor aanpassingen in de grondslagen te beoordelen. De focus ligt daarbij op aanpassingen in de kwantitatieve invulling van grondslagen. Voorbeelden zijn de exacte invulling van de verschillen in kilometerprijzen tussen spits en dal en de invulling van de druktetoeslag. Het afweegkader is *niet* gericht op het jaarlijkse voorstel dat NS conform de concessie doet voor het verhogen van de prijzen van beschermde kaartsoorten met onder meer de CPI
- In de praktische uitwerking richt het kader zich op voorstellen voor aanpassingen in grondslagen die relateren aan druktespreiding. Het afweegkader is niet geschikt om voorstellen om andere aanpassingen in grondslagen te kunnen beoordelen
- In het ontwerp van het afweegkader zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:
  - het afweegkader is eenvoudig en zelfstandig in te vullen door NS en IenW,
  - het afweegkader gaat uit van de huidige KPI's van de HRN-concessie,
  - de criteria van het afweegkader zijn kwantificeerbaar en objectief in te vullen,
  - de kwantitatieve uitwerking sluit aan bij indicatoren die NS zelf heeft berekend in haar voorstel, en
  - het afweegkader is gedurende de hele concessieperiode te gebruiken
- Om een toekomstige voorstellen met het afweegkader te kunnen wegen is van belang dat NS informatie op een bepaalde wijze aanlevert. Om deze reden zijn drie randvoorwaarden opgesteld (zie ook pagina 31)



# Wij adviseren een voorstel te toetsen aan drie randvoorwaarden: doorrekening op relevante onderdelen, consultatieverplichting en uitvoerbaarheid binnen OV-betaalmiddel

## Wij identificeren randvoorwaarden waar een voorstel voor wijziging van de tariefgrondslagen aan moet voldoen, voordat lenW het afweegkader kan gebruiken

1	 <p>Voorstel bevat de impact op reizigerskilometers, reizigersspreiding, capaciteitsknelpunten, transfer- en spoorcapaciteit, reizigersopbrengsten en –kosten, en de uitsplitsing van opbrengsten in de spits/dal</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vervoerder dient het voorstel door te rekenen middels het simulatiemodel dat NS eerder gebruikt heeft voor de doorrekeningen, TRENO en het capaciteitsmodel. De resultaten bevatten zowel reizigersdata als reisopbrengsten, waarbij de volgende elementen in het huidige en nieuw voorgestelde scenario specifiek benodigd zijn voor het afweegkader:<ul style="list-style-type: none"><li>– aantallen reizigerskilometers (zowel spits als dal, betaald en vooraf afgekochte km's d.m.v. een abonnement),</li><li>– reizigersspreiding<sup>1</sup> gedurende een gemiddelde werkdag</li><li>– lengte trajecten met (zitplaats)capaciteitsknelpunten<sup>2</sup></li><li>– effecten op transfercapaciteit en spoorcapaciteit op stations,</li><li>– totale reizigersopbrengsten en directe kosten van NS,</li></ul></li><li>• Effecten van eventuele aanpassingen van abonnementen zijn meegenomen in de resultaten</li><li>• De doorrekening is door een onafhankelijk externe partij te valideren</li><li>• De doorrekening moet ook de uitkomsten bevatten voor een referentiescenario zonder wijzigingen op basis van dezelfde uitgangspunten</li></ul>
2	 <p>Voorstel is ter consultatie voorgelegd aan regionale vervoerders en decentrale ov-autoriteiten</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vervoerder dient andere regionale vervoerders en decentrale OV-autoriteiten geconsulteerd te hebben over een wijziging van grondslagen, alvorens dit voorstel bij de concessieverlener in te dienen</li><li>• Vervoerder kan de uitkomsten van deze consultatie samen met het voorstel meesturen, zodat lenW een beeld heeft hoe de partijen denken over het voorgestelde wijziging van tariefgrondslagen</li></ul>
3	 <p>Voorstel is praktisch uitvoerbaar binnen het OV-betaalmiddel</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Een voorstel uitvoerbaar moet zijn binnen het OV-betaalmiddel. Dit betekent dat de vervoerder geen tarieven kan vaststellen voor een specifieke trein op een specifiek tijdstip van vertrek. De tarieven moeten conform de huidige betaalmethode worden vastgesteld op basis van het moment van in- en uitchecken.</li></ul>

<sup>1)</sup> Reizigersspreiding wordt gedefinieerd in het toetskader op pagina 34. <sup>2)</sup> Een capaciteitsknelpunt wordt gedefinieerd in het toetskader op pagina 34



# Het afweegkader volgt uit de beleidsdoelstellingen en bevat ‘capaciteitsbenutting’, ‘betaalbaarheid voor belastingbetaler én reiziger’, ‘dalreizigers’ en ‘eenvoud’

De vijf criteria waarlangs lenW voorstellen toetst volgen uit de beleidsdoelstellingen die lenW beoogt te behalen met de HRN-concessie

- Het voorgestelde afweegkader bevat vijf criteria die zijn gebaseerd op de beleidsdoelstellingen die lenW beoogt te bereiken met de HRN-concessie, waaronder de betaalbaarheid voor de reiziger én belastingbetaler, en de druktespreiding, zodat de noodzaak tot (infrastructurele) investeringen om de reizigers in de spitsuren te accommoderen minder wordt en publieke investeringen optimaal worden benut. Daarnaast bevat het afweegkader het criterium ‘eenvoud van de tarieven’ op basis van gesprekken met lenW. De nieuwe tarieven moeten zoveel mogelijk voorspelbaar zijn voor de gemiddelde reiziger
- Voor elk criterium stellen we op pagina 34 en 35 een mogelijke (kwantitatieve) indicator voor. Deze indicatoren sluiten aan bij de doorrekening van NS van de huidige invullingen A en B, en zijn bij het opstellen van dit rapport op uitvoerbaarheid getoetst met NS. Het betreft relatieve criteria, waarbij lenW een referentiescenario kan vergelijken met een nieuw voorstel. Voor elk criteria stellen we een gestandaardiseerde scoringsmethodiek voor

A		<b>Benutting van capaciteit spoorinfra</b>
B		<b>Betaalbaarheid voor de belastingbetaler</b>
C		<b>Betaalbaarheid voor de reiziger</b>
D		<b>Dalreizigers in een werkweek</b>
E		<b>Eenvoud van de tarieven</b>





# Elk voorstel voor een aanpassing van tariefgrondslagen moet voldoen aan drie randvoorwaarden, waarna IenW het voorstel kan afwegen op basis van vijf criteria

## Het afweegkader is concreet toepasbaar

- Het afweegkader bevat vijf criteria waar IenW een voorstel zoveel mogelijk kwantitatief scoort. De score tussen 1 en 5 is afhankelijk van de kwantitatieve indicator, waarbij 5 de meest positieve score is. Dit kader is in te vullen als aan de randvoorwaarden voldaan is
- Vervolgens kent IenW een weging toe aan elk van de criteria op basis van de beleidsprioriteiten. Deze weging kan over tijd verschillen afhankelijk van politieke voorkeuren en autonome ontwikkelingen
- In het referentiescenario blijven de bestaande grondslagen bestaan, maar wordt wel rekening gehouden met dezelfde autonome ontwikkelingen (zoals volumeprognoses)
- De laatste stap is het bepalen van het resultaat, waarbij de gewichten worden vermenigvuldigd met de scores en daarna opgeteld. Om een goede vergelijking te maken dienen alle overige instellingen en aannames in het referentiescenario gelijk te zijn aan het aangepaste voorstel (bijv. inflatie, concessie-eisen). Indien een voorstel een score hoger dan 3 behaalt, dan is het in principe een gunstig voorstel

## 2. Afweegkader

Criteria	Indicator <sup>1</sup>	Weging [totaal 100%]	Score [1-5]	Resultaat
<b>A</b> Benutting van capaciteit spoorinfra	Verandering in kilometers met capaciteitsknelpunten	...%	-	
<b>B</b> Betaalbaarheid voor belastingbetaler	Verandering in concessiebijdrage vanuit IenW of vanuit NS	...%	-	
<b>C</b> Betaalbaarheid voor reiziger	Verandering van gemiddelde prijs per reizigerskilometer	...%	-	
<b>D</b> Dalreizigers in een werkweek	Verandering in aantal dalreizigers in een werkweek	...%	-	
<b>E</b> Eenvoud van de tarieven	Verandering in aantal mogelijke tarieven in voltarief in 2 <sup>e</sup> klasse	...%	-	
<b>Totaal</b>				

<sup>1)</sup> Indicatoren zijn nader uitgewerkt op pagina 34 en 35



# De criteria 'benutting van capaciteit spoorinfra', 'betaalbaarheid voor belastingbetaler', 'betaalbaarheid voor de reiziger' ... [1/2]

**A**  **Benutting van capaciteit spoorinfra**

## Toelichting


Eén van de beleidsdoelstellingen is het optimaal benutten van de bestaande capaciteit van het spoor. Voorstel is om de capaciteitsbenutting te bepalen in het drukste half uur gedurende een gemiddelde werkweek. We definiëren hierin een capaciteitsknelpuntkilometer als een kilometer waarin de zitplaatsbezetting bij maximale materieelinzet  $\geq 100\%$  is, dat is in lijn met hoe NS en ProRail de effecten van het huidige voorstel hebben doorgerekend

## Kwantificering en scoring

Het aantal kilometers met capaciteitsknelpunten. Minder knelpunten ten opzichte van het referentiescenario zorgt voor een hogere score

Een voorstel scoort X indien:

- 1 – 20%+ meer kilometers met knelpunt
- 2 – 2,5% tot 20% meer kilometers met knelpunt
- 3 – 2,5% meer of minder kilometers met knelpunt
- 4 – 2,5% tot 20% minder kilometers met knelpunt
- 5 – 20%+ minder kilometers met knelpunt

**B**  **Betaalbaarheid voor de belastingbetaler**

## Toelichting


Aangepaste grondslagen hebben effect op de kosten en reizigersopbrengsten van NS en kan daarmee impact hebben op de benodigde concessievergoeding/subsidie vanuit lenW. Daarmee relateert dit criterium direct aan de betaalbaarheid voor de belastingbetaler

## Kwantificering en scoring

De concessiebijdrage van het ministerie van lenW aan de concessiehouder. Een lagere concessiebijdrage ten opzichte van het referentiescenario krijgt een hogere score

Een voorstel scoort X indien:

- 1 – Netto bijdrage meer dan €45 miljoen hoger
- 2 – Netto bijdrage €15 tot €45 miljoen hoger
- 3 – Netto bijdrage €15 miljoen lager tot €15 miljoen hoger
- 4 – Netto bijdrage €15 tot €45 miljoen lager
- 5 – Netto bijdrage meer dan 45 miljoen lager

**C**  **Betaalbaarheid voor de reiziger**

## Toelichting

Aangepaste grondslagen hebben impact op de betaalbaarheid van het vervoersproduct voor de reiziger. Voorstel is de indicator 'gemiddelde prijs per reizigerskilometer' om inzichtelijk te maken wat de impact is op een gemiddelde reiziger. Een alternatieve indicator zou de 'verhouding van spits-/dalprijzen' kunnen zijn, zodat de piekprijzen inzichtelijk worden. Deze indicator komt echter negatief uit als de daltarieven worden verlaagd, terwijl de betaalbaarheid in dat geval wel stijgt<sup>1</sup>

## Kwantificering en scoring


Prijs van de gemiddelde reizigerskilometer (totale opbrengsten losse vervoersbewijzen / reizigerskilometers losse vervoersbewijzen). Een lagere prijs ten opzichte van het referentiescenario scoort hoger.

Een voorstel scoort X indien:

- 1 – Gemiddeld tarief meer dan 7,5% hoger
- 2 – Gemiddeld tarief 2,5% tot 7,5% hoger
- 3 – Gemiddeld tarief 2,5% lager tot 2,5% hoger
- 4 – Gemiddeld tarief 2,5% tot 7,5% lager
- 5 – Gemiddeld tarief meer dan 7,5% lager

<sup>1</sup> Illustratief voorbeeld: In de spits is traject Hoor-Amsterdam druk bezet. In het dal wordt dit traject echter niet veel gebruikt. De verlaging van daltarieven met (bijv.) 80%, om gebruik van dit traject in het dal te stimuleren, wordt beperkt indien een voorstel wordt gescoord op verhouding van spits-/daltarieven. Verlagen van de daltarieven met 80% zou immers leiden tot een ongunstige score op dit criterium, maar wel bijdragen aan de betaalbaarheid

# ... 'dalreizigers in een werkweek' en 'eenvoud voor reiziger' zijn geoperationaliseerd in het afweegkader [2/2]

**D**  **Dalreizigers in een werkweek**

## Toelichting


Eén van de beleidsdoelstellingen van de nieuwe HRN-concessie is om de bezettingsgraad in de daluren te verhogen en daarmee de reizigers beter te spreiden. Voorstel is om het aantal dalreizigers gedurende een werkweek te hanteren, omdat dit direct relateert aan het verhogen van de bezettingsgraad in de daluren. Uitgangspunt is de werkweek, omdat de spreiding van spits- naar dalreizigers enkel in de werkweek kan plaatsvinden. In het weekend zijn er immers geen spitsuren

## Kwantificering en scoring

Het aantal dalreizigers in de daluren in een werkweek. Een stijging van het aantal dalreizigers ten opzichte van het referentiescenario scoort hoger

Een voorstel scoort X indien:

- 1 – Aantal dalreizigers 15%+ minder
- 2 – Aantal dalreizigers 5% tot 15% minder
- 3 – Aantal dalreizigers 5% minder tot 5% meer
- 4 – Aantal dalreizigers 5% tot 15% meer
- 5 – Aantal dalreizigers 15%+meer

**E**  **Eenvoud van de tarieven**

## Toelichting

lenW vindt het wenselijk dat de reiziger een beeld heeft van het tarief voor zijn treinreis. Indien een reiziger met meer vervoerders reist, zorgt een eenvoudiger opgebouwd tarief ook voor makkelijkere integratie (zie H6) met de tarieven van andere vervoerders. Voor overstappen van treinen van regionale vervoerders op de NS gelden sinds 2013 geïntegreerde kaartjes, die beïnvloed worden door de aangepaste grondslagen van NS

## Kwantificering en scoring

Het aantal verschillende tarieven zonder kortingsproposities dat een reiziger, voor het voltarief in de tweede klasse, kan betalen voor een unieke herkomst-bestemming in tweede reisklasse in de dienstregeling over een dag heen. Minder tarieven ten opzichte van het referentiescenario scoort hoger

Een voorstel scoort X indien:

- 1 – Mogelijke tarieven 5+ meer
- 2 – Mogelijke tarieven 1 tot 5 meer
- 3 – Mogelijke tarieven blijft gelijk
- 4 – Mogelijke tarieven 1 tot 5 minder
- 5 – Mogelijke tarieven 5+ minder



# 4

Compensatie indien de betaalbaarheid voor bepaalde reizigers onder druk komt te staan door aanpassing van grondslagen



# De maatschappelijke wens kan bestaan om bepaalde reizigers te compenseren indien aanpassing van grondslagen ertoe leidt dat betaalbaarheid onder druk komt

## Mogelijk maatschappelijke wens tot een compensatiemechanisme

- Indien de aanpassing van tariefgrondslagen ertoe leidt dat de betaalbaarheid voor bepaalde reizigersgroepen onder druk komt te staan kan er een maatschappelijke wens zijn tot compensatie voor deze reizigersgroepen. De compensatie beperkt zich tot compensatiemaatregelen gericht op eventuele tariefstijgingen in de spits
- IenW heeft gevraagd hoe deze reizigersgroepen kunnen worden afgebakend, op welke wijze deze compensatie kan worden vormgegeven, in hoeverre dit praktisch uitvoerbaar is, welke financiële gevolgen dit heeft en hoe compensatie niet de spreiding van reizigers tegengaat:
  - Pagina's 38 en 39 bevat de overwegingen en keuzes t.a.v. de **vorm van compensatie**
  - Pagina 40 bevat **de analyse van reismotieven** waarop eventuele compensatie op van toepassing is
  - Op pagina's 41 en 42 staan **twee rekenvoorbeelden** uitgewerkt voor een (frequent) reiziger in het ziekenhuis en een docent in het onderwijs





# Wij adviseren om een eventuele regeling te kiezen die een prijsprikkel in stand houdt om buiten de spits te reizen en om aansluiting te vinden bij bestaande regelingen

## Advies om een prijsprikkel in stand te houden om buiten de spits te reizen, zodat compensatie niet tegen doel druktespreiding in gaat

- Indien de wens bestaat om reizen met bepaalde motieven te compenseren, adviseren we om een vorm van compensatie te kiezen die de **prijsprikkel voor de reiziger behoudt**. Reden hiervoor is dat vormen van compensatie die een prijsprikkel verlagen, de effecten van tariefdifferentiatie minder effectief maken
- Een voorbeeld van een maatregel die direct **tegen het doel van druktespreiding ingaat** is het invoeren van maximumtarieven in de concessie, waarbij de maximumtarieven zodanig laag liggen dat reizen waarvoor een druktefactor geldt financieel net zo aantrekkelijk zijn als reizen op andere momenten. Een ander type maatregel is volledige compensatie van de reiskosten voor bepaalde doelgroepen. In dat geval vervalt de gehele prijsprikkel voor deze groep. Dat is bijv. het geval wanneer de studenten-ov-kaart uitgebreid wordt naar middelbare scholieren of langer zou gelden voor studenten
- Daarnaast adviseren we om **aan te sluiten bij bestaande regelingen t.a.v. reiskosten**. Hiermee wordt een dubbeling in compensatiemechanismes

voorkomen. Bestaande mechanismen zijn:

- Binnen de Inkomstenbelasting (IB) bestaat een reiskostenaf trek voor kosten die men voor reizen met het openbaar vervoer maakt voor woon-werkverkeer, voor reizen naar zorginstellingen als patiënt en bezoeker, en voor reizen als mantelzorger
  - In het recente verleden was ook sprake van een belastingaf trek voor reizen naar onderwijsinstellingen voor reizigers die geen recht op studenten-ov hadden
  - Werkgevers betalen in veel gevallen een bijdrage voor de kosten van woon-werkverkeer.
  - Vanuit het basispakket voor de zorgverzekering vergoeden zorgverzekeraars voor bepaalde behandelingen de reizen naar zorginstellingen
- Deze analyse **houdt geen rekening met eventuele aanpassingen in trajectabonnementen of het studentenreisproduct**. Reizigers die gemiddeld meer dan drie dagen per week dezelfde reis maken, zullen echter vaak een trajectabonnement bezitten (als zij hun reis zelf betalen of niet volledig vergoed krijgen). Een analyse van compensatie voor hen is pas te maken als duidelijk is wat de aangepaste grondslagen betekenen voor de abonnementsprijzen






# Vergroting van belastingaftrek is het meest uitvoerbaar van de mogelijke vormen van compensatie die prijsprikkels zoveel mogelijk in stand houden

## Vormen van compensatieregelingen

In deze analyse vergelijken we drie mogelijke vormen van compensatieregelingen die aansluiten bij bestaande regelingen t.a.v. reiskosten:

- **Vergroting van de belastingaftrek** is qua uitvoerbaarheid de meest eenvoudige optie, omdat dit aansluit bij de bestaande systematiek en wetgeving. Het is namelijk een aanpassing in het huidige systeem.<sup>2</sup> Een aandachtspunt is de *gerichtheid* op de meer kwetsbare reizigers. Dit kan door vergroting van de belastingaftrek inkomens- en/of vermogensafhankelijk in te voeren. Voor reizigers met een onderwijsmotief bestaat deze aftrek nu niet, maar deze heeft in het verleden wel bestaan<sup>3</sup>. Invoering lijkt daarom binnen de mogelijkheden te vallen
- Een **persoonlijk reisbudget** houdt in theorie de prikkels geheel in stand, maar de uitvoering hiervan is in de praktijk waarschijnlijk complex. Idealiter bepaalt een nader te bepalen instantie op individueel niveau de omvang van het budget, op basis van de relevante te compenseren reizen
- Een **korting op treinreizen** is in de uitvoering vergelijkbaar qua complexiteit met het persoonlijk reisbudget en houdt prikkels gedeeltelijk in stand net als vergroting van de belastingaftrek. Het is daarom een minder aantrekkelijke optie dan deze andere twee opties

Bekostiging van compensatie kan ofwel vanuit de Rijksbegroting ofwel door een opslag op de tarieven voor overige reizigers. De financiële impact is afhankelijk van het aantal te compenseren reizen / reizigers en de kosten per reis / reiziger

Vorm compensatie	Uitvoering voorstel	Gevolgen druktespreiding
<b>1 Vergroting belastingaftrek</b> 	Vergroten van de bestaande reiskostenaftrek ov IB voor woonwerkverkeer en zorgreizen, <sup>1</sup> door bijv. verhogen maximale vergoeding forenzen of verlagen drempel zorgreizen.	Prikkel druktespreiding blijft bestaan, maar wordt verzwakt. Daarnaast stimuleert deze maatregel ov-reizen voor zorg of woonwerk-doeleinden.
<b>2 Persoonlijk reisbudget</b> 	Invoeren persoonlijk reisbudget dat qua financiële omvang vergelijkbaar is met de extra kosten die reiziger voor reizen met maatschappelijk relevant motief maakt door de hogere tarieven op drukke trajecten (gecorrigeerd voor de lagere kosten die zij maken voor overige reizen). Het reisbudget kan als saldo dat op een OV-chipkaart worden geladen	Prikkel druktespreiding blijft volledig bestaan, waardoor positieve gevolgen voorstel in stand blijven.
<b>3 Korting op treinreizen</b> 	Invoeren van nieuw reisproduct met algemene korting dat wordt toegekend aan reizigers die hoofdzakelijk reizen met maatschappelijk motief maken	Prikkel druktespreiding blijft bestaan, maar wordt verzwakt, waardoor effecten voorstel ook minder worden.



# Overheid kan een keuze maken welk van de reizigersgroepen te compenseren, waarbij het aan te raden is om uit te gaan van reismotieven

## Eventuele reismotieven voor compensatie

- De overheid kan een keuze maken voor welk type reizen zij compensatie passend vinden. Hiervoor geldt dat een grotere groep te compenseren reizigers samengaat met een hogere bekostiging en een mogelijk groter negatief effect op het bereiken van druktespreiding
- We raden aan om uit te gaan van reismotieven om te bepalen welke reizigers eventueel compensatie zouden kunnen krijgen.<sup>1</sup> We adviseren om de eventuele compensatie zo gericht mogelijk in te zetten op reizigers (a) van wie hun reizen duurder worden (b) geen invloed hebben op het tijdstip en traject en (c) waarbij het reismotief zodanig is dat gedragsverandering niet maatschappelijk gewenst is. Compensatie voor deze groep reizigers gaat slechts beperkt tegen het behalen van meer druktespreiding in, omdat hun flexibiliteit in reistijdstip zeer beperkt is. Door hogere tarieven op drukke trajecten zouden zij hun gedrag naar verwachting ook niet veranderen
- In het geval dat derden een gedeelte van de reiskosten betalen, is compensatie voor dat gedeelte uiteraard niet valide

	Financiering	Impact van het voorstel	Rationale voor evt. compensatie
 <b>Reis naar werklocatie</b>	Reiskosten soms vergoed door werkgever, anders partieel vergoed door aftrek reiskosten woon-werkverkeer inkomstenbelasting (IB)	Hogere reiskosten als voor reizen op drukke trajecten maken als er geen reiskostenvergoeding is, effect gedempt door belastingaftrek	Alleen voor groepen met lage belastingaftrek (lage inkomens) die werktijden niet kunnen beïnvloeden en waarvan werkgever reiskosten niet betaald. Als de overheid kiest voor compensatie voor deze reizen, dan lijkt er geen reden om onderscheid te maken in compensatie tussen verschillende beroepen, omdat voor alle forenzen geldt dat zij een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie
 <b>Overige zakelijke reis</b>	Reiskosten vergoed door werkgever	Geen (voor reiziger)	Geen (voor reiziger)
 <b>Reis naar onderwijslocatie</b>	Meestal met studenten-ov, anders betalen ze volledig zelf	Alleen als reizigers niet reizen met studenten-ov, dan groot want deze reizen zijn vaak op drukke trajecten in spits	Alleen voor studenten/scholieren <i>zonder</i> studenten-ov die gebonden zijn aan collegetijden. De toevoeging van de druktetoeslag kan ertoe leiden dat tarieven in de spits hoger worden en dat toegang tot onderwijs voor hen lastiger is
 <b>Reis naar zorginstelling</b>	Reiskosten partieel vergoed door belastingaftrek en voor sommige behandelingen vanuit zorgverzekering met eigen bijdrage	Hogere reiskosten als reizigers reizen op drukke trajecten maken (bv naar UMC's), effect gedempt door belastingaftrek	Vooraf voor groepen met lage belastingaftrek (vanwege lage inkomens) die op drukke trajecten van en naar zorginstellingen reizen (zoals UMC's). De toegang tot zorg wordt anders voor hen verkleind. Hier vallen relatief veel senioren en mensen met een beperking onder
 <b>Reis met recreatief doel<sup>2</sup></b>	Betalen reis volledig zelf	Beperkt, alleen als deze reizen op drukke trajecten worden gemaakt	Geen, recreatieve reizigers zijn flexibel en kunnen hun gedrag aanpassen. Compenseren van deze groep zou het doel van differentiatie voorbij gaan

<sup>1</sup>) CBS splitst in hun mobiliteitsonderzoek de reizen ook uit naar motieven. Bovengenoemde motieven in deze analyse zijn gebaseerd op de motieven zoals CBS deze hanteert. Zie CBS – Hoeveel wordt er met het openbaarvervoer gereisd?

<sup>2</sup>) CBS maakt in hun onderzoek naar reismotieven binnen de recreatieve motieven onderscheid naar visite/logeren, wandelen/toeren, uitgaan/sport/hobby, winkelen/boodschappen doen. Voor deze analyse nemen wij deze samen.






# Dit rekenvoorbeeld laat zien hoe aanpassing van tarieven voor oudere reiziger naar het ziekenhuis kan uitwerken en hoe compensatie kan worden vormgegeven

## Rekenvoorbeeld | Reiziger naar ziekenhuis



- Dit rekenvoorbeeld demonstreert de impact van invulling A van de aangepaste tariefgrondslagen op een reiziger met een zorgmotief. De reiziger maakt 24 retourreizen per jaar (ca. elke twee weken) van Hilversum naar Amsterdam Zuid voor een ziekenhuisbezoek<sup>1</sup>
- Dit is een afstand van 28 TKM, waarbij de heen- en terugrit altijd binnen de hyperspits vallen op maandag, dinsdag of donderdag. Voor beide ritten dient de reiziger de maximale druktetoeslag te betalen. Dit voorbeeld houdt geen rekening met enige flexibiliteit in de reistijden. Het is daarmee een wat extremer voorbeeld. Daarnaast gaat dit voorbeeld uit dat het vervoer niet onder de zorgverzekeringswet valt. Reizen voor nierdialyses en oncologische behandelingen en alle reizen naar zorginstellingen van lichamelijk beperkten vallen onder de basisverzekering. Als er sprake is vergoeding uit de basisverzekering betaalt de reiziger een maximale eigen bijdrage (in 2023 € 113 voor OV-vervoer)
- Het voorbeeld laat zien dat de teruggave van inkomstenbelasting (IB) - voor de reizen met een zorgmotief die *niet* onder de zorgverzekering vallen - een deel van de gestegen reiskosten compenseert (ca. €18 van de €96). Dit deel is gelijk aan het marginale inkomstenbelastingtarief. In dit voorbeeld gaan we uit van een marginaal tarief van 19,03%. Dit tarief geldt op dit moment voor personen die de AOW-leeftijd hebben bereikt en maximaal een beperkt aanvullend pensioen ontvangen naast de AOW. De teruggave van de IB kent daarnaast een drempel van 1,65% van het jaarinkomen voor de inkomensgroep waar ouderen met een volledige AOW en een beperkt pensioen onder vallen. Voor een alleenstaande oudere met alleen AOW komt de drempel neer op € 297
- De overige hogere kosten zijn op dit moment voor rekening van de reiziger zelf (ca. €78 in dit voorbeeld). Om compensatie voor dit type reiziger te realiseren, kan de overheid (a) het marginale percentage van de belastingaftrek verhogen, (b) de drempel voor belastingaftrek verlagen of (c) een persoonlijk reisbudget toewijzen aan de reiziger ter hoogte van de hogere netto extra reiskosten die deze reiziger maakt

Kosten op jaarbasis (24 retourreizen)	Huidige situatie	Nieuwe situatie (o.b.v. invulling A van NS)	Vershil
 <p>Ritprijs 2<sup>e</sup> klas voltarief</p>	€ 6,70 x 48 = € 322	€ 8,70 <sup>2</sup> x 48 = € 418	€ 418 - € 322 = € 96
 <p>Teruggave inkomstenbelasting</p>	19,03% x (€ 322 - € 297) = € 5	19,03% x (€ 418 - € 297) = € 23	€ 23 - € 5 = € 18
 <p>Netto door reiziger te betalen</p>	€ 322 - € 5 = € 317	€ 418 - € 23 = € 395	€ 395 - € 317 = € 78

<sup>1</sup>Bron rekenvoorbeeld: Belastingdienst – Aftrek zorgkosten

<sup>2</sup>De hoogte van het tarief t.b.v. dit rekenvoorbeeld heeft NS in het kader van dit onderzoek verstrekt







# Dit rekenvoorbeeld laat zien aanpassing tarieven voor leraren basisonderwijs uit kan werken en hoe compensatie voor hen kan worden vormgegeven

## Rekenvoorbeeld | Leraar basisonderwijs



- Dit rekenvoorbeeld illustreert de impact van invulling A de aangepaste tariefgrondslagen op een leraar in het basisonderwijs. De leraar reist gedurende 40 weken per jaar, op maandag, dinsdag en donderdag, heen en terug van Hilversum naar Amsterdam Zuid (een afstand van 28 TKM). Bovendien valt deze reis altijd binnen de hyperspits, waarbij de reiziger zowel voor de heen- als terugrit de maximale druktetoeslag betaalt. Dit dient als een extreem voorbeeld, waarbij we ervan uitgaan dat de reiziger geen enkele flexibiliteit heeft wat betreft de reistijden<sup>1</sup>
- Het is belangrijk op te merken dat vanwege het beperkte aantal werkdagen (3 dagen per week) een trajectabonnement voor deze leraar niet aantrekkelijk is. Het zou een rationele keuze zijn om een trajectabonnement te overwegen als de leraar een hoger aantal dagen per week zou werken. De exacte kosten van de diverse abonnementen zijn nog niet uitgewerkt door NS en daarom zijn de gevolgen voor een leraar die meer dan 3 dagen per week reist niet te bepalen
- De gestegen reiskosten voor deze reiziger (€ 480 in dit voorbeeld) komen volledig voor eigen rekening. Dit voorbeeld toont aan dat de reiskostenvergoeding volgens de CAO voor het primair onderwijs niet voldoende is om de tariefstijging op te vangen. De vergoeding is namelijk gemaximeerd op € 47,80 per maand voor een leraar die drie dagen per week werkt en wordt bovendien niet uitbetaald tijdens de zomermaanden. Evenmin biedt de inkomstenbelastingteruggave voor woon-werkverkeer een oplossing voor de gestegen reiskosten. In deze situatie is de teruggave namelijk gemaximeerd op € 845 per jaar
- Om mogelijke compensatie voor dit type reiziger te realiseren, zijn verschillende maatregelen mogelijk. Zo kan de overheid (a) de grens voor de maximale belastingaftrek verhogen, (b) kunnen er aanpassingen worden gemaakt in de maximale reiskostenaftrek volgens de CAO (met eventueel extra financiering vanuit het Rijk), of (c) kan de overheid een persoonlijk reisbudget toekennen aan deze reiziger, ter hoogte van de hogere netto reiskosten die deze maakt

Kosten op jaarbasis (120 retourreizen)	Huidige situatie	Nieuwe situatie (o.b.v. invulling A van NS)	Vershil
Ritprijs 2 <sup>e</sup> klas voltarief 	€ 6,70 x 240 = € 1.608	€ 8,70 <sup>2</sup> x 240 = € 2.088	€ 2.088 - € 1.608 = € 480
Reiskosten vergoeding vanuit werkgever 	€ 47,80 x 10 = € 478	€ 47,80 x 10 = € 478	€ 478 - € 478 = € 0
Teruggave inkomstenbelasting 	36,93% x (€ 845,00 - 478) = € 136	36,93% x (€ 845 - 478) = € 136	€ 136 - € 136 = € 0
Netto door reiziger te betalen 	€ 1.608 - € 478 - € 136 = € 994	€ 2.088 - € 478 - € 136 = € 1.474	€ 1474 - € 994 = € 480



# Verdere doorrekening is nodig om de kwantitatieve effecten van compensatie te bepalen; in het algemeen stijgt betaalbaarheid voor de te compenseren reiziger

## lenW wil graag het effect van een compensatieregeling weten op (a) druktespreiding en (b) de betaalbaarheid voor diverse groepen reizigers

### Kwalitatieve effecten

- lenW wil inzicht in het effect van een compensatieregeling weten op (a) druktespreiding en (b) de betaalbaarheid voor de reizigers met compensatie, (c) overige reizigers en (d) belastingbetaler. In kwalitatieve zin zijn de effecten als volgt:

#### a) Druktespreiding

In het algemeen houden de geadviseerde vormen van compensatie de effecten op druktespreiding (grotendeels) in stand. Dit komt doordat ook met deze vormen van compensatie het nog steeds aantrekkelijker is voor reizigers om op goedkopere momenten te reizen. Het exacte effect op druktespreiding is niet te bepalen, omdat niet bekend is welk aandeel van de reizen gecompenseerd zal worden. Indien dit via aanpassing van de IB is, is bijvoorbeeld informatie vanuit de Belastingdienst over het huidige gebruik van de reiskostenaftrek benodigd



#### b) Betaalbaarheid voor reizigers met compensatie

Door de geadviseerde vormen van compensatie stijgt de betaalbaarheid voor de reiziger indien deze een reis maakt met een maatschappelijk hoge waarde en indien deze die reis (gedeeltelijk) zelf betaald. Hierbij gaat het om de netto betaalbaarheid, rekening houdend met belastingaftrek.



#### c) Betaalbaarheid voor overige reizigers

Voor andere reizigers kan de betaalbaarheid dalen op het moment dat de compensatie gefinancierd wordt door een opslag op de reguliere tarieven. Dit is mogelijk het geval bij invoering van een persoonlijk reisbudget of kortingsproduct. De mate waarin dit het geval is hangt af van de omvang van de groep te compenseren reizigers



#### d)

#### Betaalbaarheid voor de belastingbetaler

De betaalbaarheid voor de belastingbetaler daalt als de reiskostenaftrek voor treinreizen in de inkomstenbelasting wordt vergroot. Hierdoor dalen namelijk de belastingopbrengsten, tenzij dit wordt gefinancierd door een hogere reguliere belasting of versoering van een andere aftrekpost



### Proces tot kwantificering

- Voor de berekening van de effecten van compensatie op de druktespreiding en betaalbaarheid zijn gegevens nodig van het aantal te compenseren reizigers en wat hun reizen zijn. Hiervoor zijn gegevens van het UWV, de Belastingdienst, DUO, zorgverzekeringen en NS noodzakelijk. Koppeling van deze data is nodig om de effecten te kwantificeren. Hierbij is aandacht nodig voor de privacywetgeving
- NS bezit modellen waarmee de effecten op druktespreiding worden doorgerekend. Om deze reden lijken zij de aangewezen partij om voor deze kwantificering. NS heeft in dat geval informatie nodig van (1) DUO om de omvang van de groep scholieren/studenten zonder studenten-ov te bepalen, (2) de Belastingdienst om de omvang van de groep forenzen die reiskosten en reizigers die zorgkosten aftrekken van de IB te bepalen. Vervolgens kan NS bepalen in welke mate deze groepen reizen maken. Het is aan de overheid om te bepalen in welke groepen dan daadwerkelijk gecompenseerd zouden worden en wat de vormgeving dan is



5

Regierol van IenW  
bij vaststellen van  
tarieven



# IenW heeft gevraagd om voor- en nadelen in kaart te brengen van een grotere regierol bij de jaarlijkse vaststelling van tarieven voor de HRN-concessie

## In het voorstel voor de concessie is de vervoerder tariefbevoegd binnen de tariefkaders

### Aanleiding

- In de voorgenomen HRN-concessie ligt net als in de huidige concessie de tariefbevoegdheid bij de vervoerder. Een belangrijk kader dat IenW heeft gesteld is het tariefplafond voor de maximale jaarlijkse verhoging van de beschermde kaartsoorten.<sup>1</sup>
- De Tweede Kamer heeft de wens geuit dat IenW, vanuit het perspectief van betaalbaarheid voor de reiziger, meer regie neemt op de jaarlijkse vaststelling van tarieven. Dit heeft geleid tot de volgende vragen van IenW aan ons:
  - a. Welke voor- en nadelen kan een grotere regierol van IenW bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven hebben?
  - b. Hoe is dit geregeld bij regionale concessies?
  - c. Hoe kan die regierol van IenW er concreet uitzien?
  - d. Hoe verhoudt die regierol zich tot de opbrengstverantwoordelijkheid en de financiële risico's voor concessieverlener en concessiehouder?

### Achtergrond: Wp2000

- Er zijn geen wettelijke regels die bepalen *wie* bevoegd is om de tarieven vast te stellen of *hoe* deze bevoegdheid moet worden ingevuld. De Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) duidt enkel dat de concessieverlener voorschriften moet verbinden aan de tarieven en vervoerbewijzen, maar beschrijft niet *wie* de tarieven vormgeeft en vaststelt<sup>2</sup>
- De tariefbevoegdheid wordt dan ook vastgelegd in concessievoorwaarden. Hierin kunnen concessieverleners opnemen welke partij bevoegd is om de tarieven vast te stellen en welke rol zijn daarin nemen

**NB:** Het tarievenbeleid kan niet los worden gezien van het aanbod van treindiensten. In de concessievoorwaarden stelt IenW eisen aan het aanbod (dit is bepalend voor de hoogte van de kosten). De hoogte van de tarieven bepaalt samen met het aantal reizigers de hoogte van de opbrengsten



<sup>1)</sup> De tarieven mogen jaarlijks met maximaal de geraamde inflatie stijgen <sup>2)</sup> Artikel 32 lid 2d van de Wp2000



# Ten aanzien van tariefbevoegdheid zijn er grofweg vier modellen. In de regionale concessies heeft de concessieverlener meer inspraak bij de jaarlijkse tariefstijgingen

## Vier modellen hoe tariefbevoegdheid te beleggen

- Nevenstaande tabel bevat vier modellen voor het beleggen van tariefbevoegdheid bij de concessieverlener of bij vervoerder. In theorie zit er vooral een groot verschil tussen model 1 (volledige tariefbevoegdheid bij vervoerder) en de andere drie modellen. Deze laatste modellen verschillen in theorie niet veel van elkaar (met name model 2a en 2b), omdat de overheid in deze drie modellen de kaders bepaald op het gebied van tarieven. De overheid neemt bij het opstellen van die kaders elementen als betaalbaarheid voor de reiziger en belastingbetaler mee. Echter werken deze modellen in de praktijk anders uit, doordat discussies m.b.t. tarifiering op andere momenten en op andere tafels plaatsvinden en de formele rollen van de concessieverlener en vervoerder verschillen
- In de huidige HRN-concessie ligt de tariefbevoegdheid grotendeels bij de vervoerder, die binnen vastgestelde kaders een tariefvoorstel doet (model 2a). IenW heeft geen formele mogelijkheid om af te wijken van dit voorstel als het proces juist gevolgd is. Model 2b lijkt erg veel op model 2a, maar in het bepalen van de tarieven heeft de concessieverlener net een grotere rol. Hierbij doet de vervoerder jaarlijks een tariefvoorstel binnen bepaalde kaders van de concessie.<sup>1</sup> Anders dan in model 2a stelt de concessieverlener de tarieven formeel vast, waarbij ze na op basis van een inhoudelijke toetsing kunnen afwijken van het voorstel van de vervoerder. In model 3 ligt de gehele tariefbevoegdheid bij de overheid en heeft de vervoerder geen formele inspraak op het gebied van tarieven
- In internationaal opzicht geldt dat voor regionaal spoorvervoer de regio's veel invloed hebben op de tarieven. Voor langeafstandsreizen geldt vaak dat er geen regulering is op de tarieven (zie Appendix 8.4)



Tariefbevoegdheid	Toelichting <sup>2</sup>	Toepassing
<b>1</b> <b>Volledig bij vervoerder</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit concessieverlener worden geen voorwaarden gesteld aan tarieven en niet of zeer beperkt aan minimumfrequentie treinen</li> <li>• De vervoerder stelt de tarieven vast</li> <li>• Betaalbaarheid vanuit reizigersperspectief wordt niet geborgd</li> </ul>	Internationale reizen buiten HRN-concessie, open toegang spoor
<b>2a</b> <b>Grotendeels bij vervoerder: vervoerder is vrij de tarieven te bepalen, maar binnen vastgestelde kaders</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessie bevat voorwaarden over tarieven (bijv. maximale jaarlijkse stijging).</li> <li>• De vervoerder stuurt een jaarlijks tariefvoorstel ter informatie aan de concessieverlener voorzien van accountantsverklaring dat voorstel aan voorwaarden voldoet (in HRN-concessie)</li> <li>• Concessieverlener toetst voorstel procesmatig en heeft geen mogelijkheid om van aan voorwaarden voldoende voorstel af te wijken</li> <li>• Dit model past bij een concessie met opbrengstverantwoordelijkheid bij vervoerder en waar afspraken zijn over minimumfrequentie</li> <li>• Betaalbaarheid vanuit reizigersperspectief wordt geborgd vanuit concessievoorwaarden</li> </ul>	Binnenlandse reizen binnen de vigerende HRN-concessie
<b>2b</b> <b>Grotendeels bij concessieverlener: concessiehouder komt met een tariefvoorstel, dat de concessieverlener toetst aan concessievoorwaarden</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessie bevat voorwaarden over tarieven (bijv. maximale jaarlijkse stijging).</li> <li>• De vervoerder doet jaarlijks tariefvoorstel aan de concessieverlener</li> <li>• Concessieverlener toetst het tariefvoorstel van de vervoerder beleidsinhoudelijk aan de concessievoorwaarden en treedt hierover in gesprek.</li> <li>• De concessieverlener stelt de tarieven formeel vast en kan afwijken van het tariefvoorstel van de vervoerder. Financiële effecten van een afwijking worden meestal door concessieverlener gedragen.</li> <li>• Dit model past bij een concessie met opbrengstverantwoordelijkheid bij vervoerder en waar uitgebreidere afspraken zijn over aanbod</li> <li>• Betaalbaarheid vanuit reizigersperspectief wordt geborgd vanuit concessievoorwaarden en beleidsinhoudelijke toetsing</li> </ul>	De meeste regionale concessies
<b>3</b> <b>Volledig bij concessieverlener</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessieverlener doet een jaarlijks tariefvoorstel en stelt deze vast, houdt daarbij betaalbaarheid voor reiziger in het oog</li> <li>• Dit model past bij een concessie waarin de opbrengstverantwoordelijkheid en lijnvoering geheel bij de concessieverlener ligt</li> </ul>	OV-bureau Groningen-Drenthe



# Een grotere regierol kent voordelen voor de sturing op specifieke beleidsdoelen, maar is niet in lijn met de huidige marktordening/sturingsfilosofie van het HRN

## Voor- en nadelen van de modellen

- We analyseren de voor- en nadelen van de modellen vanuit het perspectief van de overheid en de vervoerder. Bij het perspectief van de overheid is zowel de betaalbaarheid van de reiziger als de betaalbaarheid voor de belastingbetaler van belang
- In het algemeen geldt dat een grotere regierol voordelen kent voor sturing op betaalbaarheid voor (groepen) reizigers, maar dat deze rol ook kennis en expertise van tarifiering vereist. Hierbij ontstaat een groter financieel en operationeel risico voor de overheid
- Een kleinere rol voor de vervoerder in de tariefstelling impliceert dat zij een grotere rol krijgen als uitvoerder en minder ruimte hebben inspelen met tarieven op actuele ontwikkelingen

Tarief-bevoegdheid	Overheid 		Vervoerder 	
	Voordelen	Nadelen	Voordelen	Nadelen
<p><b>1</b></p> <p>Volledig bij vervoerder</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Als vervoerder winst maximaliseert, dan laagste financiële bijdrage vanuit overheid nodig/ maximale afroming winst. Efficiëntieprikkel bij vervoerder van opbrengstverantwoordelijkheid</li> <li>• Overheid hoeft geen kosten te maken voor concessiebeheer op gebied van tarieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheid heeft geen mogelijkheid om betaalbaarheid voor reizigers te borgen d.m.v. de tarieven (overheid kan wel netto reiskosten via fiscaal beleid voor doelgroepen verlagen, zie hoofdstuk 4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vervoerder heeft volledige vrijheid voor bepaling tarieven, kan daarmee zelf te bepalen doelen nastreven (zoals omzet- of reizigers-maximalisatie), model past bij opbrengstverantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico's van tegenvallende reizigersopbrengsten liggen in principe bij de vervoerder, in dit geval kan de continuïteit van de dienstverlening onder druk komen te staan</li> </ul>
<p><b>2a</b></p> <p>Grotendeels bij vervoerder</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betaalbaarheid voor reizigers geborgd d.m.v. een aantal beschermde kaartsoorten</li> <li>• Geringe uitvoeringsdruk op overheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheid heeft gedurende de concessie geen formele mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de tarieven, bijv. n.a.v. ontwikkelingen/politieke vragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vervoerder heeft vrijheid buiten beschermde kaartsoorten voor bepaling tarieven, kan daarmee zelf te bepalen doelen nastreven, heeft daarom ruimte binnen opbrengstverantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rol vervoerder vraagt nadere afstemming bij complexere aanpassingen, dit proces is niet helder bepaald</li> <li>• Opbrengst beschermde kaartsoorten gemaximaliseerd, beperkt ruimte voor opbrengstverantwoordelijkheid</li> <li>• Vervoerder loopt financieel risico als opbrengst tegenvalt</li> </ul>
<p><b>2b</b></p> <p>Grotendeels bij concessieverlener</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheid heeft formele mogelijkheid om invloed uit te oefenen op tariefhoogtes (voor alle reisproducten), bijv. n.a.v. ontwikkelingen/politieke vragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluit niet aan bij de huidige marktordening, waarbij NS zoveel mogelijk als normaal bedrijf moet kunnen opereren en de bijbehorende opbrengstverantwoordelijkheid</li> <li>• Risico op inefficiënte keuzes qua tarieven, vanwege mogelijke politieke beïnvloeding / clientisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vervoerder kan voorstel doen voor tariefverhogingen en daarmee eigen doelen nastreven</li> <li>• Financieel risico is gedeeltelijk afgedekt als vervoerder lagere inkomsten heeft door beslissing concessieverlener</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onzekerheid vervoerder doordat overheid uiteindelijk hoogte tarieven bepaald</li> <li>• Vervoerder wordt beperkt in haar ondernemersvrijheid</li> </ul>
<p><b>3</b></p> <p>Volledig bij concessieverlener</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheid kan maximaal sturen op beleidsdoelen, zoals betaalbaarheid voor (groepen) reizigers en belastingbetaler</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheid moet investeren in capaciteit tariefstelling en productontwikkeling te kunnen uitvoeren, eventueel door overname personeel vervoerder (korte termijn)</li> <li>• Risico's met betrekking tot opbrengst komen volledig bij overheid te liggen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vervoerder heeft zeer voorspelbare omzet, financiële risico's minimaal, maakt ook kapitaalkosten beperkt</li> <li>• Vervoerder kan winst maken door waar mogelijk kosten te beperken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vervoerder krijgt rol als uitvoerder van door concessieverlener bepaald beleid (geen/nauwelijks ondernemersvrijheid aan omzetkant)</li> </ul>



# Invoering van nieuwe tariefgrondslagen heeft ook invloed op de jaarlijkse vaststelling van tarieven

## Tarieven kunnen gedurende concessie door indexatie stijgen

Als NS de nieuwe grondslagen in gaat voeren, dient lenW keuzes te maken over de invulling van haar regierol bij tariefverhogingen

- Conform de huidige concessievoorwaarden is de jaarlijkse tariefverhoging van beschermde reisproducten (o.a. voltarief tweede klas) gemaximeerd<sup>1</sup>
- lenW weegt een voorstel voor nieuwe tariefgrondslagen af middels het afweegkader (zie Hoofdstuk 3)
- lenW dient keuzes te maken over hoe zij gedurende de concessie haar regierol bij tariefverhogingen wil invullen. Deze keuzes zien op de volgende aspecten:
  - Het eventueel opleggen van beperkingen in de hoogte van de opslagen (indexering)
  - Frequentieverhogingen/-verlagingen gedurende de concessie
  - Veranderingen in spitsdrukke op stations gedurende de concessie



We identificeren twee manieren om de regierol van lenW t.a.v. jaarlijkse tariefstijging a.g.v. indexering in te vullen:

1. **Indexeren van het gemiddelde tarief.** De gemiddelde tarieven per reizigerskilometer mogen dan niet meer stijgen dan met de indexatiefactor. Dit betekent dat de ene grondslag met meer dan de indexatiefactor kan worden verhoogd en de andere met minder. Voor de vervoerder geeft dit ruimte binnen de tarieven om keuzes te maken in lijn met hun doelstellingen. De overheid heeft op de details van de tariefgrondslagen dan een beperkte regierol. Dit past binnen de rol die voor lenW en NS in de marktordening/sturingsfilosofie is beoogd
  2. **Indexeren van elke tariefgrondslag.** Daarbij wordt elke grondslag met hetzelfde percentage verhoogd, zodat de relatieve verhouding gelijk blijft. Dit zorgt voor herkenbaarheid van de waarde van grondslagen voor de reiziger over meerdere jaren, maar beperkt de flexibiliteit van de vervoerder om aanpassingen te doen binnen de grondslagen.
- Voor de inflatiefactor kan zowel de CPI als de LTI worden gebruikt. Voordeel van het gebruik van de CPI is enerzijds dat dit herkenbaar is en aansluit bij de huidige concessie. Anderzijds is het voordeel van het gebruik van de LTI dat deze beter aansluit op de daadwerkelijke kosten van het OV, zoals personeelskosten en kosten voor materieel. Ook sluit gebruik van de LTI aan bij de prijsstijgingen in het overige Nederlandse OV, wat voordelen heeft voor de tariefbepaling van geïntegreerde reizen



<sup>1</sup>Exacte formulering in artikel 54 HRN concessie



# Jaarlijkse wijzigingen in het tarief kunnen plaatsvinden door veranderingen in frequenties, overstappen en drukte

## Tariefwijzigingen door aangepaste frequenties en overstappen (kwaliteit verbinding)



We identificeren drie manieren waarop lenW haar regierol t.a.v. tariefwijzigingen als gevolg van productsprongen kan invullen:

- 1. NS mag kwaliteitstoeslag aanpassen zodra kwaliteit verbinding wijzigt**  
lenW kan NS toestaan de tariefgrondslagen consistent te volgen. Gedurende het jaar zijn tussentijdse wijzigingen van de tarieven mogelijk, doordat de *kwaliteit verbinding wijzigt* (bijv. een stijging van de frequentie van 4x naar 6x per uur en/of een verbinding met minder overstappen). Het is in deze situatie aan NS om de afweging te maken of zij direct bij een verhoging van de kwaliteit een opslag gaat rekenen of dat zij ervoor kiest om dit evt. op een later moment te doen. lenW kan ervoor kiezen dat structurele verlagingen van de kwaliteit direct moeten verwerkt worden in de tarieven. **NB:** Deze flexibiliteit in tarifiering kent een bepaalde mate van complexiteit. Zo moet NS dit kunnen ondersteunen in haar systemen (o.a. reisinformatie), doorwerken in abonnementen en OV-chipkaart
- 2. NS mag kwaliteitstoeslag 1x per jaar invoeren a.g.v. gewijzigde kwaliteit verbinding**  
Dit model sluit aan bij de huidige situatie waarin NS de tarieven één keer per jaar mag wijzigen. Dit heeft als voordeel dat er slechts één moment van aanpassing is voor de reiziger. Anderzijds vermindert de uitlegbaarheid van het stelsel bij kwaliteitsveranderingen
- 3. NS mag gedurende de concessie geen wijzigingen in de kwaliteitstoeslag voor een verbinding doorvoeren**  
In dit model staat lenW geen tussentijdse wijzigingen toe. Dit heeft als voordeel dat de tarieven voor reizigers gedurende de looptijd van de concessie het meest voorspelbaar zijn. Een nadeel is echter dat NS weinig ondernemersruimte heeft en de uitlegbaarheid van het tariefstelsel aan de reiziger gedurende de concessie lastig kan worden.

## Tariefwijzigingen door veranderingen in de drukte



We identificeren drie manieren waarop lenW haar regierol t.a.v. tariefwijzigingen als gevolg van drukte op stations kan invullen:

- 1. NS mag druktetoeslag invoeren zodra drukte verandert**  
lenW kan NS toestaan de tariefgrondslagen consistent te volgen. Gedurende het jaar zijn tussentijdse wijzigingen van de tarieven mogelijk, doordat de drukte op stations wijzigt (bijv. als er minder woon-werk- en onderwijsverkeer is in de zomer)
- 2. NS mag druktetoeslag eenmaal per jaar aanpassen a.g.v. een verandering van de drukte**  
Dit model sluit aan bij de huidige situatie waarin NS de tarieven één keer per jaar mag wijzigen. Dit heeft als voordeel dat er slechts één moment van aanpassing is voor de reiziger. Anderzijds vermindert de uitlegbaarheid van het stelsel bij drukteveranderingen. Dit past vooral bij veranderingen in drukte op de lange termijn, maar beperkt ruimte tot aanpassingen vanwege seizoenspatronen
- 3. NS mag gedurende de concessie geen wijzigingen in de druktetoeslag doorvoeren**  
In dit model staat lenW geen tussentijdse wijzigingen toe. Dit heeft als voordeel dat de tarieven voor reizigers gedurende de looptijd van de concessie het meest voorspelbaar zijn. Een nadeel is echter dat NS weinig ondernemersruimte heeft en de uitlegbaarheid van het tariefstelsel aan de reiziger gedurende de concessie lastig kan worden

<sup>1)</sup> Zie Sturingsfilosofie HRN < VERWIJZING VERDER INVOEGEN >



# IenW kan meer regie voeren door (1) tariefgrondslagen (jaarlijks) te evalueren, (2) jaarlijks formeel de tarieven vast te stellen of (3) de tarieven volledig zelf vast te stellen

## We identificeren drie mogelijke invullingen van een grotere regierol voor IenW

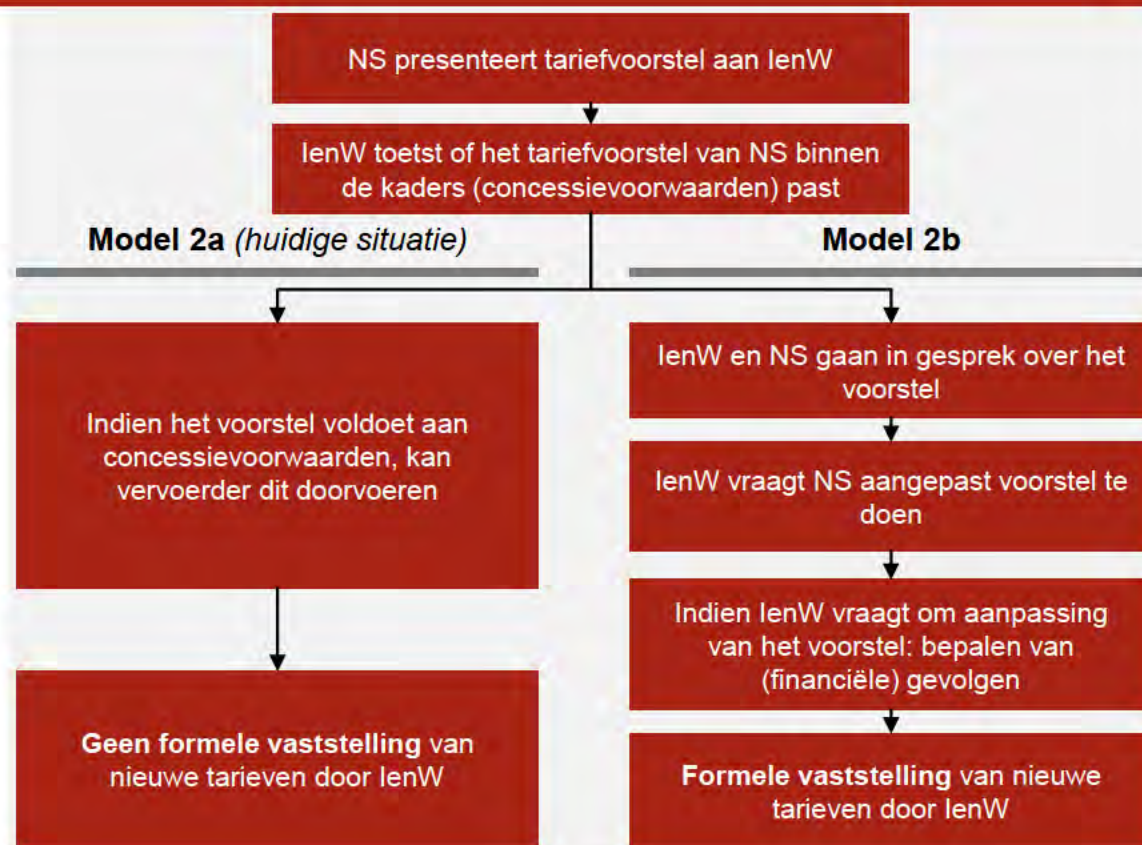
- IenW kan binnen de kaders van de huidige beschermde kaartsoorten op drie manieren een grotere regierol invullen: (1) binnen de huidige situatie, model 2a, een grotere regierol vervullen, (2) tarieven formeel vaststellen, model 2b, of (3) volledige regie, model 3, hebben

**2a** IenW kan een grotere regierol vervullen, door in de concessievoorwaarden vast te leggen dat er frequent een onafhankelijke ex-post evaluatie op de tariefgrondslagen en de invulling daarvan plaatsvindt, waarbij o.a. wordt gekeken naar betaalbaarheid. In overleg tussen IenW en NS kunnen wijzigingen worden doorgevoerd in de (invulling van) de grondslagen

**2b** IenW vervult een grotere regierol, door jaarlijks formeel de tarieven vast te stellen. Ook in dit model is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en vervoerder. Bij 2b zijn meer mogelijkheden om formeel in te grijpen door het tariefvoorstel door IenW. Zo kan bij een hoge CPI de vervoerder bij 2a besluiten om deze maximaal te benutten zonder (formele) mogelijkheden om hier iets mee te doen, terwijl bij 2b de overheid wat meer mogelijkheden heeft om de feitelijke tariefontwikkeling te beïnvloeden. Uiteraard zijn er daarnaast wel allerlei meer informele beïnvloedingsmogelijkheden (zie nevenstaande flowchart). Daarnaast kan IenW jaarlijks de tariefgrondslagen evalueren

**3** IenW heeft de volledige tariefbevoegdheid. IenW bepaalt de tariefgrondslagen, en stelt de tarieven jaarlijks vast. Een bijkomstigheid van volledige tariefbevoegdheid is dat IenW de abonnementenproposities vaststelt. De kosten van een abonnement zijn namelijk gekoppeld aan de tarieven. Dat geldt ook voor de tarieven voor eerste klas reizen

- Daarnaast kan IenW ook de beschermde kaartsoorten uitbreiden in de concessie. IenW heeft dan een regierol op een breder palet aan kaartsoorten. In regionale concessies heeft de concessieverlener ook vaak een regierol over de prijzen van alle kaartsoorten



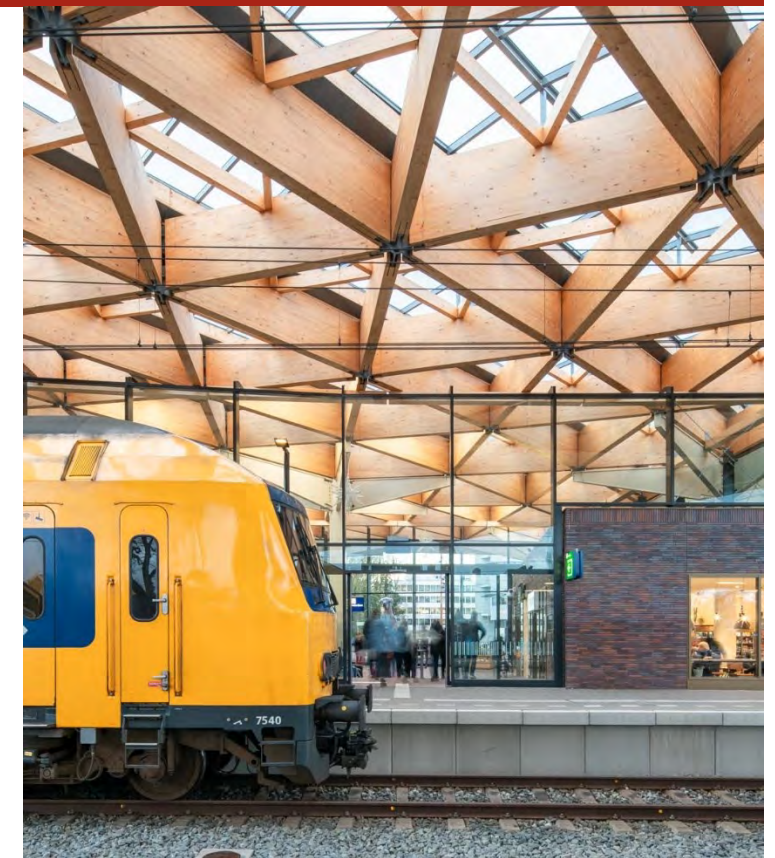


# Gelet op de sturingsfilosofie adviseren we om de huidige tariefbevoegdheid te behouden, NS ruimte te geven om binnen kaders van de CPI tarieven aan te passen

## Advies regierol lenW over tariefstelling NS voor nieuwe HRN-concessie

- In het licht van de aanpassing van de grondslagen zal de regierol van lenW voor de nieuwe concessie veranderen ten opzichte van de huidige rol. Dat heeft betrekking op zowel de jaarlijkse verhoging van de tarieven als op de vaststelling van de tariefgrondslagen en de verhouding daartussen
- De basis voor de regierol is de filosofie dat lenW NS aanstuurt op volume (frequentie en treincapaciteit) dat NS moet leveren en dat daarbij NS kostenefficiënt moet zijn. NS realiseert binnen de kaders van de concessie haar businesscase.
- Uit de filosofie volgt dat NS ruimte heeft voor invulling van de tarieven, om hun KPI's kunnen behalen. Als lenW ook op de tarieven zou sturen, dan heeft NS minder ruimte om hun KPI's te behalen. lenW dient dus enkel in te grijpen op het gebied van tarieven als de betaalbaarheid in het geding komt

- Alles overziend adviseren wij om:
  - **de huidige tariefbevoegdheid te behouden** in de nieuwe HRN-concessie. Dit is in lijn met de opbrengstverantwoordelijkheid voor NS
  - NS in de concessievoorwaarden **toe te staan om jaarlijks de tarieven te indexeren, waarbij het gemiddelde tarief per reizigerskilometer niet meer mag stijgen dan de inflatie**. NS heeft binnen deze kaders vrijheid om de prijsopbouw tussen de verschillende grondslagen te variëren en te bepalen op welk moment een tariefsverhoging voor een gestegen frequentie of direct geworden verbinding wordt doorgevoerd
  - in de **concessie op te nemen dat de tariefgrondslagen onafhankelijk geëvalueerd en gemonitord moeten** worden met focus op het bereik van de hiermee beoogde doelen als druktespreiding en de gevolgen op betaalbaarheid (bijv. in de MTR). Indien er hieruit noodzaak tot veranderingen van de grondslagen naar voren komt, kan lenW hierover met NS in overleg gaan. Zo wordt de regierol van lenW binnen de bestaande kaders ingevuld en de betaalbaarheid geborgd







# Tariefintegratie in het Nederlandse openbaar vervoer

# IenW stelt in de Wp2000 en concessievoorwaarden reeds eisen aan concessieoverstijgende samenwerkingen om één OV-systeem te bewerkstelligen

## Tariefintegratie betreft de samenhang tussen betaalwijzen, tarieven en producten...

De vragen van IenW zien op tariefintegratie. De exacte definitie hiervan is niet helder. In de vragen van IenW komen t.a.v. tariefintegratie echter drie aspecten terug. Dit betreft de (1) integratie van betaalwijzen, (2) harmonisatie van tarieven en (3) integratie van reisproducten tussen verschillende vervoerders en modaliteiten. Wij definiëren deze begrippen voor dit rapport als volgt:



### Integratie van betaalwijzen

- We spreken van integratie van betaalwijzen als reizigers met dezelfde betaalwijze met verschillende modaliteiten en concessie-overschrijdend kunnen reizen



### Tariefharmonisatie

- Prijsharmonisatie gaat over de uniformering van de hoogte van de prijzen en/of prijsstructuren tussen modaliteiten en vervoerders. Prijsharmonisatie kan ook verwijzen naar de integratie van de prijzen (één prijs voor de totale reis i.p.v. meerdere prijzen voor de onderdelen van de reis)
- Geharmoniseerde tarieven en prijsdifferentiatie kunnen naast elkaar bestaan



### Productintegratie

- Een reisproduct definiëren we als het vervoerbewijs voor het openbaar vervoer, dit gaat over zowel losse kaartjes als (kortings)abonnementen
- We spreken van productintegratie als een reiziger met hetzelfde reisproduct met verschillende modaliteiten en in verschillende concessies kan reizen

## ...waarvoor zowel in wetgeving als in de HRN-concessie eisen bestaan

### Achtergrond: Wp2000 en Bp2000

- Om een toegankelijk, gebruiksvriendelijk en interoperabel OV-systeem te bewerkstelligen is in artikel 30 van de Wet Personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000)<sup>1</sup> een aantal passages opgenomen. Middels een AMvB kan IenW regelgeving vaststellen over concessie overstijgende onderwerpen. Zo kan concessiehouders worden opgedragen om een gezamenlijk betaalsysteem in stand te houden (art. 30b), en de wijze van samenwerken tussen concessieverleners en concessiehouders over concessie overstijgende onderwerpen (art. 30d).
- Daarnaast bevat artikel 35 van het Besluit Personenvervoer 2000<sup>2</sup> (hierna: Bp2000) een passage dat de acceptatie van de OV-chipkaart verplicht

### Achtergrond: Concessievoorwaarden

- Daarnaast bevat de huidige HRN-concessie<sup>3</sup> een aantal passages over een concessie overstijgende samenwerking
  - Zo schrijft artikel 57 voor dat NS samenwerkt met andere vervoerders en decentrale overheden om de reisproducten meer interoperabel te maken
  - Het huidige OV-betaalsysteem is de OV-chipkaart, waarbij de (technologische) ontwikkelingen kunnen leiden tot nieuwe betaalsystemen. NS is verplicht deel te nemen aan een ander betaalsysteem als deze gedurende de concessie in gebruik wordt genomen (art. 58)
  - Besluitvorming over concessie overstijgende onderwerpen verloopt via het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB). Binnen het NOVB moet NS actief en transparant meewerken aan de ontwikkeling van concessie overstijgende, interoperabele producten (art. 59)

<sup>1</sup>Wp2000, §3 - Uitvoering van een concessie. Artikel 30. <sup>2</sup>Bp2000, H3 §1 - Concessies. Artikel 35a. <sup>3</sup>IenW (14 dec 2014). Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025



# IenW stelt de vraag op welke punten in het OV tariefintegratie is, op welke punten (nog) niet en hoe verdere tariefintegratie kan worden bewerkstelligd




## Onderzoeksvragen



De Tweede Kamer heeft de wens uitgesproken tot meer tariefintegratie met andere vervoerders. Op basis van een literatuurstudie en ca. tien interviews met regionale ov-autoriteiten, reizigersorganisaties en vervoerders<sup>1</sup> gaan we in op de aan ons gestelde vragen:

- Op welke punten heeft er in het Nederlandse openbaar vervoer al tariefintegratie (zoals tariefharmonisatie en productintegratie) plaatsgevonden?
- Op welke specifieke punten heeft die tariefintegratie (nog) niet plaatsgevonden? Wat zijn daarvan de positieve en negatieve gevolgen?
- Hoe kan landelijke en regionale tariefintegratie tussen vervoerders en/of modaliteiten worden bewerkstelligd? Welke voor- en nadelen zijn hiermee te behalen?
- Welke (financiële) voor- en nadelen heeft het voor de reiziger en de belastingbetaler als de beoogd concessiehouder bijvoorbeeld zou aansluiten bij het tariefstelsel volgens het landelijke tarievenkader van de decentrale overheden?
- Om welke wijzigingen in wet- en regelgeving vraagt dit alles? Welke landelijke afspraken in NOVB-verband zijn hiervoor nodig?

Hierbij delen we dit hoofdstuk op naar:

- 6.1  Integratie van betaalwijzen
- 6.2  Tariefharmonisatie
- 6.3  Productintegratie

<sup>1</sup>Een lijst van interviews is opgenomen in de onderzoeksverantwoording in Appendix 8.1

# 6.1

## Integratie van betaalwijzen



# Gegeven de vergevorderde integratie van betaalwijzen met de OV-chipkaart en de uitrol van OV-Pay zien wij geen noodzaak tot aanvullende maatregelen



## De integratie van betaalwijzen is op dit moment reeds vergevorderd

- Nederland kent één geïntegreerd betaalsysteem voor het openbaar vervoer, waarbij reizigers met dezelfde betaalmethoden met alle modaliteiten en in alle concessies kunnen reizen
- Met de OV-chipkaart en de uitrol van OVpay (gebaseerd op de EMVc betaaltechniek en barcodes) is de integratie van betaalwijzen in Nederland reeds in een vergaand stadium

## Bovendien bevatten de HRN-concessievoorwaarden afspraken over het meewerken aan een interoperabel betaalsysteem

- In de huidige concessievoorwaarden<sup>1</sup> is opgenomen dat NS moet voldoen aan de landelijke afspraken over een landelijk interoperabel ov-betaalsysteem
- Bovendien moet NS constructief samenwerken met andere vervoerders en decentrale overheden aan de instandhouding en een zo goed mogelijke werking van dit betaalsysteem

- NS is dan ook verplicht om constructief deel te nemen aan gesprekken in NOVB-verband en besluiten hiervan door te voeren

## Daarnaast werken vervoerders aan de introductie van OV-Pay

- Bovendien werkt NS als lid van de Coöperatie Openbaar Vervoerbedrijven en mede-eigenaar van Translink mee aan een nieuw landelijk ov-betaalsysteem via het innovatieprogramma 'OV Betalen aan Ovpay'
- Bij de introductie van Ovpay werken vervoerders in NOVB-verband samen met landelijke en regionale overheden en consumentenorganisaties
- Doel is dat reizigers in het openbaar vervoer kunnen betalen met de betaalpas, mobiel, barcode of OV-pas, die op termijn de OV-chipkaart gaat vervangen

## Gelet op de bestaande integratie van betaalwijzen en afspraken hieromtrent zien wij geen aanleiding tot verdere afspraken over integratie

- Gegeven (a) de vergevorderde integratie van betaalwijzen met de OV-chipkaart en de uitrol van OV-

Pay, en (b) de huidige concessievoorwaarden die voldoende ondersteuning bieden aan de ontwikkeling van integrale betaalwijzen zien wij niet direct noodzaak tot aanvullende maatregelen

- Aandachtspunt is de komst van meer treindiensten met open toegang. Deze treindiensten vallen niet automatisch onder de relevante artikelen in de Wp2000 over de acceptatie van betaalwijzen, omdat dit alleen van toepassing zijn op vervoerders die in concessies rijden. Dit kan betekenen dat de OV-chipkaart en OV-Pay niet geaccepteerd worden voor deze open toegang treindiensten
- Indien IenW regie wil voeren op de betaalwijzen van open toegang diensten, zal zij hier breder regelgeving voor op moeten stellen. Dit valt echter buiten de scope van de voorgenomen HRN-concessie

# 6.2 Tariefharmonisatie



# Er is sprake van een bepaalde mate van tariefharmonisatie, immers de tarieven van HRN-concessie, regionaal spoor en BTM zijn op dezelfde wijze opgebouwd, de hoogtes verschillen echter wel

## Er is sprake van een bepaalde mate van tariefharmonisatie tussen concessies en modaliteiten

- De *tariefopbouw* kent in essentie in alle concessies zowel een vast als variabel element; waarbij de nadere invulling van deze elementen verschilt
- Binnen BTM is sprake van harmonisatie van het basistarief via het Landelijk Tariefkader (LTK), waarbij de *hoogte* van het variabele deel niet gelijk is in alle concessies
- Concessieverleners van de regionale treinconcessies kunnen zelf besluiten of zij ook bij het LTK aansluiten, of dat zij aansluiten bij de HRN-tariefsystematiek
- De hoogte van het variabel deel van de OV-tarieven verschilt van concessie tot concessie. Dit biedt concessieverleners ruimte om beleidsdoelstellingen vorm te geven en geeft vervoerders ruimte om het verschil in onderliggende kosten te vertalen in de tarieven.

In Appendix 8.5 is een overzicht opgenomen van de tarieven in het HRN, BTM en regionale treinconcessies waaruit blijkt dat reizigers in (vrijwel) alle concessies andere tarieven betalen <sup>1</sup>

### Toelichting

- HRN**
- De tariefopbouw van het HRN bestaat momenteel uit: een vaste voet<sup>2</sup>, een afstandsafhankelijk deel, een multiplier voor de reisklasse en een toeslag voor de HSL. Daarbij geldt een minimumtarief (€ 2,60) en maximumtarief (€ 29,40)
  - In het voorstel (zie H2) voegt NS hier extra grondslagen aan toe

- BTM**
- In alle regionale concessies voor BTM is een *tariefopbouw conform het LTK*: een basistarief en afstandsafhankelijk deel

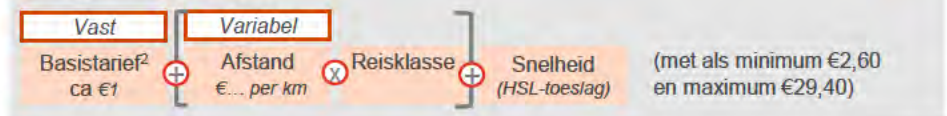
- De hoogte van het basistarief is in alle concessies gelijk. De hoogte van het variabele deel verschilt per concessie en ook binnen concessies (bijv. bus en trein)

- Regio spoor**
- Sommige regionale treindiensten volgen de tariefopbouw van het HRN met een tariefhoogte van dezelfde orde grootte

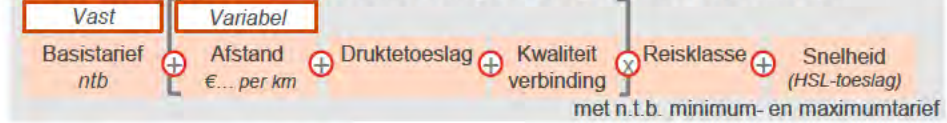
- Andere regionale treindiensten volgen de tariefopbouw en -hoogte van BTM, waar de tariefhoogte verschilt per concessie

### Uitwerking

#### Huidige tariefopbouw:



#### Voorgestelde opbouw, met additionele grondslagen (zie Hoofdstuk 2):



#### Opbouw conform het LTK:



- Voorbeelden van regionale spoorconcessies die de huidige tariefstructuur van de HRN-concessie volgen (incl. lange afstandskorting) zijn Valleilijn en de Noordelijke treindiensten. Zij hebben andere minimumtarieven
- Voorbeelden van regionale spoorconcessies die aansluiten bij de BTM-structuur zijn Blauwnet en Limburg. Zij kennen wel een langeafstandskorting

<sup>1</sup>) Sommige concessieverleners hebben onderling afspraken gemaakt en hanteren dezelfde tarieven in hun concessies; <sup>2</sup>) Formeel heeft NS geen basistarief, maar vanuit de verhouding tussen tarieven en kilometers (zie Appendix 8.5) is af te leiden dat NS impliciet met een minimumtarief van ongeveer € 1 werkt



# Door het LTK op het gehele OV toe te passen, zouden landelijke en regionale tarieven verder geïntegreerd kunnen worden

## Context Landelijk Tarieven Kader

- Met het vaststellen en ondertekenen van het convenant LTK OV-chipkaart 2009 hebben decentrale concessieverleners afspraken gemaakt over de tarieven
- Het LTK is oorspronkelijk ontworpen voor het openbaar vervoer per bus, tram en metro (BTM) en bepaalt de tariefstructuur en de hoogte van het basistarief. Kilometer tarieven worden per concessie vastgesteld en verschillen binnen concessies. Het LTK wordt daarnaast ook in sommige regionale spoorconcessies toegepast
- In de regionale concessievoorwaarden is opgenomen dat het LTK van toepassing is. Het LTK is bindend voor de ov-autoriteiten, maar heeft geen rechtstreekse werking richting de vervoerbedrijven.<sup>1</sup> Voorgenomen aanpassingen in het LTK worden overlegd met vervoerders in NOVB-verband
- In het LTK zijn ook afspraken vastgelegd over de indexeringsmethode, de Landelijke Tarievenindex (LTI). Dit verschilt van de CPI die voor de HRN-concessie wordt gebruikt

## Voordelen van het toepassen van het LTK

- Aansluiting bij LTK als vorm van tariefharmonisatie is **relatief goed uitvoerbaar**, omdat sprake is van aansluiting bij bestaande afspraken in NOVB-verband waar NS al lid van is
- NS gaat door **aanpassing van TE's naar TKM's** en afschaffing Langeafstandskorting al **meer richting LTK** (zie Hoofdstuk 2)
- In het LTK is **geen vast kilometertarief afgesproken**. Het is mogelijk om hierin te variëren afhankelijk van de kosten en de marktsituatie

## Nadelen van het toepassen van het LTK

- Aansluiting van het HRN bij het LTK **past niet bij de kostenstructuur**. Zo zijn de kosten voor het vervoer per trein over het algemeen hoger dan voor andere modaliteiten (o.a. materieel). Bovendien is het LTK oorspronkelijk niet ontworpen voor het spoorvervoer, maar voor BTM
- Aansluiting HRN bij LTK **past niet in regierol die lenW voor ogen heeft voor HRN**, maar is meer geschikt voor een rol waarbij lenW een grotere opbrengstverantwoordelijkheid heeft (zie H5)
- Aansluiting bij LTK **gaat moeilijk samen met voorgestelde grondslagen** (zie H2) van het HRN om drukte te spreiden, omdat het LTK enkel uitgaat van een vaste voet en een afstandsafhankelijk deel
- LTK **bevat geen vaste hoogte voor kilometertarieven**. lenW en/of NS zullen deze voor HRN alsnog moeten vaststellen. Financiële gevolgen voor reiziger en belastingbetaler hangen af van de hoogte van deze km-tarieven
- Aansluiting bij LTK **vraagt om verandering van de jaarlijkse indexatie** voor de HRN-concessie

## Indien lenW toch verdere tariefharmonisatie wenst, kan dit bereikt worden door het LTK (waar mogelijk) voor het gehele OV te laten gelden

- Dit kunnen concessieverleners bereiken door de toepassing van het LTK op te nemen in de concessievoorwaarden.<sup>2</sup> Dit behoeft geen aanpassing van wet- en regelgeving
- Wij zien als nadeel dat het toepassen van het LTK op de HRN-concessie niet past bij de regierol die lenW heeft voor de HRN-concessie en de tariefbevoegdheid die is belegd bij NS. Ook is het LTK oorspronkelijk niet ontworpen voor spoorvervoer, waardoor aanpassingen nodig zullen zijn

## Daarnaast kan lenW NS ook verplichten actief deel te nemen aan de gesprekken in het kader van de totstandkoming van het nieuwe LTK

- Een verplichting hiertoe kan worden opgenomen in de HRN-concessievoorwaarden
- ... of een **verplichting tot consulteren van het NOVB** over wijzigingen in grondslagen gedurende de concessie (zoals bij het stijgen van tarieven a.g.v. hogere frequenties, zie Hoofdstuk 5)<sup>3</sup>
- *Illustratief voorbeeld:* In het geval van een parallelle verbinding, zoals bij bus en trein tussen Amsterdam en Zaandam, is afstemming met vervoerders van belang wanneer NS aanpassingen maakt in grondslagen (zie H2), omdat dit effect heeft op de vraag naar busreizen

<sup>1</sup>) DOVA (23 sept 2019) Toelichting op Landelijk Tarievenkader (LTK).

<sup>2</sup>) lenW kan het LTK van toepassing verklaren op de HRN-concessie dit op te nemen in artikelen m.b.t. tarivering in de concessievoorwaarden

<sup>3</sup>) Dit betreft een consultatie bij wijzigingen in de hoogte van grondslagen gedurende de concessie. Het consulteren van regionale vervoerders en ov-auriteiten voorafgaand aan de invoering van nieuwe grondslagen an sich is opgenomen als randvoorwaarde in het afweegkader (zie hoofdstuk 3)



# 6.3 Productintegratie

# Voor landelijke georiënteerde reizigers bestaat een beperkt aanbod aan geïntegreerde reisproducten met korting, voor regionaal georiënteerde reizigers is het aanbod uitgebreider



## Vanuit de gedachte van een zo geïntegreerd mogelijk OV-systeem bestaat de wens om (kortings)producten aan te bieden voor een integrale reis van A naar B

- In de basis biedt de OV-chipkaart reizigers de mogelijkheid om bij elke vervoerder met dezelfde kaart te reizen. De reiziger betaalt in één keer (of door het opladen van de pas of door een factuur achteraf) en verdeling van de opbrengsten verzorgt Translink Systems. In feite is dus sprake van een vorm van productintegratie
- Er bestaan ook geïntegreerde producten waarbij reizigers die met meerdere vervoerders reizen een gecombineerd voordeel kaart/abbonement kunnen kopen, zoals:
  - Diverse integrale kortingsproducten voor regionaal georiënteerde reizigers (bijv. BTM in combinatie met regionale treinconcessies)
  - Een landelijk BTM-abbonement, dat ofwel afgekocht reisrecht ofwel korting in al het regionale BTM biedt
- Voorbeelden van reisproducten waar integratie over het HRN, regionaal spoorvervoer en BTM plaatsvindt

zijn de ov-studentenkaart en de toeristenkaart

## Deze concessie-overstijgende abonnementen zijn vaak het resultaat van het LTK of gestelde concessievoorwaarden

- Het aanbod van abonnementen is vaak afhankelijk van wat wordt opgelegd in concessie-eisen. Zo legt het LTK enkele regionale abonnementen op die bij alle regionale vervoerders geldig zijn, zoals het landelijk kortingsreisrecht dat korting geeft op het gehele regionale BTM vervoer
  - Ook leggen concessieverleners veelal eisen aan interoperabele abonnementen vast in de concessievoorwaarden
  - Los van deze opgelegde producten initiëren vervoerders enkel concessie-overstijgende producten wanneer er een business case bestaat voor dit product
- Er bestaat een beperkt aantal geïntegreerde kortingsreisproducten voor reizigers die gebruik maken van het BTM en het HRN...**
- Uit interviews volgt dat er enkel twee voorbeelden zijn waar sprake is van productintegratie voor de

combinatie HRN-BTM: Almere en Utrecht

## ...hoewel in de huidige HRN-concessie is vastgelegd dat NS zich moet inspannen voor concessie-overstijgende producten

- Om interoperabele reisproducten voor alle reizigers en specifieke doelgroepen te ontwikkelen, dient NS volgens de huidige concessievoorwaarden<sup>1</sup> actief en constructief deel te nemen aan de ontwikkeling van concessie overstijgende, interoperabele producten in NOVB-verband
- Uit interviews blijkt dat de inspanningsverplichting die de HRN-concessie oplegt nog niet heeft geleid tot het aanbod van meer geïntegreerde reisproducten tussen het HRN en BTM. Hiervan geeft NS aan in de interviews dat de technische invoering van deze geïntegreerde kortingsproducten complex is. Dit is waarschijnlijk minder het geval na brede invoering van Ovpay waarbij geen reisproducten meer op de kaart staan maar in een account in de back-office
- Om meer productintegratie te bereiken kan lenW een striktere verplichting opnemen in de concessievoorwaarden van het HRN. Een aanpassing in de Wp2000 is hiervoor niet nodig



# De verdere verplichting tot productintegratie kent voor- en nadelen



## Voor- en nadelen van het verder verplichten tot productintegratie...

### + Voordelen

- Voor reizigers en vanuit de **systemgedachte** van het openbaar vervoer zou het logisch zijn als er meer integratie van reisproducten zou zijn bij multimodale reizen. Dit past bij het idee dat de trein de ruggengraat is van het OV-netwerk en BTM hierop aansluit.
- Op systeemniveau kan productintegratie zorgen voor minder parrallelle BTM- en treinverbindingen (systeemoptimalisatie)

### - Nadelen

- Een nadeel voor **vervoerders** is dat concessie-overschrijdende reisproducten een de facto kortingsvorm zijn. Dit kan leiden tot opbrengstenderving, indien er geen extra reizigers gebruik maken van het OV
- Een nadeel voor **NS** is dat het opstellen van concessie-overschrijdende reisproducten zorgt voor een **grote administratieve last**. NS zal namelijk met alle regionale vervoerders afspraken moeten te maken over producten en frequent bijeen moeten komen over de opbrengstverdeling. Mogelijk zijn de lasten te beperken door aan te sluiten bij bestaande gremia en processen voor opbrengstverdeling van landelijke treinproducten en de OV-studentenkaart. Bovendien heeft productintegratie invloed op het tarievenhuis van NS wat zij dan niet meer op landelijk niveau kan optimaliseren
- Een mogelijk nadeel voor de **belastingbetaler/ andere reizigers** is dat het verplichten van verdere productintegratie naar verwachting financiële gevolgen heeft. Dit zit enerzijds in mogelijke opbrengstenderving (vanwege de de facto kortingsvorm), en anderzijds aan de gevraagde administratieve last aan vervoerders. Dit betekent dat of de andere tarieven omhoog gaan óf dat concessieverleners meer moeten gaan betalen







# 7

## Voorkomen van meervoudig basistarief





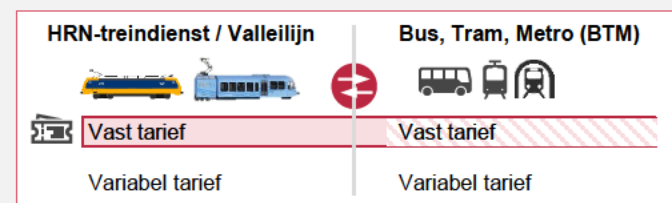
# Reizigers kunnen bij overstappen tussen de HRN-treindienst of Valleilijn met de bus, tram en metro te maken krijgen met een dubbel basistarief

## Prijsbouw van een reis in het OV

- In het openbaar vervoer bestaat de prijs van een reis uit twee delen:
  - een **vast tarief** (het 'basistarief'. Dit is €1,08 in de Bus, Tram, Metro<sup>3</sup> en verschilt in hoogte in de verschillende treinconcessies)
  - een **variabel tarief** (in elk geval een afstandsafhankelijk tarief, met eventuele aanvullende grondslagen bij NS, zie hoofdstuk 2)
- Daarnaast geldt soms een **minimumtarief**.<sup>2</sup> In het geval van NS geldt het minimumtarief van €2,60 op het moment dat de som van het vaste en variabele tarief lager is dan dat. In regionale spoorconcessies die de HRN-grondslagen volgen ligt het minimumtarief hoger met een maximum van €2,98. Andere spoorconcessies en het BTM kennen geen minimumtarief
- Deze prijsopbouw heeft een functie in het openbaar vervoer: de vervoerder of concessieverlener kan het basistarief gebruiken als sturingsinstrument. De huidige prijsopbouw zorgt ervoor dat reizigers in het OV over een langere afstand *gemiddeld per kilometer* minder betalen dan reizigers die een korte reis maken
- Met de hoogte van het basistarief kan de vervoerder of concessieverlener korte ritten ontmoedigen, en deze korte reizen te voet of per fiets stimuleren.<sup>1</sup> Reizigers die een korte rit maken op drukke trajecten brengen namelijk relatief hoge kosten met zich mee, omdat hierdoor een grotere capaciteit voor de hele rit benodigd is
- Voorbeeld: Busverbindingen vanaf het treinstation worden gedurende de rit steeds leger met reizigers. De capaciteit van de bus wordt vooral bepaald door het aantal reizigers op drukste deel (het eerste stuk vanaf het station), waarna deze capaciteit in de rest de rit beperkt gebruikt wordt. Een enkelvoudig basistarief kan dit patroon mogelijk versterken

## Dubbel basistarief

- In het geval van overstappen kunnen reizigers bij sommige reizen te maken krijgen met een meervoudig vast tarief ('dubbel basistarief')
- Dit dubbele basistarief geldt momenteel nog enkel voor:
  - overstappen tussen de HRN-treindienst en bus, tram en metro (hierna: BTM) en vice versa
  - overstappen tussen BTM en de Valleilijn (stoptrein Amersfoort – Ede)<sup>1</sup>



- Dubbele basistarieven zijn voor alle andere overstappen, zoals tussen regionale treindiensten en BTM (m.u.v. Valleilijn) afgeschaft. Om dit bewerkstelligen hebben vervoerders en concessiehouders op regionaal niveau afspraken gemaakt over de verdeling van opbrengsten en vastgelegd in concessieafspraken.
- Voor de afschaffing van het dubbel basistarief tussen het HRN en de regionale treindiensten zijn in NOVB-verband afspraken gemaakt

<sup>1</sup> De concessie van de Valleilijn is de enige regionale spoorconcessie waarvoor het dubbel basistarief geldt. Dit is sinds 2020 een noodconcessie, waarin afschaffing van het dubbel basistarief niet in de voorwaarden is opgenomen (zie <https:// gelderland.stateninformatie.nl/document/10732181/2/03557224-GS-brief+gunning+noodconcessie+Valleilijn+aan+Connexxion>)

<sup>2</sup> Dit minimumtarief geldt niet voor de overige concessies. <sup>3</sup> In het Landelijke Tarieven Kader (LTK) is het basistarief voor 2023 gelijkgesteld aan €1,08

# IenW vraagt zich af hoe een enkelvoudig basistarief kan worden ingevoerd en welke financiële implicaties dit heeft



## Onderzoeksvragen

- Naar aanleiding van de aangenomen moties die in het debat op 2 november 2022 zijn ingediend, heeft de Staatssecretaris toegezegd onderzoek te doen naar wat nodig is om tot een enkelvoudig basistarief in de hele ov-keten te komen. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:
  - Ⓐ Welke **voordelen** kan een enkelvoudig basistarief opleveren en voor wie zijn deze voordelen dan?
  - Ⓑ Hoe kan een **meervoudig basistarief** in een reis met meerdere vervoerders in de hele ov-keten (inclusief bus, tram en metro) **voorkomen** worden?
  - Ⓒ Welke **financiële gevolgen** heeft een enkelvoudig basistarief voor verschillende partijen?
  - Ⓓ Kan een enkelvoudig basistarief in de hele ov-keten zonder **aanvullende publieke financiële middelen** worden doorgevoerd? Zo ja, welke financiële impact heeft dat voor de reiziger? Zo nee, tot welke kosten voor de belastingbetaler leidt dat?
  - Ⓔ Welke **landelijke afspraken in NOVB-verband** zijn hiervoor nodig?
- In dit hoofdstuk beschrijven we de antwoorden op deze vragen. Dit is gebaseerd op ca. tien interviews met regionale ov-autoriteiten, reizigersorganisaties en vervoerders<sup>1</sup>. Daarnaast is literatuur geraadpleegd, waaronder twee bestaande analyses van de financiële gevolgen van een enkelvoudig basistarief

<sup>1</sup>Een lijst van interviews is opgenomen in de onderzoeksverantwoording in Appendix 8.1



# Afschaffen van het dubbele basistarief leidt tot lagere tarieven voor reizigers die met meerdere OV-soorten reizen

- De tabel hiernaast bevat de voor- en nadelen van het afschaffen van het dubbel basistarief. Deze zijn naar voren gekomen in interviews met vervoerders, concessieverleners en Rover
- Een verplichting tot afschaffing van het dubbel basistarief in de HRN-concessie beperkt NS in de tariefbevoegdheid die zij op dit moment heeft (zie Hoofdstuk 5)
- Een afschaffing komt erop neer dat de tarieven voor de reiziger die geïntegreerde reizen maakt (combinatie van HRN of Valleilijn met BTM) lager worden én dat door afschaffing een deel van de reizigersinkomsten van vervoerders wegvalt. De mate waarin opbrengsten dalen hangt samen met de mate waarin de afschaffing van het dubbel basistarief tot meer reizigers leidt, maar de verwachting van geïnterviewden is dat de extra inkomsten uit de reizigersstijging niet op korte termijn opwegen tegen de lagere tarieven. Deze negatieve financiële gevolgen voor vervoerders kunnen opgelost worden door: (1) het variabele tarief te laten stijgen voor alle reizigers, of (2) compensatie vanuit de overheid. Daarom ontstaat er door afschaffing een financieel nadeel voor de overige OV-reizigers, ofwel de belastingbetaler

- **NB:** Uit gesprekken met de vervoerregio's en regionale concessieverleners kwam naar voren dat reizigers vrijwel geen klachten hebben over het dubbele basistarief. Het is daarmee de vraag in hoeverre de afschaffing noodzakelijk is. Reizigersvereniging Rover geeft daarentegen aan dat het dubbele basistarief vragen oproept<sup>2</sup>

## Voordelen

- De tarieven gaan omlaag voor reizigers die op dit moment een dubbel basistarief betalen tussen een HRN-treindienst of Valleilijn en BTM. Deze ketenreizen komen veelal voor rondom de grote steden. Uit interviews blijkt dat men verwacht dat de vraag stijgt als gevolg hiervan<sup>1</sup>
- De reiziger ervaart bij een enkelvoudig basistarief het **OV** mogelijk meer als één systeem. Dit past bij het idee dat de trein de ruggengraat is van het OV-netwerk en BTM hierop aansluit

## Nadelen

- Door afschaffing van het dubbele basistarief valt een deel van de inkomsten van vervoerders weg. De mate waarin dit het geval is zal verschillen per regionale concessie. Dit kan op twee manieren opgelost worden:
  - 1) Een stijging van de tarieven. Dit betekent dat:
    - de betaalbaarheid voor reizigers zonder dubbel basistarief in de huidige situatie daalt
    - de belastingbetaler geen nadeel ondervindt
    - lange ritten relatief duurder worden en daarmee minder aantrekkelijk voor reizigers
  - 2) Compensatie door de overheid. Dit betekent dat:
    - de belastingbetaler meer gaat betalen
    - de reiziger geen nadeel ondervindt
- De tarieven van beschermde reisproducten (zoals voltarief tweede klasse) kunnen verschillen voor diverse reizigers, afhankelijk of zij wel of geen overstap hebben ('geïntegreerd reizen')
- Een verplichting tot afschaffing van het dubbel basistarief in de HRN-concessie past niet binnen de huidige tariefbevoegdheid van NS (zie Hoofdstuk 5)



# We zien twee manieren om het dubbele basistarief af te schaffen: (1) binnen het huidige stelsel of (2) als wijziging van het tariefstelsel

Er zijn meerdere manieren om dubbele basistarieven tussen het HRN of Valleilijn en BTM te voorkomen:

## Wijziging binnen het huidige stelsel

1

### Instandhouden van het eerste basistarief, en vervallen van het basistarief daarna

Wanneer een reiziger vanuit BTM (binnen 35 min) naar het HRN overstapt, vervalt het basistarief van het HRN (en vice versa)

## Stelselwijziging

2

### Standaardiseren van tariefgrondslagen voor alle OV-reizen

Voorbeelden zijn het invoeren van een gelijk minimumtarief voor alle reizen, of het geheel afschaffen van het basistarief

- Het instandhouden van het eerste basistarief, en het laten vervallen van het basistarief daarna, is in lijn met hoe voor andere OV-reizen het dubbel basistarief is afgeschaft. Dit werkt hetzelfde als bij de overstap vanuit een regionale spoorvervoerder op een NS-trein, en vice versa. In deze optie ontstaan beperkte tariefverschillen tussen de heen en terugreis, vanwege de verschillen in tariefopbouw en hoogte van het basistarief
- Hiervoor is geen complexe verdelingsberekening nodig. Bij de eerdere afschaffing was de gedachte achter deze afspraak dat reizigers in verreweg de meeste gevallen een retourreis maken. Op de heenreis komen de opbrengsten van het basistarief aan de ene vervoerder toe, op de terugreis aan de andere vervoerder. Vervoerders krijgen mogelijk te maken met minder reizigersopbrengsten a.g.v. het afschaffen van het dubbel basistarief (zie pagina 68). Over deze financiële gevolgen zullen vervoerders met concessieverleners in overleg treden en overleg is nodig in NOVB-verband
- Een tweede optie is het zo veel mogelijk gelijk trekken van de tariefgrondslagen voor alle OV-reizen. Dit kan door
  - a) het basistarief en variabel tarief gelijk te maken voor alle OV-reizen. Hierbij kan gekozen worden om niet enkel het basistarief te standaardiseren zoals nu het geval is in het LTK, maar ook het km-tarief te standaardiseren<sup>1</sup>
  - b) de tariefgrondslagen zoals NS deze voorstelt (zie Hoofdstuk 2) gelijk te maken voor alle OV-reizen. NS stelt hierbij een km-tarief voor, dat varieert per half uur in de spits
- Dit vraagt om een integrale stelselwijziging van de OV-tariefstructuren, waarbij het LTK en de tariefgrondslagen aangepast moeten worden. Deze standaardisatie moet binnen NOVB-verband afgestemd worden<sup>2</sup>

Los van de bovenstaande opties is het ook mogelijk om **via abonnementen** meervoudige opstaptarieven te voorkomen. Vervoerders kunnen meer integrale abonnementen aanbieden, zoals trajectabonnementen die ook een BTM-component bevatten voor een traject. Dit vraagt om afstemming tussen vervoerders en concessieverleners en is vooral aantrekkelijk voor frequente reizigers, zoals woon-werkreizigers en scholieren zonder ov-studentenkaart (zie ook Hoofdstuk 6)



Indien lenW kiest voor de afschatting van het dubbel basistarief, adviseren we om het eerste basistarief in stand te houden, en het basistarief daarna te laten vervallen (optie 1). Hiervoor ligt een blauwdruk vanuit de eerdere afschaffing van het basistarief tussen het regionale spoorvervoer en HRN. Let wel: Deze afschaffing kent een bredere impact dan enkel de HRN-concessie. Wij adviseren dan ook om dit binnen NOVB-verband te agenderen, en dit niet enkel via de concessievoorwaarden van de HRN-concessie te regelen



# Uit grove inschattingen van Panteia en NS blijkt dat deze afschaffing naar verwachting tot jaarlijks maximaal €210 mln. minder opbrengsten leidt

## Financiële gevolgen van de afschaffing van het dubbel basistarief

- Panteia en NS beiden reeds een grove inschatting gemaakt van de gevolgen op opbrengsten van de afschaffing van het dubbel basistarief. Uitgangspunt was het instandhouden van het eerste basistarief, en het laten vervallen van volgende opstaptarieven (zie optie 1 op pagina 67)
- Op basis van deze inschattingen bedraagt de inkomstenderving naar verwachting jaarlijks maximaal € 210 mln.:
  - € 40-100 mln. voor NS (HRN-concessie)
  - € 45-110 mln. voor de BTM-sector
  - De onderkant van deze schatting is naar verwachting meer realistisch door het gebruik van OV-chipkaartdata
- Hierbij is geen rekening gehouden met een aantrekkelijk effect van de afschaffing van het dubbele basistarief (toename van de vraag). Dat kan zowel zorgen voor meer benodigde capaciteit (hogere kosten) als meer opbrengsten
- Dit komt neer op een effect van minstens:
  - 2% van de reizigersopbrengsten van NS<sup>2</sup>
  - 5% van de reizigersopbrengsten van BTM-vervoerders<sup>3</sup>
- Daarnaast zijn er eenmalige invoeringskosten, zoals voor communicatie naar reizigers en aanpassing aan de betaalsystemen (technische invoering)

**A**  **Inschatting Panteia<sup>1</sup>** 

**Context**

- Panteia heeft als onderdeel van een breder onderzoek in opdracht van het *Programma OV Betalen naar een nieuw productenpalet* voor BTM, een inschatting gemaakt van de financiële effecten van het afschaffen van het dubbel basistarief

**Resultaten**

Aannames

- Op basis van OV-chipkaartdata blijkt dat in 2019 in 16% van de BTM-reizen sprake is van een meervoudig basistarief tussen HRN en BTM
- Hoogte gemiddeld basistarief HRN € 0,90 en BTM € 1

Financiële effecten

- De derving voor geheel BTM is naar verwachting € 45 mln. (8 procent van totale inkomsten vaste voet)
- De derving voor de HRN-concessie is naar verwachting € 40 mln (vanwege 10% lagere vaste voet NS dan BTM, rekening houdend met minimumtarief)

**B**  **Inschatting NS** 

**Context**

- Op verzoek van IenW heeft NS in 2019 een grove inschatting gemaakt van de financiële gevolgen van het afschaffen van het dubbel basistarief tussen HRN en BTM. NS heeft deze inschatting op 16 mei 2023 schriftelijk toegelicht i.h.k.v. voorliggende rapportage

**Resultaten**

Aannames

- Inschatting NS obv enquêtes is dat in 25% van de HRN-reizen sprake is van een meervoudig basistarief
- Hoogte basistarief HRN € 0,50 - € 1,07

Financiële effecten

- De derving voor de HRN-concessie is naar verwachting € 50 mln - € 100 mln<sup>4</sup>
- NS heeft zelf niet ingeschat wat de financiële gevolgen voor de BTM-sector zijn. Op basis van de cijfers die NS heeft verstrekt valt echter een grove inschatting te maken à € 55 mln - € 110 mln (rekening houdend met 10% hogere vaste voet in BTM dan bij NS)



# Deze opbrengstenderving kan ófwel bij de reizigers terecht komen door de tarieven te verhogen, ófwel bij de belastingbetaler met gelijkblijvende tarifiering



Indien lenW kiest om het dubbel basistarief af te schaffen, kunnen de financiële gevolgen op twee manieren worden belegd:



## 1. Het verhogen van tarieven, en daarmee een budgetneutrale invoering voor de belastingbetaler

- Het is in principe mogelijk om de afschaffing budgetneutraal voor de belastingbetaler in te voeren. Dat kan door een verhoging van de tarieven, zoals het basistarief of de kilometerprijzen voor OV-reizen met 2% voor de HRN-concessie en 5% voor de BTM-reizen (zie vorige pagina, uitgaande van onderkant inschatting kosten). Voor deze tariefverhoging voor de BTM-sector zijn nadere afspraken in NOVB-verband nodig en wijzigingen in bestaande concessieafspraken (zie pagina 71)
- Als gevolg hiervan zal de mate van betaalbaarheid gaan verschillen tussen groepen reizigers. Reizigers die alleen een reis maken op het HRN of BTM (met als voor-/natransport eigen vervoer, zogenoemde 'geïsoleerde reizen') gaan een hoger tarief betalen t.o.v. de huidige situatie. Reizigers die geïntegreerde reizen maken, gaan naar verwachting een lager tarief betalen. Dit heeft mogelijk een negatief effect op het aantal geïsoleerde reizen in het OV, omdat de kosten hiervan licht stijgen



## 2. Geen verhoging van de tarieven, waardoor de kosten van de afschaffing bij de belastingbetaler belegd worden

- Als de wens is dat reizigers die een reis maken op het HRN of BTM (met als voor-/na-transport eigen vervoer, zogenoemde 'geïsoleerde reizen') geen hogere tarieven betalen, moet de opbrengstenderving worden betaald door de belastingbetaler. Dit gaat naar verwachting wel samen met een stijging van het aantal geïntegreerde OV-reizen door de lagere tarieven, wat dit effect kan dempen.



Aangezien de daadwerkelijke effecten afhangen van de gedragskeuze van de reizigers en de exacte wijze van invoeren, adviseren we om in het geval van afschaffing de effecten van afschaffing op *betaalbaarheid voor reizigers en belastingbetaler*, alsmede op *het aantal reizigers* te monitoren en bij te sturen waar nodig



# Dit rekenvoorbeeld laat zien in welke mate de tarieven zouden kunnen stijgen wanneer het dubbele basistarief tussen HRN en BTM wordt afgeschaft

## Rekenvoorbeeld | Reizen met overstap tussen BTM en het HRN

- Dit rekenvoorbeeld demonstreert de impact van afschaffing van het dubbel basistarief. Uitgangspunt is dat de afschaffing wordt bekostigd door verhoging van de reguliere tarieven (zie optie 1, vorige pagina). De reiziger maakt reis van Hilversum naar Amsterdam Zuid waarna deze met de bus verder rijdt naar halte Kastelenstraat
- Aannames:
  - De trein valt binnen de hyperspits zoals door NS beschreven in haar nieuwe tariefvoorstel, en de maximale druktetoeslag is van toepassing (zie Hoofdstuk 2)
  - Het voorbeeld kijkt alleen naar de bruto reiskosten zonder abonnement
  - Afschaffing van dubbel basistarief wordt budgetneutraal voor de belastingbetaler ingevoerd. Dit betekent dat de afschaffing wordt bekostigd door een hoger tarief (zowel vast en variabel). In dit voorbeeld is uitgegaan van een verhoging van 2% voor het HRN en 5% voor BTM conform de financiële impact zoals op pagina 68 beschreven
- Het rekenvoorbeeld laat zien dat de reiziger die een geïntegreerde reis maakt (combinatie HRN met BTM) ca. € 1 goedkoper uit is per reis, ten opzichte van de situatie zonder dubbel basistarief. Dit komt omdat het basistarief in het tweede deel van de reis vervalt. Anderzijds betalen reizigers die geïsoleerde reizen maken (d.w.z. reizen zonder overstap) een (beperkt) hoger tarief voor hun reizen
- Het voorbeeld laat ook zien dat de prijsverlaging voor het natransport voor de geïntegreerde reis substantieel is. In dit voorbeeld zijn de kosten daarvan vier maal zo laag. Dit geeft ook aan dat, zelfs als de prijselasticiteit voor dit deel beperkt zou zijn, er alsnog een volume-effect te verwachten is op korte BTM-ritten vanaf HRN-stations.<sup>3</sup> Dit heeft invloed op de benodigde capaciteit op dit type korte BTM-ritten van en naar een HRN-station
- Dit voorbeeld is ook van toepassing op retourreizen, waarbij het eerste gedeelte met GVB gereisd wordt en vervolgens met NS. In dat geval vervalt een gedeelte van het NS-tarief. De reizigers zal qua orde van grootte te maken krijgen met eenzelfde prijsverlaging
- In het geval dat een reizigers twee keer overstappen (treinreizen met BTM voor zowel voor- als natransport), vervalt voor zowel de HRN-reis als de BTM-reis het basistarief

	Huidige situatie	Aangepaste situatie afschaffing dubbel basistarief	Vershil
Ritprijs 2 <sup>e</sup> klas voltarief NS 	€ 8,70 <sup>1</sup>	€ 8,70 x 1,02 = € 8,87	€ 0,17
Ritprijs bus GVB Amsterdam 	€ 1,08 (basistarief) + € 0,37 (kilometertarief) = € 1,45 <sup>2</sup>	Geïntegreerde reis: € 0,37 x 1,05 = € 0,39 Geïsoleerde reis: € 1,45 x 1,05 = € 1,52	Geïntegreerde reis € -1,06 Geïsoleerde reis € 0,07
Totale ritprijs	€ 8,70 + € 1,45 = € 10,15	€ 8,87 + € 0,39 = € 9,26	€ -0,89

Over het geheel van reizigers bezien, heeft 33% van de HRN-reizen op dit moment een dubbel basistarief (combinatie HRN en BTM). Deze reizen worden relatief goedkoper, wanneer afschaffing budgetneutraal voor de belastingbetaler wordt ingevoerd. 66% van de HRN-reizen kent geen dubbel basistarief, maar hiervoor worden de tarieven wel verhoogd. Dat geldt ook voor 84% van de BTM-reizen<sup>4</sup>



# Bij afschaffing moeten stakeholders in NOVB-verband o.a. afspraken maken over de lagere tarieven, de verdeling van opbrengsten en de technische invoering

- Bij afschaffing van het dubbel basistarief zijn afspraken nodig in NOVB-verband. We hebben een aantal te maken afspraken opgesteld, o.a. op basis van (a) de afspraken die zijn gemaakt in 2012/2013 bij eerdere afschaffing van het dubbel basistarief tussen HRN en regionaal spoor, (b) de afspraken die zijn gemaakt bij invoering van regionale producten die zowel in het HRN als BTM geldig zijn
- Zo zullen partijen afspraken moeten maken over de financiering van eventuele tekorten bij vervoerders, en de verdeling tussen vervoerders en concessieverleners
- In 2011 heeft de minister een Commissie Permanente Structuur en Dubbel Opstaptarief in de treinrailketen (commissie-Meijdam) ingesteld, mede om de afschaffing van het dubbel basistarief tussen HRN en regionale treinen af te schaffen. Op basis van het adviesrapport van de Commissie zijn vervolgens afspraken opgesteld en is het NOVB opgericht

## Te maken afspraken



- De partijen in NOVB-verband moeten met elkaar een plan van aanpak met een bijbehorende planning om tot afschaffing over te gaan maken
- Deel van dit plan van aanpak is het oplossen van technische belemmeringen, zoals die er zouden kunnen zijn binnen de mogelijkheden van de OV-chipkaart en OVPay
- Ook moeten eventuele fysieke belemmeringen in kaart worden gebracht, zo bleek bij afschaffing van het dubbel basistarief tussen HRN en regionaal spoorvervoer dat er in sommige gevallen (kleine) aanpassingen op stations nodig waren



- Partijen moeten afspreken wat de reikwijdte is van afschaffing van het dubbel basistarief.
  - Zo moet besloten worden of en hoe dit van toepassing is op reizen met kortingsproducten die alleen op het HRN of BTM geldig zijn
  - Ook moet besloten worden of en hoe dit van toepassing is op “papieren” kaartjes die bij kaartautomaten en in het BTM gekocht kunnen worden
  - Bepaald moet worden hoe omgegaan wordt met verschillen in tarifiering tussen BTM en HRN
  - Bepaald moet worden of afschaffing ook van toepassing is op delen van het OV met bijzondere tarifiering (zoals veerdiensten)



- Partijen moeten afspreken wat de methode van financiering wordt van eventuele tekorten bij vervoerders, dus in welke mate afschaffing wordt gefinancierd vanuit hogere reguliere tarieven en in welke mate vanuit concessieverleners (overheid/belastingbetalers) en of er eventuele geldstromen tussen vervoerders gaan lopen.
  - Indien financiering vanuit de overheid nodig is, zal dit moeten worden verwerkt in de relevante overheidsbegroting en goedgekeurd moeten worden door de politiek (op Rijks, provinciaal of gemeentelijk niveau)
- Daarnaast moeten afspraken gemaakt worden over de verdeling van opbrengsten van geïntegreerde producten tussen verschillende concessies/vervoerders
- Volgend op deze afspraak moeten deze afspraken over de financiering geïmplementeerd worden, het kan zijn dat daar een externe partij voor nodig is (zoals ook het geval is bij de verdeling van de OV-studentenkaartopbrengsten)





# Appendix

# 8.1

## Onderzoeks- verantwoording



# Lijst met geïnterviewde personen

**De volgende personen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek:**

---

<small>Persoonsgegevens</small>	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	
[redacted]	



# Bronvermelding beeldmateriaal

---

Beeldmateriaal in dit rapport is afkomstig van

- de NS Beeldbank (pagina's 1, 7, 8, 9, 11, 29, 30, 33, 36, 37, 38, 44, 45, 48, 51, 52, 65, 75),
- de website van IenW (pagina's 63 en 69),
- PwC beeldbank (pagina's 14, 54 en 72)
- RET beeldbank (pagina 62)





# 8.2

## Beleids- en bedrijfsdoelstellingen

# De HRN-concessie vormt een belangrijk instrument voor IenW om de publieke belangen die gemoeid gaan met het personenvervoer te borgen

Hoofdoelen Vervoersconcessie vanaf 2025			
I. Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reizigers	II. Het optimaal benutten van publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel	III. Faciliteren dat reizigers optimaal en drempelloos kunnen reizen door het benutten van de potentie van digitalisering en innovatie	IV. Het mogelijk maken van goed opdrachtgeverschap
i. Het bieden van een herkenbaar en kwalitatief hoogwaardig dienstaanbod	vi. Maatschappelijk optimaal aansluiten op de infrastructuur	xi. Bijdragen aan het transparant en non-discriminatoire toegankelijk maken voor derden, van tickets en realtime-data en assets die in beheer zijn bij NS	xiv. Huidige sturingsinstrumentarium vormt de basis (KPI- en programmasturing, MTR, etc.)
ii. Het bieden van voldoende capaciteit voor de reiziger en verhoging van de bezettingsgraad buiten de spits	vii. Maatschappelijk optimaal aansluiten op de technische systeemsprongen		xv. Duidelijke rapportage en uitstekende beschikbaarheid van informatie voor de concessieverlener
iii. Het realiseren van goede operationele prestaties	viii. Maatschappelijk optimaal aansluiten materieel		xvi. Een marktconforme concessie
iv. Het borgen van de betaalbaarheid van het spoorvervoer voor de reiziger	ix. Maatschappelijk optimaal bijdragen aan het TBOV, desgewenst ontvlechten van het netwerk	xii. Samenwerking in de keten	xvii. Een duidelijke en redelijke procedure voor wijziging – met heldere rekenregels
v. Het spoorvervoer moet plaatsvinden op (sociaal) veilige, duurzame, circulaire wijze en met zo laag mogelijke hinder voor de omgeving	x. Maatschappelijk optimaal faciliteren van Open Toegang	xiii. Voldoen aan de MaaS waarheidseisen	xviii. Het toegroeien naar een netwerk dat kan worden aanbesteed

## De HRN-concessie kent vier hoofdoelen

- De HRN-concessie vormt een belangrijk instrument voor IenW om de publieke belangen die gemoeid gaan met het personenvervoer te borgen
- IenW heeft in het beleidsvoornemen<sup>1</sup> om de HRN-concessie onderhands aan NS te gunnen een vier hoofd- en subdoelstellingen van de concessieverlening benoemd:
  - I. Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger
  - II. Het optimaal benutten van publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel
  - III. Faciliteren dat reizigers optimaal en drempelloos kunnen reizen door het benutten van de potentie van digitalisering en innovatie
  - IV. Het mogelijk maken van goed opdrachtgeverschap
- Hoofdoelen I en II zijn het meest relevant voor de voorgestelde aanpassing van de tariefgrondslagen (zie oranje arcering)
- Daarnaast kent doelstelling xii een raakvlak met de analyse over tariefintegratie (zie hoofdstuk 6 en 7)



# NS wil de basis op orde krijgen na een aantal jaren met teruglopende reizigers-aantallen en oplopende inflatie, en daarnaast werken aan lange termijn ambities

Missie en visie NS, Jaarverslag 2022			
Basis op orde		Klaar voor de toekomst	
Doelstelling	Toelichting	Doelstelling	Toelichting
Robuuste dienstverlening	Het aanbieden van een betrouwbare en voorspelbare treindienst, die goed aansluit op de behoeften van reizigers. Dit op basis van (reizigers)data en technologie.	Het nationale en internationale treinnetwerk verbeteren	Door bij te dragen aan een verbeterd boekingsstelsel en hogere frequenties naar metropoolgebieden in het buitenland wil NS dat de trein een logische keuze wordt tot 700 km.
Trotse en vitale NS'ers	Het verbeteren van de werkbeleving en het benutten van potentieel het van werknemers.	Breed mobiliteitsaanbod ontwikkelen	Door de NS-app krijgen reizigers toegang tot deur-tot-deuraanbod van Nederland.
Slim aantrekken van reizigers in trein en station	Met relevante producten wil NS aansluiten op de behoeften en manieren van reizen van reizigers. Met spreidingsafspraken, nieuw aanbod en dynamische beprijzing wil NS meer reizigers aantrekken en hen stimuleren om gespreid te reizen.	Stations als duurzame knooppunten en prettige verblijfplekken	NS investeert met ProRail in stations om ze te ontwikkelen tot duurzame mobiliteitsknooppunten die bijdragen aan prettige leefomgevingen. Stations zijn voor alle reizigers toegankelijke plekken.
Financieel gezonde organisatie	NS wil iedereen een betaalbare reis kunnen bieden. Daarnaast wil NS een financieel gezond bedrijf zijn, met voldoende investeringsruimte om het maatschappelijk belang te blijven dienen.	Innoveren, digitaliseren en datagedreven werken	Door het inzetten van data kan NS processen verbeteren en besluiten onderbouwen.
		Maatschappelijke impact vergroten	Door het vergroten van de reizigers-aantallen, wordt CO <sub>2</sub> -uitstoot in de maatschappij beperkt.

## NS benoemt twee strategische thema's

- In het Jaarverslag van 2022<sup>1</sup> benoemt NS verschillende doelen onder twee thema's: Op korte termijn de basis op orde krijgen na een aantal jaren met teruglopende reizigersaantallen en oplopende inflatie en energieprijzen. Daarnaast wil NS werken aan lange termijn ambities
- Dit onderzoek toetst de doelen 'Financieel gezonde organisatie', 'Het slim aantrekken van reizigers in de trein en stations' en 'Het vergroten van de maatschappelijke impact', omdat deze direct raken aan een nieuwe tariefgrondslagen (zie oranje arcering)

<sup>1</sup> NS (23 februari 2023). Jaarverslag 2022. Onze strategie.

# 8.3



## Theoretische rationale tariefdifferentiatie



# Tariefgrondslagen met differentiatie tussen drukke en rustige trajecten kan efficiënt middel gericht op versterken financiële positie vervoerder

## Economische rationale tariefdifferentiatie

- Zowel het verhogen van tarieven op drukke trajecten als het van tarieven verlagen op rustige trajecten is over het algemeen een efficiënt middel om de positie van de vervoerder te versterken. Dit komt terug in het voorstel van NS door enerzijds het toevoegen van de *druktefactor* aan de grondslagen en anderzijds door de grondslag *afstand* tijdsafhankelijk te maken. De marginale kosten van het treinproduct verschillen over de dag en week: de marginale kosten zijn aanzienlijk hoger in de spits dan in het dal.<sup>1</sup> Daarnaast is de prijselasticiteit van reizigers hoger in het dal dan in de spits, omdat reizigers in de spits gemiddeld minder flexibiliteit hebben in reiskeuzes dan dalreizigers.<sup>1</sup> Bij vrije prijsvorming zouden daardoor de daltarieven lager zijn dan de spitstarieven
- In de Nederlandse praktijk maximaliseert de vervoerder niet zijn tarieven met als doel om zo veel mogelijk winst of omzet te behalen, maar zet de tarieven zodanig dat de kosten gedekt worden en het aantal reizigers (binnen de financiële en capaciteitsgrenzen) zo hoog mogelijk is

	Economische rationale	Gevolgen		
		Reiziger 	Vervoerder 	Overheid / Maatschappij 
<p><b>Lagere tarieven op rustige trajecten / in het dal</b></p> 	<p>In een niet-gedifferentieerde situatie zijn de tarieven in het dal hoger dan bij vrije tariefvorming door een monopolist met capaciteitsbeperkingen, omdat de tarieven worden beïnvloed door de vraag en het aanbod in de spits.<sup>1</sup> Als differentiatie is toegestaan, zouden tarieven dalen tot een niveau afhankelijk van marginale kosten en elasticiteit voor de daluren als de vervoerder zijn winst zou maximaliseren</p>	<p>Reizigers hebben op deze trajecten lagere kosten doordat de tarieven dalen.<sup>3</sup> Om deze reden leiden lagere tarieven op rustige trajecten over het algemeen tot een stijging van het aantal reizigers</p>	<p>Het resultaat van de vervoerder zal stijgen, doordat het positieve effect van het extra aantal reizigers op de omzet is groter dan het negatieve effect op de prijs per reiziger en de extra kosten voor het grotere aantal reizigers (zolang de tarieven minstens zo hoog zijn als de marginale kosten en er overcapaciteit is in het dal)<sup>4</sup></p>	<p>Financieel gezien is minder overheidssubsidie voor het spoorvervoer nodig, of de spoorvervoerder kan een hogere concessievergoeding aan de overheid betalen vanwege de stijging van het resultaat van de vervoerder. Dit is in grote mate het geval als de vervoerder zijn tarieven zou stellen met het oog op winstmaximalisatie<sup>4</sup></p>
<p><b>Hogere tarieven op drukke trajecten / in de spits</b></p> 	<p>Door hogere tarieven op drukke trajecten worden de tarieven meer in lijn worden gebracht met de marginale kosten die op drukke trajecten veel hoger zijn dan in op rustige trajecten en de lagere elasticiteiten van reizigers die in de spits reizen<sup>2</sup></p>	<p>Reizigers krijgen te maken met hogere kosten. Omdat hun elasticiteit in de spits relatief laag is, zal het aantal reizigers in spits slechts beperkt afnemen</p>	<p>Het resultaat van de spoorvervoerder stijgt, omdat het effect van het lagere aantal reizigers op de omzet is kleiner dan het effect op de prijs per reiziger<sup>1</sup> Dit is in grote mate het geval als de vervoerder zijn winst maximaliseert</p>	<p>Financieel gezien is minder overheidssubsidie voor het spoorvervoer nodig, of de spoorvervoerder kan een hogere concessievergoeding aan de overheid betalen vanwege de stijging van het resultaat van de vervoerder<sup>1</sup></p>

<sup>1</sup> Van Vuuren, D. (2002), Optimal pricing in railway passenger transport: theory and practice in The Netherlands, *Transport Policy* 9(2) pp 95-106. <sup>2</sup> Rietveld, P. en R. Roson (2002), Direction dependent prices in public transport: A good idea? The back haul pricing problem for a monopolistic public transport firm, *Transportation* 29 pp 397-417. <sup>3</sup> Van Vuuren, D. en P. Rietveld (2003) Prijsvorming op de rails, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4410), pp. 364-367. <sup>4</sup> Van Vuuren, D. en P. Zwaneveld (2010) Treinkaartje buiten de spits is te duur, *MeJudice*.

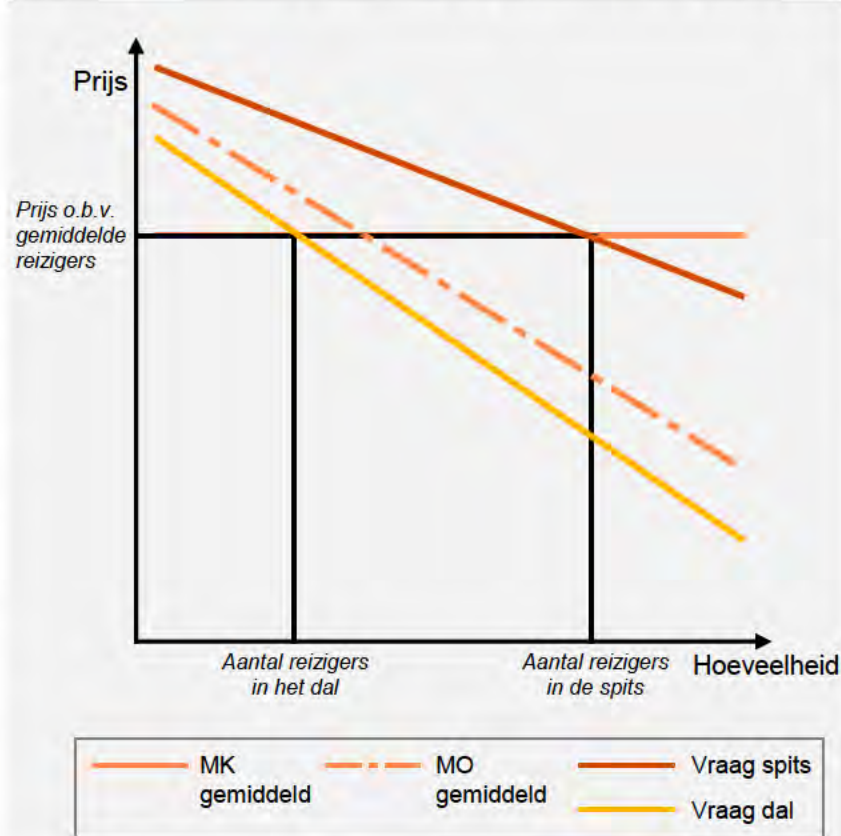


# Bij gedifferentieerde tarieven verschilt de prijs in de spits en dal, vanwege verschil in vraag en aanbod; bij ongedifferentieerde tarieven is dit niet het geval

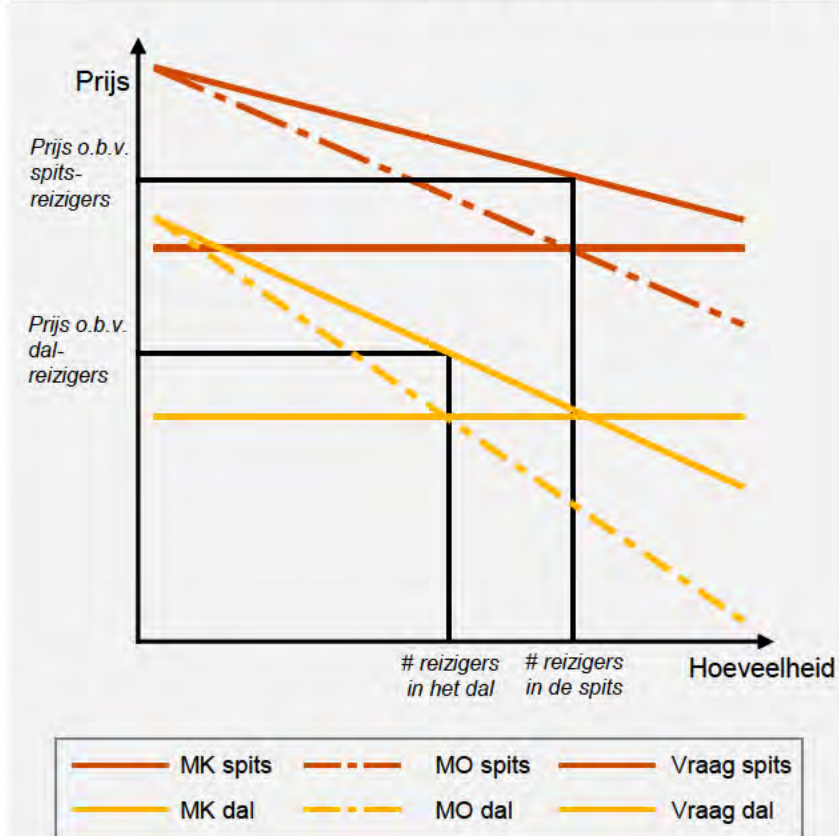
## Het volume (aanbod) ligt grotendeels vast

- In de concessievoorwaarden leggen lenW en NS het minimale volume (aanbod), op de korte termijn vast. Aangezien dit grotendeels vastligt, bepaalt de prijs het aantal reizigers
- In de spits is er een hogere capaciteit (en dus een groter aanbod) dan in het dal
- In het dal zijn reizigers flexibeler dan in de spits, daardoor is de vraaglijn steiler
- Ongedifferentieerde prijzen worden bepaald op basis van het gemiddelde van alle reizigers over de dag. Er reizen meer reizigers in de spits dan in het dal. Daardoor ligt de prijs in de ongedifferentieerde situatie meer bij de prijs die in de spits gevraagd kan worden dan in het dal
- Gedifferentieerde prijzen worden bepaald op basis van de aantallen reizigers in de spits en in het dal. De prijs kan daardoor aansluiten op het evenwicht van MK en MO<sup>1</sup>
- Bij gedifferentieerde prijzen kan er daardoor sprake van een stijging van het aantal reizigers (door het hogere aantal dalreizigers)

## Ongedifferentieerde prijzen o.b.v. gemiddelde vraag



## Gedifferentieerde prijzen spits o.b.v. spits/dal vraag



<sup>1)</sup> De prijzen van treinkaartjes in een gedifferentieerde situatie volgen het principe van Ramsey prijzen, waarbij  $\frac{prijs(spits) - marginale\ kosten\ (spits)}{prijs(spits)} = \frac{\alpha(spits)}{elasticiteit(spits)}$  en  $\frac{prijs(dal) - marginale\ kosten\ (dal)}{prijs(dal)} = \frac{\alpha(dal)}{elasticiteit(dal)}$ .  $\alpha$  is hierbij de opslag en gebaseerd op de elasticiteit en de marginale kosten. Als  $\alpha = 1$ , dan is er winstmaximalisatie, en als  $\alpha = 0$  is er sprake van optimalisatie van de maatschappelijke welvaart (som van producenten- en consumentensurplus). Van Vuuren (2002) laat zien dat eind jaren '90 de prijzen zodanig waren dat in de spits een  $\alpha$  van 0 gold. Door deze te laten stijgen, wordt de financiële positie van de vervoerder versterkt, maar daalt het consumentensurplus.



# 8.4

## Internationale vergelijking regierollen

# Internationaal gezien zijn er verschillende regiemodellen voor de tarieven die samenhangen met de marktordening op het spoor<sup>1</sup>

Land	Regionale reizen		Langeafstandsreizen	
	Marktpositie	Kaders gesteld aan tarieven	Marktpositie	Kaders gesteld aan tarieven
 België	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulering ticketprijzen</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> </ul>	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulering ticketprijzen</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> </ul>
 Duitsland	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven bepaald door regio's of in overleg regio's en vervoerders</li> </ul>	Markt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen regulering ticketprijzen voor dienstverlening</li> </ul>
 Zwitserland	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven bepaald door regio's</li> </ul>	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulering ticketprijzen</li> <li>Ticketprijzen worden bepaald door speciale entiteit van alle vervoerders</li> </ul>
 Frankrijk	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven in overleg regio's en vervoerders</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> </ul>	Markt HST, IC (enkele)  Dienst IC (enkele)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen regulering ticketprijzen voor dienstverlening</li> <li>Regulering ticketprijzen voor monopolies</li> <li>Regulering ticketprijzen voor alle IC</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> <li>Geen regulering voor kruis-subsidies voor verlieslatende markt services</li> </ul>
 Spanje	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven bepaald door regio's of in overleg regio's en vervoerders</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> </ul>	Dienst <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen regulering ticketprijzen voor dienstverlening</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> </ul>
 Italië	Dienst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven bepaald door regio's</li> <li>Gesubsidieerde kortingen voor bepaalde doelgroepen</li> </ul>	Markt HST, IC (enkele)  Dienst IC (enkele)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen regulering ticketprijzen voor dienstverlening</li> <li>Regulering ticketprijzen voor gesubsidieerde services of ticketprijzen bepaald in concessie</li> <li>Geen regulering voor kruis-subsidies voor verlieslatende dienstverlening</li> </ul>



# 8.5

## Overzicht tarieven

# NS tariefeenheden per 1 jan '23 – enkele reis 2<sup>e</sup> klas vol tarief incl. 9% BTW

Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden		Aantal tariefeenheden	
0 t/m 8	€ 2,60	32	€ 7,50	56	€ 12,20	80	€ 16,90	104	€ 20,60	128	€ 23,50	152	€ 25,60	176	€ 27,50
9	€ 2,90	33	€ 7,70	57	€ 12,40	81	€ 17,00	105	€ 20,70	129	€ 23,60	153	€ 25,70	177	€ 27,60
10	€ 3,10	34	€ 7,90	58	€ 12,60	82	€ 17,20	106	€ 20,90	130	€ 23,70	154	€ 25,80	178	€ 27,70
11	€ 3,30	35	€ 8,10	59	€ 12,80	83	€ 17,40	107	€ 21,00	131	€ 23,80	155	€ 25,90	179	€ 27,80
12	€ 3,50	36	€ 8,30	60	€ 13,00	84	€ 17,50	108	€ 21,10	132	€ 23,90	156	€ 25,90	180	€ 27,80
13	€ 3,70	37	€ 8,50	61	€ 13,20	85	€ 17,70	109	€ 21,30	133	€ 24,00	157	€ 26,00	181	€ 27,90
14	€ 3,90	38	€ 8,70	62	€ 13,40	86	€ 17,90	110	€ 21,40	134	€ 24,00	158	€ 26,10	182	€ 28,00
15	€ 4,10	39	€ 8,80	63	€ 13,60	87	€ 18,00	111	€ 21,60	135	€ 24,10	159	€ 26,20	183	€ 28,10
16	€ 4,30	40	€ 9,00	64	€ 13,80	88	€ 18,20	112	€ 21,70	136	€ 24,20	160	€ 26,30	184	€ 28,20
17	€ 4,50	41	€ 9,20	65	€ 14,00	89	€ 18,40	113	€ 21,80	137	€ 24,30	161	€ 26,30	185	€ 28,20
18	€ 4,70	42	€ 9,40	66	€ 14,30	90	€ 18,50	114	€ 22,00	138	€ 24,40	162	€ 26,40	186	€ 28,30
19	€ 4,90	43	€ 9,60	67	€ 14,50	91	€ 18,70	115	€ 22,10	139	€ 24,50	163	€ 26,50	187	€ 28,40
20	€ 5,10	44	€ 9,80	68	€ 14,70	92	€ 18,80	116	€ 22,20	140	€ 24,60	164	€ 26,60	188	€ 28,50
21	€ 5,30	45	€ 10,00	69	€ 14,80	93	€ 19,00	117	€ 22,40	141	€ 24,70	165	€ 26,70	189	€ 28,60
22	€ 5,50	46	€ 10,20	70	€ 14,90	94	€ 19,10	118	€ 22,50	142	€ 24,80	166	€ 26,70	190	€ 28,60
23	€ 5,70	47	€ 10,40	71	€ 15,10	95	€ 19,30	119	€ 22,70	143	€ 24,80	167	€ 26,80	191	€ 28,70
24	€ 5,90	48	€ 10,60	72	€ 15,30	96	€ 19,40	120	€ 22,80	144	€ 24,90	168	€ 26,90	192	€ 28,80
25	€ 6,10	49	€ 10,80	73	€ 15,50	97	€ 19,60	121	€ 22,90	145	€ 25,00	169	€ 27,00	193	€ 28,90
26	€ 6,30	50	€ 11,00	74	€ 15,70	98	€ 19,70	122	€ 23,00	146	€ 25,10	170	€ 27,10	194	€ 29,00
27	€ 6,50	51	€ 11,20	75	€ 15,90	99	€ 19,90	123	€ 23,10	147	€ 25,20	171	€ 27,10	195	€ 29,00
28	€ 6,70	52	€ 11,40	76	€ 16,10	100	€ 20,00	124	€ 23,20	148	€ 25,40	172	€ 27,20	196	€ 29,10
29	€ 6,90	53	€ 11,60	77	€ 16,30	101	€ 20,20	125	€ 23,20	149	€ 25,50	173	€ 27,30	197	€ 29,20
30	€ 7,10	54	€ 11,80	78	€ 16,50	102	€ 20,30	126	€ 23,30	150	€ 25,50	174	€ 27,40	198	€ 29,30
31	€ 7,30	55	€ 12,00	79	€ 16,70	103	€ 20,40	127	€ 23,40	151	€ 25,60	175	€ 27,50	199-200	€ 29,40



# Het basistarief is overal €1,08, hieronder zijn de kilometertarieven van regionale concessies weergegeven in 2023 weergegeven, incl. 9% BTW

Busdiensten		
Decentrale overheid	Concessie	Km-tarief
OV-Bureau Groningen-Drenthe	GD-concessie	€ 0,188
Fryslân	Vlieland	€ 1,82 <sup>1</sup>
Fryslân	Terschelling	€ 1,82 <sup>1</sup>
Fryslân	Ameland	€ 1,82 <sup>1</sup>
Fryslân	Schiermonnikoog	€ 2,27 <sup>2</sup>
Fryslân	Noord- en Zuidwest Fryslân	€ 0,187 <sup>3</sup>
Fryslân	Zuidoost Fryslân	€ 0,187
Overijssel	Noodconcessie IJssel-Vecht	€ 0,196
Overijssel	Twente	€ 0,223
Overijssel	IJsselmond	€ 0,211
Flevoland	IJsselmond	€ 0,185
Lelystad	Stadsvervoer binnen A6	€ 1,68 <sup>4</sup>
Almere	Stadsdienst Almere	€ 0,177
Gelderland	Veluwe	€ 0,196
Gelderland	Achterhoek Rivierenland bus	€ 0,192
Gelderland	Regio Arnhem Nijmegen bus	€ 0,186
Utrecht	Utrecht	€ 0,187
Utrecht	Tram en Bus Regio Utrecht	€ 0,187
Noord-Holland	Gooi en Vechtstreek	€ 0,179

Busdiensten		
Decentrale overheid	Concessie	Km-tarief
Noord-Holland	Noord-Holland Noord	€ 0,179
Noord-Holland	Texel	€ 0,215
Noord-Holland	Haarlem/IJmond	€ 0,179
Vervoerregio Amsterdam	Waterland	€ 0,196
Vervoerregio Amsterdam	Zaanstreek	€ 0,196
Vervoerregio Amsterdam	Concessie Amsterdam	€ 0,196
Vervoerregio Amsterdam	Amstelland Meerl. en Zuidta.	€ 0,198
MRDH	Bus en Tram Haagl. Stad	€ 0,187
MRDH	Randstad Rail (Haags deel)	€ 0,187
MRDH	Regionaal busvervoer Haagl.	€ 0,187
MRDH	Randstad Rail Rotterdam	€ 0,166
MRDH	Bus Tram Metro R'dam e.o.	€ 0,166
MRDH	Voorne-Putten en Rozenb.	€ 0,166
MRDH	Parkshuttle Rivium	€ 0,79
Zuid-Holland	Hoeksche Waard/Goeree O.	€ 0,155
Zuid-Holland	Drechtsteden, Molen., Gorin.	€ 0,156
Zuid-Holland	Zuid-Holland Noord	€ 0,156
Zeeland	Zeeland	€ 0,239
Noord-Brabant	West-Brabant	€ 0,188
Noord-Brabant	Oost-Brabant	€ 0,188
Noord-Brabant	Zuid Oost Brabant	€ 0,188
Limburg	Limburg	€ 0,204

Bootdiensten		
Decentrale overheid	Concessie	Km-tarief
Zuid-Holland	Veerdiensten R'dam-Drecht.	€ 0,234
Zeeland	Fast Ferry Vlissingen-Bresk.	€ 3,70 <sup>2</sup> (laagseizoen) € 5,20 <sup>2</sup> (hoogseizoen)
Treindiensten (2 <sup>e</sup> klasse)		
Decentrale overheid	Concessie	Km-tarief (2 <sup>e</sup> klas)
Groningen/Fryslân	Noordelijke treindiensten	NS-tarief <sup>5</sup>
Gelderland	Achterhoek Rivierenland (Arnhem-Winterswijk-Zutphen en Tiel-Arnhem)	€ 0,228
Gelderland	Arnhem-Doetinchem	€ 0,228
Gelderland	Valleilijn (Amersfoort-Ede)	€ 0,202
Overijssel	Zwolle-Kampen	€ 0,207
Overijssel	Zwolle-Enschede	€ 0,207
Overijssel	ZHO (Zutphen, Hengelo, Oldenzaal)	€ 0,246
Overijssel	Vechtdallijnen (Zwolle-Emmen en Almelo-Hardenberg)	€ 0,208
Overijssel	Enschede-Gronau	€ 0,207
Zuid-Holland	Gouda-Alphen aan den Rijn	NS-tarief
Zuid-Holland	Merwede Lingelijn (Dordrecht-Geldermalsen)	€ 0,217
Limburg/Gelderland	Maaslijn (Nijmegen-Roermond)	€ 0,220
Limburg	Heuvellandlijn (Maastricht-Heerlen-Kerkrade)	€ 0,220
Limburg	Samenloop (Roermond-Maastricht en Sittard-Heerlen)	€ 0,220

1) flatfare voor 1 zone, 2 zones € 2,82 2) flatfare 3) HOV-lijnen € 0,199 4) flatfare buiten A6 € 2,52 5) afwijkende indexatie  
Bron: Overzicht km tarieven 2013-2023 (Dova, 2023)

[pwc.com](https://www.pwc.com)

© 2023 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the permission of PwC. “PwC” refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm’s professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.