

Vergaderjaar 2022–2023

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 787

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2023

Tijdens verschillende gesprekken met uw Kamer hebben we de gezamenlijke wens uitgesproken om goed te blijven monitoren hoe het openbaar vervoer zich ontwikkelt, nadat begin 2022 alle beperkende coronamaatregelen zijn opgeheven. Net als in 2021 is Ecorys daarom gevraagd om op basis van de vervoerplannen van de regionale vervoerconcessies en het hoofdrailnet inzicht te geven in het geplande OV voor 2023.¹ Met deze rapportage geef ik invulling aan mijn toezegging de ontwikkelingen in het OV te monitoren en aan de motie van het lid De Hoop om met deze rapportage inzicht te geven in de verdeling van het OV-aanbod over de dag.^{2, 3} Met deze brief geef ik tevens een doorkijk naar de bestuurlijke conferentie van het NOVB over de «*Urgente problematiek in het OV*» en de herijking van het Toekomstbeeld OV (TBOV) in 2023.

Ontwikkelingen in het aanbod en de transitie van het OV

Het openbaar vervoer heeft een ongekende periode achter de rug waarin de reizigersvraag als gevolg van de coronamaatregelen hard is geraakt. In de loop van 2022 werden de laatste coronamaatregelen afgeschaft, als laatste de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer. Het aantal reizigers nam als gevolg van onder andere het opheffen van het thuiswerkadvies begin 2022 eerst sterk toe, maar is qua volume na de zomer gestabiliseerd op ongeveer 80% t.o.v. 2019. De verdere stijging van de reizigersaantallen die eerder nog werd verwacht, heeft zich nog niet voorgedaan. De pandemie heeft gezorgd voor andere reispatronen met een vraag die zich

¹ Kamerbrief «*Stand van zaken vervoerplannen 2022, beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV) en actuele ontwikkelingen OV en taxi*» en bijlage «*Rapportage monitoring transitie openbaar vervoer*», 16 december 2021, Kamerstukken 23 645 en 25 295, nr. 762.

² Toezegging monitoring in «*Antwoord op vragen van het lid Alkaya over het bericht «Volgend jaar mogelijk 30 procent minder metro's, bussen en trams»*», 13 mei 2022, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2745.

³ Motie de Hoop: «*verzoekt de regering in haar monitoring niet alleen naar de gemiddelden te kijken, maar ook naar de verdeling over de dag*», 28 oktober 2022, Kamerstuk 23 645, nr. 733.

anders over de week verdeelt. Om vervoerders tijd en ruimte te geven zich aan te passen aan deze nieuwe werkelijkheid en de kosten voor het OV in 2023 te kunnen betalen, stellen de gezamenlijke overheden voor heel 2023 een transitievangnet beschikbaar. Op deze manier kunnen vervoerders veilig, voldoende en betrouwbaar openbaar vervoer blijven bieden. Het transitievangnet is de opvolger van de beschikbaarheidsvergoeding (BVOV), waarmee in 2020–2022 in totaal zo'n 3,1 miljard aan (extra) rijksmiddelen is uitgegeven, om het OV-aanbod op peil te houden.

De bijgevoegde Transitie-monitor bevat een analyse van de vervoerplannen 2023 waaruit geconcludeerd wordt dat het in een groot aantal gevallen lukt het aantal dienstregelingsuren (DRU's) op een gelijk niveau te houden als in het voorgaande jaar. De omvang van het aanbod kan volgens de rapportage verschillen per concessie vanwege de mate waarin reizigers terugkeren, de financiële impact van de teruggelopen reizigers-aantallen, verschil in concessieafspraken, omvang van de concessie of de impact van het personeelstekort. Het is daarnaast mogelijk dat er mutaties zijn binnen het aanbod, bijvoorbeeld dat er gekozen is om lijn X in frequentie te verlagen om vervolgens lijn Y te kunnen uitbreiden. De verantwoordelijke OV-autoriteit is continue op zoek naar een goede balans in het bieden van OV daar waar vraag is en tegelijkertijd waarborging van de betaalbaarheid van het bredere OV-systeem.

Deze puzzel was dit afgelopen jaar uitdagender dan andere jaren vanwege de personeelstekorten in de sector, oplopende kosten en nog achterblijvende reizigersinkomsten. Op sommige plaatsen zullen provincies in 2023 dan ook op zoek gaan naar alternatieven of slimme oplossingen. Zo wordt in een aantal regio's met een lagere vervoersvraag de ontsluiting gewaarborgd dankzij flexvervoer zoals in Twente en Friesland of in Zeeland waar doelgroepenvervoer en OV samenkomen in één mobiliteitscentrale. De rapportage «Staat van het regionale openbaar vervoer» biedt daarbij jaarlijks een goed overzicht van de verschillende vormen van flexibel vervoer in en/of buiten OV-concessies.⁴

Om te komen tot gebalanceerde plannen wordt er jaarlijks een cyclus doorlopen, waarvoor de verantwoordelijkheid belegd is bij 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 zoals vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000 en borgt dat regionale en lokale keuzes over het OV-aanbod democratisch gelegitimeerd zijn. Het vaststellen van vervoersplannen en nieuwe dienstregelingen gaat ieder jaar gepaard met veranderingen op microniveau, dat is dit jaar niet anders. De gepubliceerde vervoerplannen 2023 van de regionale concessies zijn via de website van het Samenwerkingsverband van decentrale ov-autoriteiten (DOVA: www.dova.nu) te raadplegen. Het vervoerplan 2023 van de NS is zoals gebruikelijk met uw Kamer gedeeld.⁵

Een uitdaging bij het voor 2023 geplande OV zijn de personeelstekorten bij OV-bedrijven. Net als veel andere sectoren kampt de OV-sector met een tekort aan inzetbaar personeel, wat vervolgens impact heeft op de dienstregelingen. Vervoerders doen er alles aan om dit probleem te

⁴ Rapportage «Staat van het regionale openbaar vervoer 2021» van CROW, 10 november 2022, link: <https://www.crow.nl/kennis/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/kennisdocumenten/staat-van-het-regionale-openbaar-vervoer-2021>.

⁵ Bijlage bij Kamerbrief «Vervoerplan NS 2023 en addendum op het beheerplan ProRail 2023 maatregelen tegen hoge uitval in het treinvervoer», 19 december 2022, Kamerstuk 29 984, nr. 1078.

adresseren en waar nodig de reiziger tijdig te informeren over wijzigingen.

Als concessieverlener van het hoofdrailnet informeer ik uw Kamer met enige regelmaat over de gevolgen voor de NS-dienstregeling, de impact voor de reizigers en de (voor)genomen maatregelen.⁶ Omdat de personeelstekorten het afgelopen jaar van invloed zijn geweest op de dienstregelingen heb ik Ecorys gevraagd om de omvang hiervan en de reeds genomen maatregelen mee te nemen als onderdeel van de monitor. De verkregen inzichten neem ik mee richting de bestuurlijke conferentie van het NOVB over de urgente problematiek in het OV, die op 16 februari zal plaatsvinden. Tijdens deze bijeenkomst wordt ook gekeken naar andere factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de vervoersplannen, zoals kostenstijgingen en achterblijvende reizigersopbrengsten. Nadere toelichting over deze conferentie geef ik verderop in deze brief.

De derde monitoringsrapportage Transitie OV biedt naast een vooruitblik voor het OV-aanbod in 2023 ook inzicht in het voorzieningenniveau gedurende de afgelopen periode, de periode april tot en met november 2022. De onderzoeksperiode sluit daarmee aan op de voorgaande rapportage die op 8 juli gepubliceerd is.⁷ In 2022 kon het OV gebruik maken van de beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV), waarbij een afspraak gold dat het voorzieningenniveau in omvang en kwaliteit minstens gelijkwaardig moest zijn aan dat van 2021. De rapportage bevestigt dat dit in grote lijnen het geval was voor wat betreft het geplande aanbod, waarbij de aanhoudende personeelstekorten regelmatig voor onvoorziene aanpassingen in de dienstregelingen zorgde. Of er sprake was van een minimaal gelijkwaardige dienstregeling zal moeten blijken uit de BVOV-verantwoording over 2022. De evaluatie van de BVOV en de huidige transitieregeling (TVOV) zal in de loop van dit jaar starten, zodra ik over alle informatie beschik over de werking, het gebruik, de verantwoording en de effecten van de regelingen.

Doorkijk 2023: Conferenties en de herijking TBOV

Ik hecht waarde aan goede bereikbaarheid van Nederland, waarbij ik extra aandacht heb voor de ontsluiting van de dunner bevolkte regio's. Ik ben dan ook blij met de bevestiging uit de transitierapportage dat vervoerders in 2023 voldoende OV-aanbod bieden. Toch zien we ook een aantal ontwikkelingen waardoor het OV-systeem mogelijk onder druk kan komen te staan, denk hierbij aan blijvend minder reizigers, andere reispatronen, hogere energieprijzen, personeelsproblematiek, tariefstijgingen etc. In februari organiseert het NOVB een bestuurlijke conferentie om met elkaar te spreken over de impact van deze ontwikkelingen voor het OV. Het doel van deze bijeenkomst is een verdiepend gesprek over de uitdagingen en het verkennen van effectieve maatregelen, waarbij concessieverleners en -houders kunnen leren van elkaar (best practices) en tevens kansen voor concessieoverstijgende samenwerking kunnen verkennen. Zoals toegelicht is 2023 het jaar waarin de sector zich zo optimaal mogelijk zal moeten aanpassen aan het post-pandemische «nieuwe normaal».

Gelijktijdig werk ik samen met de sector aan de herijking van het Toekomstbeeld OV (TBOV) 2040. Zodat we niet alleen oog hebben voor

⁶ Kamerbrief «Stand van zaken integrale aanpak personeelstekort NS», 30 november 2022, Kamerstuk 29 984, nr. 1076.

⁷ «Tweede monitoringsrapportage Transitie OV», 8 juli 2022, gepubliceerd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/08/tweede-monitoringsrapportage-transitie-ov>.

impact van de ontwikkelingen op de korte termijn, maar deze ook goed aan laten sluiten bij de lange termijn opgave en de gezamenlijke visie die we hebben voor ons openbaar vervoer. In december 2022 is met alle partners uit het Toekomstbeeld OV aan de landelijke OV- en Spoortafel afgesproken om in de komende periode uitwerking te geven aan een herijkt Toekomstbeeld Openbaar Vervoer, dat antwoord geeft op de vragen en uitdagingen van nu en de toekomst. Tijdens de herijking zullen we de op korte en middellange termijn te zetten stappen en keuzes prioriteren en faseren. Ook zullen we het Toekomstbeeld intensief gaan verbinden met het traject van de Mobiliteitsvisie. In de Kamerbrief van 16 januari 2023 bent u hierover uitgebreider geïnformeerd⁸.

Vanuit een breder perspectief op bereikbaarheid is het OV naast lopen, fietsen, deelmobiliteit, MaaS, doelgroepenvervoer en de auto één van de mobiliteitsmogelijkheden die bijdragen aan de bereikbaarheid van voorzieningen, zoals banen, onderwijs en zorg, en sociale contacten. Er zijn echter groepen in de samenleving die om uiteenlopende redenen belemmeringen ondervinden bij het bereiken van bestemmingen. Daarom organiseer ik op 6 maart samen met de New Mobility Foundation de conferentie «*Bereikbaarheid voor iedereen*», waar in een brede samenstelling het onderwerp vervoersarmoede wordt geadresseerd en geagendeerd. Ik heb daarnaast toegezegd dit voorjaar in een Kamerbrief te reageren op het PBL-rapport «*Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*». ⁹

Ten slotte

Graag benadruk ik het belang van goede bereikbaarheid en goed OV voor heel Nederland. Ik wil met de geplande bijeenkomsten extra aandacht vragen voor belangrijke uitdagingen op zowel de korte als de (middel-)lange termijn. En met betrokken partijen gesprekken voeren over hun bijdrage. Gezamenlijk kunnen we het openbaar vervoer aantrekkelijker maken voor steeds meer reizigers.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁸ Kamerbrief «*Uitkomsten van de Landelijke Openbaar Vervoer- en Spoortafel van 14 december 2022*», 16 januari 2023, Kamerstuk 23 645, nr. 786.

⁹ Kamerbrief «*Bestuurlijke Overleggen MIRT 9, 10 en 11 november 2022, voortgang MIRT, moties en toezeggingen MIRT*», 14 november 2022, Kamerstuk 36 200 A, nr. 9.