

Vergaderjaar 2021–2022

23 645

Openbaar vervoer

25 295

Infectieziektenbestrijding

Nr. 762

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

Tijdens het wetgevingsoverleg (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 55) en de plenaire begrotingsbehandeling van het ministerie (Handelingen II 2021/22, nr. 17, item 3 en Handelingen II 2021/22, nr. 18, item 7) heb ik met uw Kamer gesproken over de gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de OV-sector. In dit debat is de wens geuit om goed te blijven monitoren hoe de beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV) in 2021 en 2022 bijdraagt aan het voorkomen van grofmazige afschaling van het OV-aanbod.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de laatste ontwikkelingen in het OV, de wijze waarop de sector omgaat met de effecten van de pandemie en hoe dit zijn uitwerking krijgt in de vervoerplannen 2022. Daarbij geef ik ook een toelichting op de stand van zaken van de transitieafspraken die eerder dit jaar in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) zijn gemaakt met de sector.¹ Naast dit landelijke beeld, ga ik vanuit mijn rol als concessieverlener voor de NS en ProRail specifiek in op de recente afspraken met de NS over de dienstregeling en de situatie rondom de verkeersleiding bij ProRail.

Ontwikkelingen in het aanbod en de transitie van het OV

De OV-sector is zwaar getroffen door de coronapandemie en de daaropvolgende contact- en reisbeperkende maatregelen. Hoewel de reizigersaantallen sinds het begin van 2021 aanzienlijk zijn toegenomen (van 30% naar 70% in september 2021) is het OV-gebruik nog steeds een stuk lager dan in 2019. Daarnaast zijn sinds de nieuwe contactbeperkende maatregelen van november 2021 de reizigersaantallen voor het gehele OV weer met 10% zijn gedaald, zo blijkt uit de landelijke reizigersdata van Translink.² Daar komt bij dat de sector op basis van prognoses uit 2019 rekende op een groeiend reizigersaantal van ongeveer 2,5% tot 3% per

¹ Kamerstuk 35 925 XII, nrs. 11 en 55, Kamerstuk 23 645, nrs. 751 en 755.

² <https://www.translink.nl/library>

jaar.³ Onder deze onzekere en steeds veranderende omstandigheden werken OV-autoriteiten en vervoerders op landelijk- en regionaal niveau hard aan de beschikbaarheid en toekomstbestendigheid van het Nederlandse openbaar vervoer. Dankzij deze inzet en de beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV) is het OV-aanbod op peil gebleven en kon er veilig vervoer geboden worden. Vanwege de vitale functie van het OV is grofmazige afschaling immers niet wenselijk.

Monitoring algemeen aanbod OV 2020–2021

De aanpassingen van het OV-aanbod als gevolg van COVID-19, houd ik samen met de medeoverheden die als concessie verlener optreden in de steden en de regio scherp in de gaten, zodat er geen grofmazige afschaling van het aanbod plaatsvindt. Daarom heb ik Ecorys de opdracht gegeven om in ieder geval tot en met 2022 de ontwikkelingen te monitoren. Vanuit deze transitie-monitor zijn inmiddels de eerste beelden, van zowel de regionale vervoerconcessies als de concessie voor het hoofdrailnet, beschikbaar. Deze vindt u als bijlage bij deze brief⁴.

Deze eerste beelden laten zien dat er geen sprake is van grofmazige afschaling, maar dat er op veel plekken wel een wijziging in het aanbod is geweest. Dat is in lijn met de afspraken horende bij de BVOV-regeling 2021. Om de continuïteit van het OV-aanbod te kunnen waarborgen is deze zodanig vormgegeven dat vervoerders bedrijfseconomisch *break-even* kunnen blijven draaien. Vervoerders kunnen kosten die niet door de regeling worden vergoed, in overleg met de concessieverleners via optimalisatie invullen. Als randvoorwaarde voor de aanpassing van het aanbod is met de sector afgesproken dat de basisprincipes van beschikbaarheid en veiligheid van het OV als duurzame mobiliteitsvorm niet in het geding mogen komen. De afwegingen die daarbij worden gemaakt behoren tot de verantwoordelijkheid van de provincies en vervoerregio's. Aanpassingen in het aanbod stemmen zij vervolgens af met de gemeenten in het concessiegebied, waarbij de (regionale) reizigersorganisaties adviesrecht hebben. Deze manier van werken past bij de decentralisatie van het stads- en streekvervoer.

De uitkomst van de regionale aanpassingen is dat bij de busconcessies gemiddeld sprake is van een wijziging van het aanbod tot ongeveer 90% ten opzichte van 2019. Verbindingen waar minder vraag naar was, zijn soms afgeschaald door frequentieverlagingen op hoogfrequente lijnen en het vervallen van lijnen in de avonduren. In diverse busconcessies worden alternatieven zoals flexvervoer en/of maatwerk ingezet. In de trein, metro en tramconcessies is de frequentie van het dienstenaanbod grotendeels in stand gehouden, waarbij zowel regionaal als bij de NS soms sprake was van kortere treinen. Bij deze modaliteiten is in 2021 afgeschaald tot ongeveer 95% van de capaciteit in 2019. De afgelopen periode werd er door de NS een (vrijwel) volledige dienstregeling gereden.

Met de bovenstaande informatie geef ik invulling aan de motie van het lid Geurts over het tegengaan van vershraling van het regionale ov-aanbod (Kamerstuk 23 645, nr. 758). Tevens geef ik hiermee invulling aan de motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 28 165, nr. 348) die oproept om te voorkomen dat OV-bedrijven gaan snijden in de dienstregeling en nodeloos mensen worden ontslagen door voldoende compensatie te bieden voor de gemiste inkomsten.⁵ Ik doe hiermee ook de toezegging af uit het notaoverleg MIRT van 4 november 2020 (Kamerstuk 23 645, nr. 744)

³ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Mobiliteitsbeeld 2019, pagina 129

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 23 645, nrs. 750 en 758.

dat de Kamer zal worden geïnformeerd over kostenbesparing bij ov-bedrijven.

Transitiemaatregelen 2021

Het doel van de transitie OV is dat de sector na de beperkende maatregelen vanwege COVID-19 weer op eigen benen kan staan en de vereiste kwaliteit aan de reiziger kan blijven bieden. In het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) zijn afspraken gemaakt om de daarvoor noodzakelijke transitie van het OV in gang te zetten. Aan de hand van deze afspraken wordt op landelijk- en regionaal niveau de komende jaren, vanuit ieders verantwoordelijkheid, invulling gegeven aan deze transitie. De transitie OV omvat een uitgebreide set aan maatregelen en afspraken die o.a. bijdragen aan de gespreide vraag naar OV, het OV aantrekkelijker maken voor reizigers, een goed werkklimaat en gezonde concessies. De eerdergenoemde monitor van Ecorys laat daarbij zien dat in 2021 hiertoe diverse stappen zijn gezet.

Terugwinnen aantallen en vertrouwen reizigers

Vervoerders hebben ingezet op het stimuleren van het gebruik van het OV door middel van o.a. communicatiecampagnes en extra hygiëne eisen. Daarnaast werden er op het gebied van tarifiering voor alle concessies nieuwe abonnementen ontwikkeld die aansluiten op de nieuwe werkelijkheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om parttime abonnementen, meerrittenkaarten tegen gereduceerd tarief, abonnementen met korting, leeftijdskortingen, samenreizen en P&R-actietarieven.

Spreiding vraag OV

Als onderdeel van de transitie, blijft het wenselijk dat vervoerders met de inzet van hun materieel en personeel minder op de spitsdrukte hoeven te richten. Het beter spreiden van de reizigers over de dag en de verschillende dagen van de week voorkomt drukte en leidt tot lagere kosten bij vervoerders. Het spreiden van de vraag naar OV krijgt regionaal daarom veel aandacht, soms met succes, maar helaas nog niet altijd met het gewenste resultaat. Verschillende vervoerders, OV-autoriteiten en onderwijspartijen geven bijvoorbeeld aan dat het vinden van oplossingen momenteel moeilijk is, mede gelet op de ontstane achterstanden in het onderwijs. Het Rijk en andere grote werkgevers hebben uitgesproken hybride werken als uitgangspunt te nemen.⁶

Werkklimaat & productiviteit

Reizigers en personeel moeten zich veilig voelen in het ov. Daartoe zijn tijdens de pandemie extra maatregelen ingezet, zoals de mondkapjesplicht, aanpassingen aan het materieel en op stations en haltes. Van de OV-medewerkers is tijdens de pandemie veel gevraagd om ervoor te zorgen dat mensen met vitale beroepen en mensen die afhankelijk zijn van het openbaar vervoer kunnen blijven reizen. Bij toezicht en handhaving van de maatregelen kregen OV-medewerkers soms te maken met agressie en geweld en waren er zorgen onder het personeel voor een mogelijke besmetting. Het beeld is dat het aantal boetes voor het niet dragen van mondkapjes meebeweegt met de reizigersaantallen en de coronamaatregelen. Het aantal incidenten in relatie tot de coronamaatregelen blijft stabiel rond de 50 incidenten per week sinds begin van 2021. Vervoerders, politie en het ministerie bespreken wekelijks hoe de handhaving van de coronamaatregelen in het openbaar vervoer in de

⁶ Kamerstuk 31 305, nr. 331.

praktijk verloopt. Hierdoor kan snel worden geschakeld als dit nodig is en blijven we voortdurend de mogelijkheden om verder te verbeteren verkennen.

Daarnaast zorgen de gevolgen van de pandemie er ook voor dat het personeelsbestand van de vervoerders moet worden aangepast, met name door de verminderde vraag naar OV. Daarbij laat de transitie-monitor zien dat er vooral gekozen is voor een afbouw van de «flexibele schil» van uitzendkrachten. Daarmee is de flexibiliteit en wendbaarheid van vervoerders verminderd. De uitstroom van personeel blijft tot op heden beperkt tot natuurlijk verloop. De sociale partners hebben laten weten samen met vervoerders te willen werken aan een plan ter verbetering van het werkklimaat, verhoogde efficiency en grotere wendbaarheid van personeel en concessies in aanloop naar de nieuwe CAO Openbaar Vervoer.

Met bovenstaande informatie geef ik invulling aan de motie van het lid Laçin over de gevolgen van de coronamaatregelen voor het ov en het ov-personeel.⁷

Aanbod OV en BVOV 2022

Om ondanks de onzekere ontwikkeling van de reizigersinkomsten tijdig een adequaat OV-voorzieningsniveau te kunnen bieden is de OV-sector gebaat bij tijdig duidelijkheid. Dit geldt zeker voor deze sector gezien de benodigde doorlooptijd om te komen tot een dienstregeling en afgestemd aanbod voor de reiziger. Om deze redenen heeft het kabinet op 25 juni jl. besloten om de huidige beschikbaarheidsvergoeding OV ongewijzigd te verlengen tot 1 september 2022. Het streven is om vanaf 1 september 2022 terug te keren naar de gebruikelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, concessieverleners en vervoerders ten aanzien van de opbrengsten en kosten. Als vangnet besluit het kabinet uiterlijk het eerste kwartaal van 2022 op basis van de stand van de pandemie, voortgang reizigersherstel en de juridische mogelijkheden over de periode vanaf 1 september 2022. Ook aankomend jaar blijft daarbij voor het huidige kabinet een belangrijk uitgangspunt dat grofmazige afschaling ongewenst is en dit als belangrijke voorwaarde blijft gelden voor de BVOV.

Met de verlenging van de BVOV tot september 2022 zijn de regionale concessieverleners en de NS daarbij gevraagd om de vervoerplannen voor 2022 te actualiseren zodat de plannen aansluiten bij deze vergoeding en de gemaakte afspraken over de transitie van het OV. Het vervoerplan 2022 van de NS wordt zoals gebruikelijk nog dit jaar met uw Kamer gedeeld. De vervoerplannen 2022 – met daarin transitie elementen – van de regionale concessies worden nog dit jaar door het Samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten (DOVA) gepubliceerd op de website www.dova.nu.

In het NOVB is afgesproken dat voor het voorzieningsniveau van 2022 een passend en vergelijkbaar OV-aanbod ten opzichte van 2021 aan wordt gehouden. Net als in 2021 wordt gestuurd op het in stand houden van de kwaliteit van het aanbod en het behoud van verbindingen en reismogelijkheden voor reizigers. De eerdergenoemde monitor van Ecorys laat op basis van de vervoerplannen 2022 zien dat voor het grootste deel van de concessies het geplande aantal OV-aanbod voor 2022 minimaal vergelijkbaar is als in 2021.

⁷ Kamerstuk 23 645, nr. 732.

Met de voorgaande beschrijving van het landelijk beeld kom ik tegemoet aan mijn toezeggingen om uw Kamer te informeren over de landelijke transitieafspraken en de actualisatie van de vervoerplannen voor 2022. In de afgelopen periode zijn er diverse acties in gang zijn gezet waarmee voldaan wordt aan oproepen van de Kamer voor wat betreft dit jaar. Het nieuwe kabinet zal zich moeten inzetten om ook de komende periode goed invulling te geven aan de verzoeken van de Kamer en om grofmazige afschaling te voorkomen. Daarbij zal het ministerie deze ontwikkelingen ook in 2022 blijven monitoren en uw Kamer daarover informeren.

Ontwikkelingen bij NS en ProRail als gevolg van COVID-19

In de kamerbrief over de Beschikbaarheidsvergoeding is aangegeven dat de Regeling BVOV voor het jaar 2021 mogelijkheden biedt voor vervoerders om in overleg met hun concessieverlener de dienstregeling te optimaliseren in verband met afnemende reizigersaantallen. Zoals toegelicht maakt iedere concessieverlener afspraken met haar concessiehouder(s) over eventuele afschalingen en bijhorende scenario's op basis van vraag naar OV.⁸

Als concessieverlener van de NS heb ik vorig jaar afspraken gemaakt over hoe om te gaan met toekomstige af- en opschalingen. De belangrijkste uitgangspunten hierbij zijn: de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de dienstregeling moet te allen tijde geborgd moet zijn. De beschikbaarheid van materieel moet zorgvuldig afgewogen worden tegen de reizigersaantallen, waarbij het risico op te volle treinen voorkomen dient te worden. Alle betrokken partijen, waaronder reizigersorganisaties en andere vervoerders, worden vooraf geïnformeerd en reisinformatie wordt tijdig aangepast.

Tegen deze achtergrond, met in achtneming van eerdere afspraken met NS, in samenhang met de aangescherpte coronamaatregelen en het effect van die maatregelen op de reizigersaantallen, heb ik ingestemd met het voorstel van NS om de dienstregeling beperkt en tijdelijk af te schalen met ca. 5%. Vanwege het oplopend ziekteverzuim (door corona en quarantaine) bij NS draagt deze beperkte afschaling ook bij aan een robuuste en stabiele dienstregeling waar reizigers op kunnen blijven rekenen.

De afschaling omvat een aantal nachttreinen gericht op uitgaanspubliek, een aantal spitstoevoegers en een minder frequent aanbod van een aantal treinen na 18:30 uur. De bezetting van bovengenoemde treinen die worden afgeschaald ligt sinds 28 november jl. toen de nu geldende corona maatregelen in gingen gemiddeld onder de 15%. Voor de nachttreinen en avondtreinen ligt dat percentage onder respectievelijk rond de 10%. Voor de spitstoevoegers rond de 17%. NS informeert de reiziger via de gebruikelijke kanalen welke treinen het precies betreft. Gelet op de daling van de bezettingsgraad in de praktijk de voorbije twee weken, en de verwachting dat deze de komende tijd aanhoudt bij voortzetting van de geldende maatregelen, is de inschatting van de NS dat reizigers op de verbindingen waar wordt afgeschaalde voldoende capaciteit wordt geboden om verantwoord te reizen. Desalniettemin vind ik het wenselijk om een vinger aan de pols te houden.

Met NS heb ik afgesproken dat zij mij de komende tijd op basis van intensieve monitoring, wekelijks informeert over de ontwikkeling van de bezetting van de treinen. NS heeft ook aangegeven treinen op volle lengte

⁸ Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV concessies 2021 (Stcrt. 2021, nr. 25629) en Kamerstuk 29 984, nr. 917.

in te zetten. Als de monitoring daartoe aanleiding geeft of zodra de coronasituatie perspectief lijkt te gaan geven op het verspoelen van maatregelen, zal NS weer opschalen en dus treinen weer toevoegen aan de dienstregeling.

Deze beperkte en tijdelijke afschaling gecombineerd met de afspraken over monitoring vind ik verantwoord ook indachtig de afspraken die zijn gemaakt met alle vervoerders in Nederland over de Regeling BVOV. En deze afschaling zal bijdragen aan een robuustere uitvoering van de dienstregeling. De vitale functie van het OV wordt geborgd.

NS informeert reizigersorganisaties, andere vervoerders en ProRail. Uiteraard past NS de reisinformatie tijdig aan en houdt zij mij, zoals aangegeven, op de hoogte over de bezetting van de treinen. Zo kan NS na overleg met mij de dienstregeling eventueel tijdig aanpassen. Uw Kamer stel ik hiervan natuurlijk op de hoogte.

Verkeersleiding ProRail

Ik heb uw Kamer onlangs nader geïnformeerd over de capaciteitsproblemen op de verkeersleidingsposten van ProRail en hoe ProRail hiermee om gaat.⁹ De situatie blijft voorlopig onverminderd risico geven op de uitval van treinen. Zo reden er in de nacht van 12 op 13 december tussen 00.00 uur en 06.00 uur geen treinen op de lijnen Utrecht-Arnhem/Rhenen en Ede-Wageningen-Barneveld Centrum en zijn bussen ingezet. Het landelijk hoge aantal coronabesmettingen en de geldende coronamaatregelen zorgen ervoor dat de capaciteitsdruk op de verkeersleiding toeneemt. Omdat er zoveel besmettingen zijn komt de situatie nu vaker voor dat verkeersleiders te maken hebben met huisgenoten die Corona (gerelateerde klachten) hebben. Het huidige Rijksbeleid is dat personen met klachten die passen bij COVID-19 of huisgenoten hebben met een COVID-19 besmetting (ook wanneer men volledig gevaccineerd of hersteld is van corona) vijf dagen thuis moeten blijven en daarna aan het werk kunnen indien zij negatief testen. Als ProRail deze regel volledig volgt neemt het risico toe dat ProRail baanvakken stil moet leggen. Omdat het openbaar vervoer een vitaal proces is en de functie verkeersleider daarvoor tot de cruciale beroepsgroepen behoort, heeft ProRail in lijn met de adviezen van het OMT een protocol opgesteld waarmee duidelijk wordt onder welke uitzonderlijke omstandigheden zij verkeersleiders die volgens de rijksregels in quarantaine moeten in het geval van een positief geteste huisgenoot toch naar het werk kan laten komen. Dit kan alleen als de treindienst in gevaar komt, er geen alternatieven zijn, de medewerker beschermd en hiertoe bereid is en er geen bezwaar is vanuit de collega's.

Coulancemaatregel Leerwerktraject Taxichauffeur Doelgroepenvervoer

Verder wil ik met deze brief de gelegenheid aangrijpen om uw Kamer te informeren over een aanwijzing die ik de ILT onlangs heb gegeven. Deze aanwijzing verzoekt de ILT om niet handhavend op te treden richting aspirant-taxichauffeurs met een tijdelijke leer-werktrajectkaart (afgegeven tussen 01-08-2021 en 01-02-2022).

Vanwege aanpassingen inzake de theorie-examens bij het CBR als gevolg van de op 6 november afgekondigde coronamaatregelen, lukt het aspirant-chauffeurs buiten hun schuld om niet altijd tijdig (alle) documenten kunnen overleggen. De documenten zijn normaliter nodig voor afgifte van de chauffeurskaart. Door middel van deze coulancemaatregel worden aspirant-taxichauffeurs die nog geen examen hebben

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 948.

kunnen doen – maar verder over alle benodigheden voor een chauffeurskaart beschikken – in staat gesteld om langer zonder chauffeurskaart toch taxi werkzaamheden te verrichten.

Vooruitblik 2023 en verder

In het NOVB van 1 december jl. heb ik met vertegenwoordigers van de decentrale overheden en de vervoerbedrijven gesproken over het vangnet om tot besluitvorming te komen over de periode na 1 september 2022. Dat leidde tot een gesprek over de onzekere impact van Corona ook na deze datum op weg naar de scenario's zoals geschetst in bijvoorbeeld het Toekomstbeeld OV. Verwachting was en is immers dat er – ook ondanks de mogelijke structurele gevolgen van de COVID-19 pandemie – in de verdere toekomst veel meer OV-reizigers zullen komen vanwege de groei van het aantal Nederlanders die vooral in stedelijke gebieden gaan wonen en werken en daartoe gebruik zullen maken van het openbaar vervoer.

Gegeven de situatie in het hier en nu, waarbij de reizigers niet direct massaal terugkeren naar het OV, gegeven de onzekerheid over Corona en gegeven de stip op de horizon, vind ik het van belang scenario's en alternatieven uit te werken, zodat we in het eerste kwartaal van 2022 niet alleen tot besluitvorming komen over de laatste vier maanden van 2022, maar ook richting geven aan het gesprek over de periode na 2022. Het is immers van groot belang dat een toekomstbestendig OV blijvend kan bijdragen aan de bereikbaarheid van Nederland en grote opgaven zoals de klimaattransitie en woningbouwopgaven.

Ik ga daarom de komende tijd in NOVB-verband uitwerken hoe blijvend gewerkt kan worden aan een toekomstbestendig, beschikbaar en veilig openbaar vervoer.

Tot slot

Zowel regionaal als landelijk worden de ontwikkelingen in het openbaar vervoer als gevolg van de pandemie gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Mede dankzij de BVOV 2022 is het mogelijk om het ov-aanbod tot in ieder geval 1 september 2022 op peil te houden. Met de NOVB-afspraken is daarmee ook de basis gelegd voor de transitie van het OV, om de sector in de toekomst weer toekomstbestendig te maken, maar voor de uitwerking en vooral de effecten is een langere doorlooptijd nodig. De recente ontwikkelingen rond de COVID-pandemie zullen ook de komende tijd voor onzekerheid in de OV-sector zorgen. Daarnaast vraagt het openbaar vervoer om tijdsige besluitvorming over de te nemen stappen van onzekerheid en teruglopende reizigersaantallen naar een toekomst waarin alles wijst op een grote groei van het aantal reizigers en de aanpassingen die ook dat weer van de OV-sector vraagt.

Afsluitend wil ik mijn dankbaarheid uitspreken voor de mensen bij de OV-bedrijven die zich tijdens deze moeilijke periode steeds volledig hebben ingezet en blijven inzetten voor de reiziger.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg