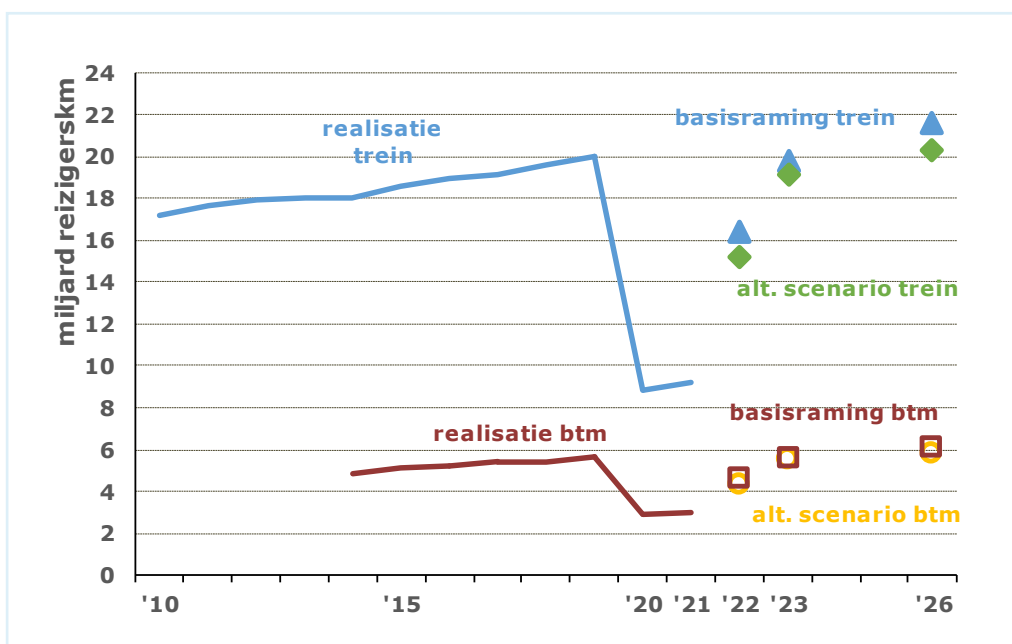


Samenvatting

Het gebruik van het openbaar vervoer in Nederland kan in 2023 weer bijna op het niveau van voor de coronacrisis in 2019 uitkomen. Dat is de verwachting van het KiM in de basisraming op basis van de uitgangspunten van het CPB voor de economische ontwikkelingen tot en met 2026. In een alternatief scenario, waarin sprake is van een forse economische terugslag als gevolg van de oorlog in Oekraïne én de kwaliteit van het openbaar vervoer niet langer verbetert, duurt het tot 2025 voordat het niveau van 2019 wordt bereikt. Voor 2023 verwachten we dat het openbaar vervoer gebruik nog 1% (basisraming) tot 4% (alternatief scenario) onder het niveau van 2019 uitkomt. We veronderstellen hierbij in beide scenario's dat na 2022 geen contactbeperkende maatregelen meer gelden; alleen het alternatieve scenario veronderstelt voor de laatste weken van 2022 dat er weer gedragsbeperkende maatregelen nodig zijn vanwege een nieuwe opleving van het coronavirus. In 2026 kan het ov-gebruik weer 2% (alternatief scenario) tot 8% (basisraming) boven dat van 2019 liggen.



Figuur S.1 Openbaar vervoer klimt uit het coronadal. Bron: KiM.

Aanleiding

De directie Openbaar Vervoer en Spoor (OV&S) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het KiM gevraagd het toekomstbeeld voor het gebruik van het openbaar vervoer (ov) uit het Mobiliteitsbeeld 2021 (KiM, 2021) te actualiseren, zowel voor trein, als voor bus, tram en metro (btm). Het toekomstbeeld uit het Mobiliteitsbeeld 2021 (november 2021) was gebaseerd op de Macro Economische Verkenning van het CPB van september 2021. Inmiddels heeft het CPB in het Centraal Economisch Plan en een aanvulling daarop de verkenning voor de economie geactualiseerd in een basisraming tot en met 2030. Ook heeft het CPB voor de korte termijn (2022 en 2023) een alternatief scenario gepresenteerd met een fors effect van de oorlog in Oekraïne op de Nederlandse economie.

Het gebruik van het ov ligt sinds maart 2020 ver onder het gebruikelijke niveau van voor de coronacrisis. De ov-bedrijven houden op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de dienstregeling in het ov zoveel mogelijk in stand. Zij ontvangen hiervoor een beschikbaarheidsvergoeding (BVOV), omdat de reizigersinkomsten fors zijn gedaald. De BVOV loopt tot eind 2022. Hoe het gebruik van het openbaar vervoer zich in werkelijkheid ontwikkelt in de komende jaren is onduidelijk, omdat onzeker is wat de structurele impact blijft op het reizigersgedrag en op het aanbod van de ov-bedrijven.

Het treingebruik gaat weer toenemen

In 2020 was het treingebruik met 56% gedaald van 20,0 miljard reizigerskm in 2019 tot 8,8 miljard reizigerskm. In 2021 was er een toename van 4,5% maar nog steeds circa 54% onder het niveau van 2019. Met het verdwijnen van de meeste contactbeperkende maatregelen in maart 2022 nam het treingebruik snel toe en voor geheel 2022 verwachten we in totaal tussen 15,2-16,4 miljard reizigerskm, 18 tot 24% onder het niveau van 2019. We verwachten in de basisraming dat het treingebruik in 2023 met 19,8 miljard reizigerskm nog maar 1% onder het niveau van 2019 ligt en in 2026 8% daarboven. In het alternatieve scenario ligt het niveau in 2023 nog 4% onder dat van 2019. De hoge olieprijsen in het alternatieve scenario werken door in hogere brandstofprijzen voor het autogebruik en daarmee tot iets minder autogebruik en iets meer ov-gebruik. In het alternatieve scenario wordt pas in 2025 weer het niveau van 2019 gehaald, en in 2026 ligt het gebruik 2% daarboven.

Verwachtingen voor het gebruik van bus-, tram- en metro

Het gebruik van bus-, tram en metro (btm) is in 2020 met 49% gedaald van 5,6 miljard reizigerskm in 2019 tot 2,9 miljard reizigerskm in 2020. In maart 2022 zijn de meeste contactbeperkende maatregelen opgeheven en neemt het btm-gebruik weer snel toe. Naar verwachting komt voor het gehele jaar 2022 het btm-gebruik uit tussen 4,3-4,6 miljard reizigerskm, 18 tot 24% onder het niveau van 2019. In het alternatieve scenario wordt het herstel vertraagd door minder economische groei en het opleven van corona in het najaar van 2022. De hoge olieprijsen in het alternatieve scenario werken door in hogere brandstofprijzen voor het autogebruik en daarmee tot iets minder autogebruik en iets meer ov-gebruik. Voor 2023 verwachten we in dit scenario een btm-gebruik van 5,5 miljard reizigerskm, nog 3% onder het niveau van 2019. We verwachten in de basisraming dat het gebruik in 2023 het pre-corona niveau (2019) weer bereikt en het btm-gebruik in 2026 7% hoger zal liggen dan in 2019. In het alternatieve scenario komt het gebruik pas in 2024 weer boven het niveau van 2019 en ligt daar dan in 2026 3% boven.

OV-gebruik gevoelig voor kwaliteitsontwikkeling

In de basisraming veronderstellen we dat de kwaliteit van het ov-product op middellange termijn verbetert in lijn met de trend uit het verleden. In het alternatieve scenario is aangenomen dat die verbetering stopt en de kwaliteit verder op het zelfde niveau blijft.

Omdat vasthouden aan de eerder veronderstelde trendmatige kwaliteitsverbetering wellicht niet realistisch is, is ook een variant van de basisraming doorgerekend zónder kwaliteitsverbetering (zonder de andere aannames uit het alternatieve scenario), die de gevoeligheid van het ov-gebruik voor alléén het kwaliteitsaspect illustreert. Dat halveert de in de basisraming op middellange termijn tot en met 2026 verwachte groei van het ov-gebruik. In dat geval komt in 2026 het ov-gebruik slechts 4% hoger uit dan in 2019. Met kwaliteitsverbetering in de basisraming komt het ov-gebruik in 2026 nog 8% hoger uit dan in 2019. In het alternatieve scenario (ook zónder kwaliteitsverbetering, maar met de pessimistische CPB-prognoses) is dat 2% hoger dan in 2019.

De gevoeligheid voor de trendmatig doorgetrokken kwaliteitsverbetering speelt vooral een rol bij het treingebruik en veel minder bij het btm-gebruik.

Toelichting op de verkenningsmethode

De autonome ontwikkeling van het ov-gebruik op middellange termijn tot en met 2026 is bepaald met een elasticiteitenmodel (KiM, 2021, bijlage D4), aangevuld met de effecten van structurele gedragsaanpassingen als gevolg van de coronacrisis. Het elasticiteitenmodel is afgeleid van het Landelijk Model Systeem (LMS) voor de periode 2004-2014. De belangrijkste verklarende factoren in dat model zijn de bevolkingsomvang, het aantal studenten, het inkomen, het ov-tarief en de kwaliteit van het ov.

In deze verkenning nemen we aan dat de coronacrisis ook tot structurele aanpassingen in het mobiliteitsgedrag leidt. We gaan bijvoorbeeld vaker thuiswerken en sommigen stappen over van het openbaar vervoer naar auto of fiets. De omvang van deze toekomstige gedragsaanpassingen heeft het KiM vastgesteld op basis van enquêtes van het MobiliteitsPanel Nederland (MPN). Naar verwachting verminderen deze gedragseffecten het treingebruik structureel met 9,2% en het btm-gebruik met 8,7%, ook nadat de contactbeperkende maatregelen zijn opgeheven ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Dit effect is al in de hiervoor genoemde ramingen verwerkt en is hetzelfde als in de verkenning in het Mobiliteitsbeeld 2021.

Vergelijking met eerdere verwachting Mobiliteitsbeeld 2021 (nov2021)

Het ov-gebruik in 2026 is in deze actualisatie voor de basisraming bijna identiek aan die in het Mobiliteitsbeeld 2021, en voor het alternatieve scenario 1% lager. Het nu bepaalde pad naar 2026 ziet er wel anders uit dan dat in het mobiliteitsbeeld. De realisatie voor 2021 komt lager uit dan de verwachting in het alternatieve scenario van vorig najaar. Daarin was ook uitgegaan van 2 maanden lockdown aan het eind van 2021, het effect daarvan op het ov-gebruik was echter groter dan verwacht. Voor 2022 komen de verwachtingen nu 12 (alternatief scenario) tot 16 (basisraming) %-punten lager uit dan vorig najaar werd verwacht. In de basisraming was toen geen lockdown voorzien in 2022 en in het alternatieve scenario een lockdown van 2 maanden. Het jaar 2022 is bij het uitbrengen van deze trendanalyse echter nog niet op de helft, dus kan de feitelijke ontwikkeling anders uitvallen dan nu verwacht: de toekomst is en blijft onzeker!