

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

662

Vragen van de leden **Krul** en **Peters** (beiden CDA) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *een dreigende financiële dreun aan het openbaar vervoer in de regio* (ingezonden 22 september 2023).

Antwoord van Minister **Dijkgraaf** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 19 december 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 281.

Vraag 1

Zou u willen reageren op alle bevindingen in de brieven die uw ministeries van OV-NL en Samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten (DOVA) met betrekking tot de vergoeding reisvoorziening voor studenten hebben ontvangen?¹

Antwoord 1

Op het moment van schrijven van deze brieven hadden zowel de decentrale overheden als vervoerders zorgen over de hoogte van de vergoeding van het studenten ov reisproduct aan vervoerders. Doordat uit de meting bleek dat er minders studenten gebruik maakten van het product, leverde dat een onzekerheid op over de hoogte van het nieuwe vergoeding, die inmiddels bekend is en per 1 januari 2024 ingaat. Daardoor vreesden decentrale overheden en vervoerders dat dit impact zou hebben op de dienstregeling en dat daarmee een verschraling van het ov zou optreden.

In de laatste brief wordt verwezen naar het effect van de coronaperiode, de herinvoering van de basisbeurs, de verandering van de rente op de studieschuld en de operationele gevolgen voor de vervoerders. Oorspronkelijk was de meetperiode voorzien van juli 2021 tot juli 2022. In die periode golden reisbeperkende maatregelen als gevolg van het coronavirus, waardoor het onderzoek niet representatief zou zijn. Op verzoek van de vervoerders is de meting daarom uitgesteld. De periode van het herijkingsonderzoek loopt van 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2023. De coronabeperkende maatregelen zijn sinds maart 2022 niet meer van kracht en vallen dus buiten de meetperiode.

¹ DOVA, 28 augustus 2023, «Bevriezen vergoeding studentenreisproduct,» <https://dova.nu/nieuws/bevriezen-vergoeding-studentenreisproduct>.

Vervoerders wijzen op de herintroductie van de basisbeurs. Per 1 september 2023 ontvangen studenten in het voltijd hbo en wo een basisbeurs. Een beperkt deel van de studenten heeft in de maanden voorafgaand aan de herinvoering van de basisbeurs de rechten op studiefinanciering, waaronder het reisproduct, een of meerdere maanden stopgezet, zodat zij na 1 september 2023 nog enkele maanden gebruik kunnen maken van de basisbeurs. Deze keuze van studenten leidt ertoe dat OCW minder vergoeding betaalt over het jaar 2023, omdat minder studenten op een bepaald moment een studentenreisproduct hebben. Overigens is het mogelijk dat een deel van deze studenten de maanden resterend reisrecht later weer gebruikt, bijvoorbeeld na 1 september, wanneer zij een basisbeurs gaan ontvangen. Het is nog niet bekend hoeveel studenten hun studiefinanciering hebben stopgezet in afwachting van de invoering van de basisbeurs. Het herijkingsonderzoek heeft echter geen betrekking op het aantal kaarthouders. In de herijking wordt namelijk gekeken naar het gemiddeld aantal gereisde kilometers per reisproduct.

Vervoerders wijzen ook op de aanpassing van de rente. In de wet is opgenomen dat de rente op studieschulden uiterlijk in december van een kalenderjaar wordt vastgesteld op basis van het gemiddelde effectieve rendement op vijf-jaar-staatsobligaties. Dit gemiddelde effectieve rendement verschilt per jaar. Het is dus staande praktijk om deze rente jaarlijks aan te passen. Voor 2023 gold dat de rente voor het eerst in jaren weer boven de 0% zou zijn, waardoor studenten rente over hun studieschuld zouden moeten betalen. Als studenten hun studiefinanciering voor 1 januari 2023 stop zouden zetten voor één maand, dan zouden deze studenten over hun studieschuld die ze tot dan hadden opgebouwd voor de eerste 5 jaar geen rente betalen. Dit heeft er voor gezorgd dat een selecte groep studenten voor één maand geen gebruik heeft gemaakt van het studentenreisproduct. Dit heeft slechts een klein effect op de vergoeding voor de vervoerders over 2023. Daarnaast is deze maand waarin reisrecht bestaat voor de student niet verdwenen, omdat deze maand resterend reisrecht later kan worden opgenomen. En ook hier geldt weer dat dit geen invloed heeft op het herijkingsonderzoek omdat dit ziet op het gemiddeld aantal gereisde kilometers per reisproduct en niet op het aantal studenten. Voorts is het voor DUO als uitvoeringsorganisatie voor het uitbetalen van de studiefinanciering de taak om studenten te informeren over de gevolgen van het (tijdelijk) stopzetten van studiefinanciering.

Het klopt dat de uitkomsten van de herijking operationele effecten kunnen hebben. In het licht van de motie-Bikker c.s. en motie-Krul c.s. heeft het kabinet daarom besloten om de middelen die vrijvallen als gevolg van de herijking eenmalig aan te wenden voor ondersteuning van het ov in 2024.² Hiermee kan ik mij houden aan de contractuele afspraken tussen OCW en het ov en kunnen vervoerders het ov-aanbod in 2024 op peil houden en zich voorbereiden op de nieuwe situatie waarin het reisgedrag structureel is veranderd.

Ook heb ik vervoerders het aanbod gedaan om door te blijven meten en in 2025 opnieuw te herijken. De vervoerders zijn bekend met de systematiek van deze herijking. Deze systematiek bepaalt dat de OCW-vergoeding contractueel verhoogd of verlaagd wordt op basis van het gemiddeld aantal reiskilometers. Op het moment dat studenten gemiddeld weer meer kilometers reizen, neemt de vergoeding toe. Als zij gemiddeld minder kilometers reizen, neemt de vergoeding af.

Om de Kamer meer inzicht te kunnen geven in het reisgedrag van studenten met een studentenreisproduct, is de publieksversie van het herijkingsonderzoek als bijlage bij deze brief toegevoegd.

Vraag 2

Hoe kan het dat door het gebruik van een niet-representatief ijkjaar, een jaar waarin studenten veelal thuis waren vanwege de coronacrisis, er een korting dreigt van 25 procent, circa 260 miljoen euro, op de budgetten van het studenten-OV?

² Kamerbrief over aanvullende financiële steun voor het openbaar vervoer | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Antwoord 2

De vergoeding die OCW betaalt voor het studentenreisproduct is gebaseerd op het aantal kaarthouders en de kaartprijs. De kaartprijzen worden conform de bepalingen in het contract driejaarlijks herijkt op basis van het gemiddeld aantal gereisde kilometers per kaartcategorie.³ Bij een afwijking van meer dan 5% ten opzichte van het aantal basiskilometers van de voorgaande herijking wordt de kaartprijs aangepast conform het contract tussen de Staat en de vervoerders.⁴ Op deze wijze wordt de kaartprijs gebaseerd op het werkelijke reisgedrag van studenten. Reizen studenten meer, dan betaalt OCW minder. Reizen studenten minder, dan betaalt OCW meer.

Het aantal kaarthouders wordt bepaald aan de hand van het aantal studenten dat in een maand 9 dagen of langer een geactiveerd studentenreisproduct heeft. OCW betaalt de kaartprijs voor iedere student die een geactiveerd reisproduct heeft. Als een student zijn reisproduct deactiveert, betaalt OCW geen vergoeding meer voor deze student.

De herijking van de contractvergoeding voor het studentenreisproduct zou oorspronkelijk plaatsvinden in de periode 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022. Vanwege de toenmalige reisbeperkende coronamaatregelen heeft OCW, op verzoek van de vervoerders, besloten de herijking uit te stellen, omdat het herijkingsjaar in die periode aantoonbaar niet-representatief zou zijn. Immers, studenten reisden zeer beperkt in die periode.

De herijking vond daarom plaats over de periode 1 juli 2022 tot en met 30 juni 2023, waarin de coronabeperkende maatregelen reeds waren opgeheven. Ik deel daarom niet het standpunt dat dit herijkingsonderzoek niet representatief zou zijn.

In het licht van de motie-Bikker c.s. en motie-Krul c.s. heeft het kabinet besloten om de middelen die vrijvallen als gevolg van de herijking eenmalig aan te wenden voor ondersteuning van het ov in 2024.⁵

Vraag 3

Welke gevolgen heeft dit volgens u voor studenten?

Antwoord 3

De prestatiebeurs die studenten ontvangen voor het reisproduct, als deel van hun recht op studiefinanciering, is gedaald als gevolg van de herijking en bedraagt in 2024 € 114,92 per maand. Dat heeft vanaf 1 januari 2024 direct gevolgen voor de opbouw van de prestatiebeurs van alle studenten met een studentenreisproduct. Studenten hebben hierdoor een minder hoge rentedragende schuld als de student zijn of haar diploma niet haalt dan in het geval er niet herijkt zal worden.

De mogelijk lagere vergoeding die vervoerders ontvangen kan daarnaast ook gevolgen hebben voor het ov-aanbod dat de vervoerders kunnen bieden. Dit kan ook studenten raken. Hoe dit exact uitwerkt voor de dienstregelingen van de verschillende concessies is echter nog niet aan te geven. Voor 2024 worden de effecten van de herijking beperkt door het kabinetsbesluit om de vrijgevallen middelen op dit onderdeel op de OCW-begroting als gevolg van de herijking aan te wenden voor steun aan het ov. Deze middelen zullen via de lenW-begroting naar de sector terugvloeien. De komende periode wordt uitgewerkt hoe dat precies zal gebeuren.

Vraag 4

Hoe beziet u het feit dat deze verschraling voor een belangrijk deel zal moeten worden gedragen door het regionaal en stadsvervoer, omdat voor NS de concessie-eisen gelden? Hoe kan het dat er op deze wijze grofweg 73 miljoen bij het regionaal busvervoer en 10 miljoen bij het regionaal spoorvervoer wordt weggehaald?

³ Er zijn 24 kaartcategorieën, afhankelijk van type vervoerder, onderwijssoort en week- of weekendproduct.

⁴ De basiskilometers, het gemiddelde aantal kilometers per kaartcategorie die gold bij de laatste herijking, volgen uit het laatste herijkingsonderzoek waarin er voor een kaartcategorie een verandering in kilometers van meer dan 5% heeft plaatsgevonden. Bij een verandering van 5% worden de basiskilometers bijgesteld en wordt de desbetreffende kaartprijs met dat percentage bijgesteld.

⁵ Kamerbrief over aanvullende financiële steun voor het openbaar vervoer | Kamerstuk | Rijks-overheid.nl

Antwoord 4

De herijking vloeit voort uit het contract tussen de Staat en de vervoerders en geldt voor alle contractpartijen. OCW is door middel van dit contract een klant van het ov. OCW is niet verantwoordelijk voor de instandhouding van het ov. Ook al betreft dit wel een substantieel deel van de opbrengsten binnen bepaalde concessies, omdat er binnen sommige concessies veel studenten reizen met een studenten reisproduct. Ook de NS heeft te maken met deze contractuele afspraken en daarmee teruglopende vergoeding voor dit product op het moment dat het gemiddeld aantal gereisde kilometers per kaart afneemt. Een herijking van het studentenreisproduct is geen onverwachte omstandigheid die resulteert in vrijwaring van NS. Ook voor NS geldt dat zij een aanpassing van de vergoeding zelf moet dragen. Omgekeerd doet OCW een aanpassing van de vergoeding in het geval van hogere gemiddeld aantal gereisde kilometer, wanneer dit blijkt uit de herijking. De regionale concessies hebben vaak vaste exploitatiebijdragen van decentrale overheden via de provinciale begrotingen (via provinciefonds) of via de begroting van de vervoerregio (via BDU).

De herijking had al per 1 januari 2023 (metingen in 2021–2022) moeten plaatsvinden, maar is op verzoek van de vervoerders uitgesteld vanwege de coronamaatregelen, waardoor studenten nauwelijks reisden en er geen sprake kon zijn van een representatief herijkingsonderzoek. De vervoerders wisten dat de herijking daarna alsnog zou plaatsvinden per 1 januari 2024 en zijn zelf verantwoordelijk voor het aanpassen van hun exploitatie met inachtneming van de voor hen geldende concessie-eisen. Dit geldt voor NS evengoed als voor andere vervoerders.

Vanuit de zorgen over de financiële consequenties van het ov in 2024 heeft uw Kamer door middel van de motie-Krul c.s. gevraagd te wachten met de definitieve besluitvorming over de herijking van het studentenreisproduct totdat de OCW-begroting 2024 in de Kamer is behandeld. Ook verzoekt de Kamer het kabinet voorafgaand aan de behandeling van de OCW-begroting met een brief te komen met daarin mogelijke oplossingen en financiële consequenties.

Het kabinet heeft vanwege de gevolgen voor studenten besloten de herijking door te voeren en de vergoeding aan de ov-bedrijven voor het studentenreisproduct navenant aan te passen per 1 januari 2024. Daardoor wordt op dit onderdeel een meevaller op de OCW-begroting verwacht van circa € 207,5 miljoen. In het licht van de motie-Bikker c.s. heeft het kabinet besloten om de middelen die naar verwachting hierdoor vrijvallen eenmalig aan te wenden voor ondersteuning van het ov in 2024.

Vraag 5

Hoe rijmt u deze financiële dreun aan het regio- en stadsvervoer met de unaniem aangenomen motie Slootweg-Kuiken over het voorkomen van verschraling van het regionale OV?⁶

Antwoord 5

Het kabinet heeft op 17 november besloten om middelen voor het ov ter beschikking te stellen op de manier en conform de dekking zoals de moties-Bikkeren -Grinwis dat beoogden.⁷ Deze moties dragen op om € 120 miljoen eenmalig beschikbaar te stellen aan NS om de prijsstijging van de tarieven te compenseren voor 2024 en structureel een bijdrage aan het regionaal ov te leveren van € 300 miljoen per jaar. Tegelijkertijd heeft het kabinet besloten inhoudelijk uitvoering te geven aan de motie Krul. Hierdoor kan de effectuering van uitvoering van de moties-Slootweg/Kuiken, -Bikker en -Grinwis doorgang vinden.

Deze herijking van de vergoeding aan vervoerders voor het studentenreisproduct vloeit voort uit contractuele afspraken. Om te voorkomen dat het beschikbare ov-budget minder hoog uitvalt als gevolg van de bijstelling van

⁶ Kamerstuk 36 350, nr. 17.

⁷ Motie van de leden Slootweg en Kuiken over concrete maatregelen om de bereikbaarheid van de regio te behouden en te verbeteren, 8 juni 2023, Kamerstuk 36 350, nr. 17.

Motie van het lid Bikker c.s. over het aanbod en de betaalbaarheid van het ov in 2024, 21 september 2023, Kamerstuk 36 410, nr. 2, Motie van het lid Grinwis over het gebruik van artikel 2.25 van de Comptabiliteitswet om uitvoering te geven aan de motie Bikker, 5 oktober 2023, Kamerstuk 36 410 IX, nr. 14.

de vergoeding van OCW, heeft het kabinet besloten om de verwachte meevaller van € 207,5 miljoen op het contract voor het studentenreisproduct aan te wenden voor eenmalige ondersteuning aan het ov in 2024. Op dit moment wordt uitgewerkt op welke wijze dit, via de lenW-begroting, kan terugvloeien naar het ov.

Het aanwenden van de meevaller op de contractvergoeding kan consequenties hebben voor de OCW-begroting. Komend voorjaar worden alle OCW-ramingen bijgesteld. Wanneer dan tegenvallers ontstaan, kan de meevaller op de contractvergoeding niet meer worden ingezet om deze te dekken. Dit is dus nadelig voor de OCW-begroting.

Vraag 6

Waarom is deze financiële dreun aan het regio- en stadsvervoer niet opgenomen in de begrotingen van de verschillende ministeries, inclusief de fondsen?

Antwoord 6

In de OCW-begroting wordt gebruik gemaakt van een raming van de prijs van het reisproduct en een raming van de studentenaantallen en daarmee het verwachte aantal kaarthouders waarover OCW de jaarlijkse vergoeding zal betalen conform het met de vervoerders afgesloten contract. De gevolgen van het driejaarlijkse herijkingsonderzoek op de prijs kunnen pas in de begroting worden opgenomen nadat het herijkingsonderzoek is afgerond. Op 1 december zijn de resultaten van het herijkingsonderzoek bekend geworden en kan de raming worden bijgesteld (zie antwoord 1). Deze bijstelling zal in het voorjaar van 2024 plaatsvinden bij de 1^e suppletoire begroting, in het reguliere proces rondom de raming van de studiefinanciering.

Nog dit jaar dienen de Minister van lenW en ik een nota van wijziging in voor de lenW- en OCW-begroting om zo de middelen die vrijvallen op de begroting van OCW als gevolg van de herijking, via de lenW-begroting in het ov te laten vloeien.

Vraag 7

Hoe gaat u dit repareren?

Antwoord 7

Hoewel de herijking van de contractvergoeding een voortvloeisel is uit het contract en iedere drie jaar moet plaatsvinden, begrijp ik wel goed dat de vervoerders zich in een lastige positie bevinden. Mede in het licht van de motie-Bikker c.s. en motie-Krul c.s. heeft het kabinet daarom besloten om de verwachte meevaller op dit onderdeel op de OCW-begroting aan te wenden voor eenmalige steun aan het ov in 2024.

Daarnaast heb ik de ov-partijen het voorstel gedaan om de herijking van de contractvergoeding ditmaal niet voor drie jaar vast te zetten, maar de metingen voor de herijking te verlengen en een extra herijking op 1 januari 2025 door te voeren. Mocht in 2024 uit de metingen blijken dat studenten meer of minder zijn gaan reizen, dan zal dat in 2025 alweer doorwerken in de contractvergoeding (in plaats van 2027, volgens het reguliere patroon). Op het moment dat blijkt dat studenten toch meer zijn gaan reizen, kan dit alsnog worden bijgesteld via de reguliere systematiek. Over dit voorstel vindt nog overleg plaats en in januari 2024 wordt besloten of per 1 januari 2025 nog een herijking plaatsvindt.