



Rapportage

Monitoring transitie openbaar vervoer

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

6 december 2021

ECORYS 

Answering
tomorrow's
challenges
today

Inleiding

COVID-19	3
Doel van de monitor transitie openbaar vervoer	4
Ontwikkeling van de vraag	4
Ontwikkeling van het aanbod	4
Transitie OV	6
Getroffen maatregelen	9
	10

Maatregelen gericht op voorzieningenniveau

Passend voorzieningenniveau	11
Uitgangspunten verschillen, duiding is belangrijk	12
	13

Maatregelen gericht op spreiding vraag OV en inzet materieel

Maatregelen gericht op spreiding vraag	14
Maatregelen gericht op inzet materieel en assets	15
	15

Maatregelen gericht op aantrekkelijk maken OV

Marketing en communicatie	17
Proposities voor reizigers	18
Nieuwe betaalwijzen (EMV-betalen)	18
Landelijk BTW	19
MaaS-waardige concessies	19

Maatregelen gericht op aanpassingen concessies

Brede herijking concessies	20
	21

Maatregelen gericht op werkklimaat en productiviteit

Werkklimaat en productiviteit	22
	23



01

Inleiding

COVID-19

COVID-19 heeft nog altijd een enorme impact op onze economische en maatschappelijke activiteiten en daarmee op ons reisgedrag. Door COVID-19 zijn we niet alleen minder gaan reizen door het thuiswerken, maar ook op andere tijdstippen en op een andere manier: meer individueel vervoer ten koste van openbaar vervoer (OV).

Om de langer doorwerkende effecten van COVID te kunnen beheersen en het aanbod van openbaar vervoer aan te kunnen passen aan de vraag, is een transitie noodzakelijk. Partijen in de OV-sector werken toe naar een nieuw financieel evenwicht binnen de concessies. In het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) zijn afspraken gemaakt over een transitieprogramma. Deze moet de sector (voor de korte en lange termijn) weer financieel gezond maken, waardoor deze weer op eigen benen kan staan en de gebruikelijke verantwoordelijkheidsverdeling wordt hersteld. Gezamenlijk is gewerkt aan bouwstenen voor de transitie en op 9 april 2021 en 25 juni 2021 zijn afspraken gemaakt tussen alle vervoerders, decentrale

overheden (DO's) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over de noodzakelijke transitie van het OV.

Doel van de monitor transitie openbaar vervoer

Het ministerie van IenW wil vanuit haar systeemverantwoordelijkheid de impact van COVID-19 op het openbaar vervoer en de (transitie)maatregelen – die genomen worden om dat effect te beperken – monitoren. Op deze wijze wil het ministerie van IenW de ontwikkelingen in het OV op geaggregeerd niveau inzichtelijk maken, het NOVB en het Parlement daarover informeren en daaropvolgend een onderbouwing geven voor de beleidsontwikkeling. Deze voorliggende rapportage geeft inzicht in de gemonitorde ontwikkelingen.

Ontwikkeling van de vraag

Als gevolg van COVID-19 en de bijbehorende contact beperkende maatregelen is er in 2020 en 2021 sprake van een grote afname van het aantal instappers (en daarmee reizigersopbrengsten) in het openbaar vervoer ten opzichte van de pre-Corona situatie in 2019 (zie figuur 1 op pagina 5).

In figuur 1 wordt op basis van openbare Translink data het aantal maandelijks instappers getoond voor de periode januari 2020 t/m oktober 2021. Om een vergelijking te maken met de periode Pre-corona is het aantal instappers uit deze periode vergeleken met die in dezelfde maand in 2019.

Disclaimer:

- De cijfers zijn gebaseerd op het aantal check-ins op basis van anonieme, persoonlijke en zakelijke OV-chipkaarten. Dit betekent dat andere kaartvormen – waaronder papieren kaartjes – niet in de cijfers zijn meegenomen. Bepaalde concessiegebieden – zoals Amsterdam waar veel toeristen reizen met andere kaartvormen dan diegenen die in de TLS cijfers zijn opgenomen – zullen dan ook een veel grotere afwijking ten opzichte van 2019 kennen.
- Het aantal check-ins is niet hetzelfde als het aantal unieke reizigers. Een reiziger kan meerdere malen inchecken.

Toelichting op de figuur:

Vooraf in de eerste maanden van de pandemie (maart tot en met juni 2020) liep het aantal instappers sterk terug (tot wel 85 procent minder vergeleken met een jaar eerder). In deze maanden mocht het OV alleen nog gebruikt worden voor noodzakelijke reizen, bijvoorbeeld door mensen met een cruciaal beroep, en gold een strikte toepassing van de 1,5 meter maatregel. De vervoerders moesten zitplaatsen afplakken om de 1,5 meter te waarborgen. Vanaf 1 juli 2020 mocht het OV weer gebruikt worden voor niet-noodzakelijke reizen en kwamen met de introductie van de mondkapjesplicht alle zitplekken en reguliere staanplekken weer beschikbaar.

Het gebruik van het OV nam tot augustus 2020 in absolute zin toe ten opzichte van maart 2020, maar is nog altijd -46% ten opzichte van een jaar eerder. Hierna volgde een terugval in het gebruik door nieuwe beperkende maatregelen in de herfst en winter van 2020, waaronder de herintroductie van het gebruik van OV voor noodzakelijke reizen. In 2021 zette het herstel van het OV-gebruik weer in en in oktober 2021 was het aantal instappers in

Aantal instappers (check-ins) per maand t.o.v. gekozen referentiewaarde



Aantal instappers (check-ins) per maand t.o.v. gekozen referentiewaarde



Figuur 1: Aantal instappers (check-ins) per maand. **Bron:** TLS.

absolute zin toegenomen tot ongeveer een derde minder dan in 2019.

Het gebruik van het OV nam de laatste maanden in absolute zin toe. Het aantal instappers zal echter niet zomaar weer op het pre-Corona niveau uitkomen. Thuiswerken en online onderwijs lijken een structureel effect te hebben op de reizigersvraag. In juni 2021¹ en

november 2021² heeft het Kennisinstituut mobiliteit (KiM) een actualisatie uitgevoerd van de vervoerprognoses voor zowel trein, bus, tram en metro. Het KiM verwacht in de basisraming dat reizigers in 2023 weer nagenoeg dezelfde afstand afleggen als in 2019. In het pessimistische scenario is dat pas in 2025.

¹ KiM (2021). Actualisatie verkenning Openbaar Vervoer 2021-2025.

² KiM (2021). Mobiliteitsbeeld 2021.

In de openbaar vervoerconcessies / vervoerplannen van pre-COVID is echter gerekend met jaarlijkse groeiprognoses in aantallen reizigers en opbrengsten. Voor de jaren 2020, 2021 en 2022 is door COVID zeker geen sprake van groei. Integendeel, er is sprake van krimp van het aantal reizigers en dientengevolge van de opbrengsten. Belangrijke kanttekening bij de gepresenteerde ontwikkelingen in reizigersaantallen ten opzichte van 2019 is dan ook dat opdrachtgevers van het openbaar vervoer (zogenoemde OV-autoriteiten) en vervoerders (zogenoemde concessiehouders) te maken hebben met nog lagere aantallen reizigers en reizigersopbrengsten dan weergegeven in figuur 1.

Kortom: De OV-sector is en blijft nog altijd hard getroffen door de coronapandemie en de contact beperkende maatregelen en heeft dus te maken met een belangrijke (financiële) opgave.

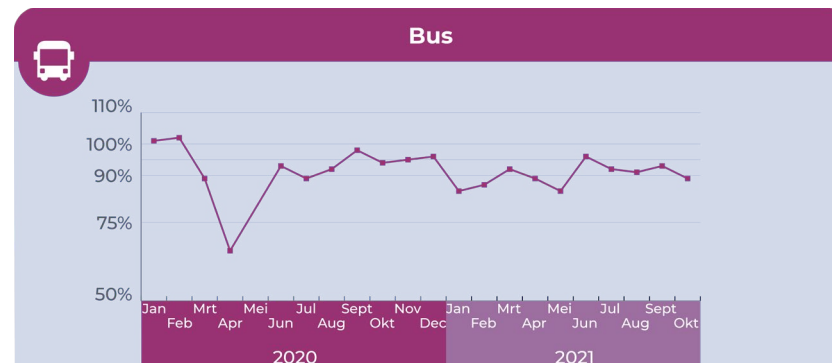
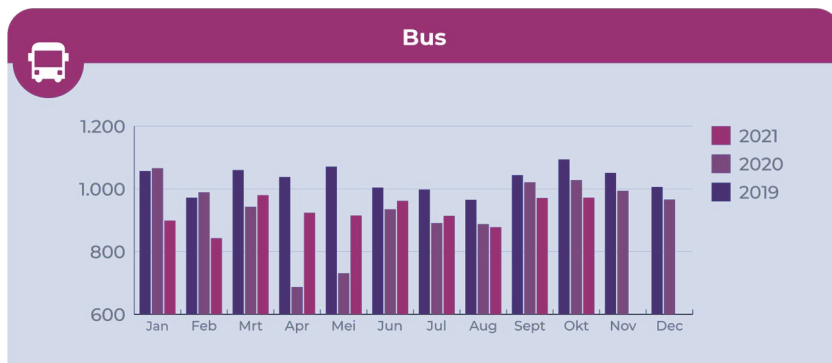
Ontwikkeling van het aanbod

Vervoerders hebben in de eerste weken van de coronapandemie het aanbod aangepast aan de sterk teruggenomen reizigersvraag en het oplopende ziekteverzuim onder medewerkers. Om het OV, als vitale sector, beschikbaar te houden heeft het kabinet de vervoerders verzocht een volwaardige dienstregeling aan te bieden. Hierop is besloten om per 1 juni 2020 met de maximale inzet van materieel en personeel te streven naar een zo normaal mogelijke dienstregeling³.

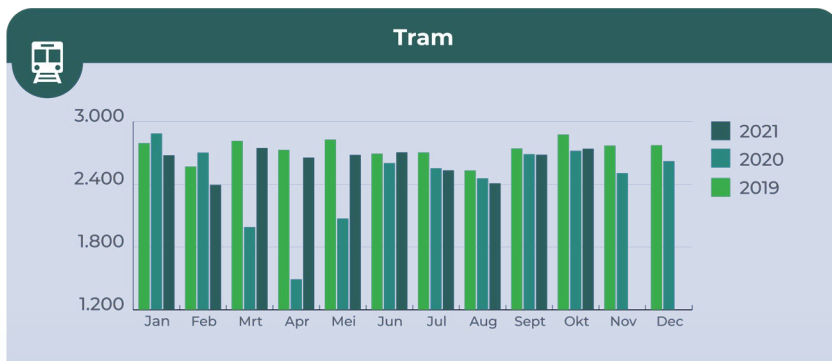
Het aanbieden van een volwaardige dienstregeling, terwijl reizigersaantallen aanzienlijk lager zijn, resulteert in aanzienlijke verliezen voor de vervoerders. Daarom is de regeling Beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV) door het Rijk geïntroduceerd. Deze regeling voorziet in een dekking van 93% tot 95% van de kosten van vervoerders minus de gerealiseerde reizigersopbrengsten.

Op 25 juni 2021 is in het NOVB afgesproken dat de BVOV verlengd wordt tot 1 september 2022. 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.

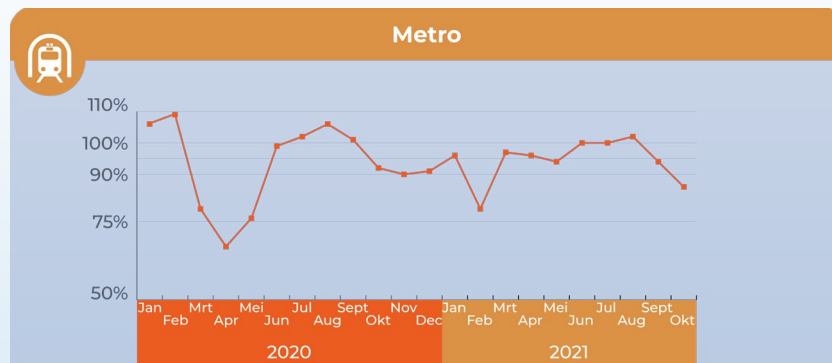
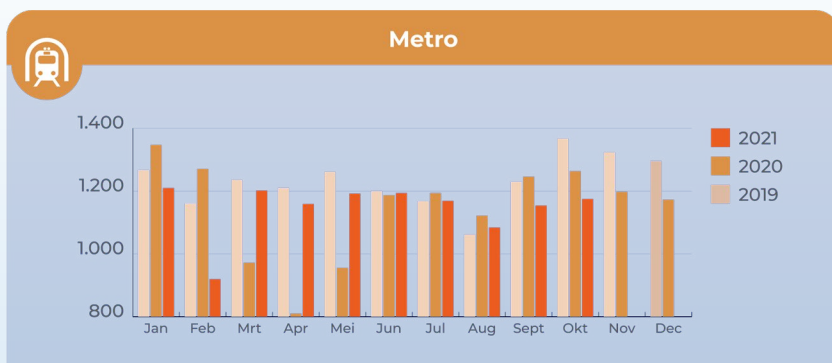
Overigens hebben niet alle concessies de BVOV aangevraagd. De onderstaande figuren geven per maand per modaliteit voor de periode 2019, 2020 en 2021 (tot en met oktober) inzage in de ontwikkeling van het OV-aanbod (het aantal dienstregelingsuren (dru's) en dienstregelingskilometers (drkm)). Deze ontwikkeling is gebaseerd op de data uit de BVOV monitor. In die monitor zijn niet alle concessies opgenomen.



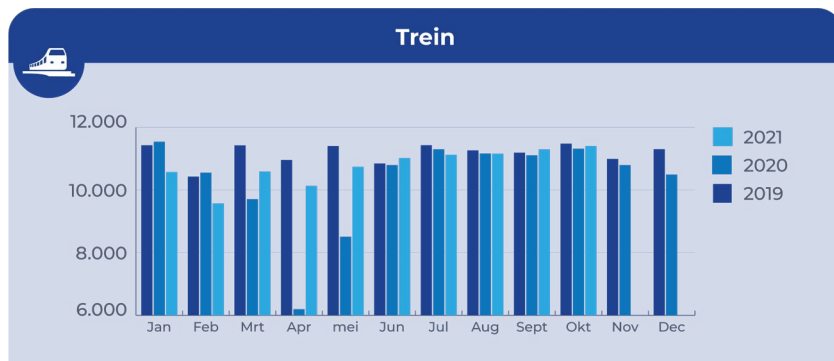
Figuur 2: Ontwikkeling dienstregelingsuren voor bus (links); Ontwikkeling aanbod ten opzichte van zelfde maand in 2019 (rechts). **Bron:** BVOV monitor.



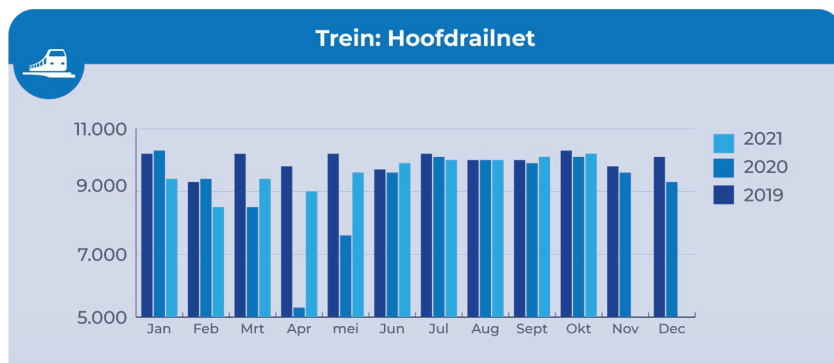
Figuur 3: Ontwikkeling dienstregelingskilometers voor tram (links); Ontwikkeling aanbod ten opzichte van zelfde maand in 2019 (rechts). **Bron:** BVOV monitor.



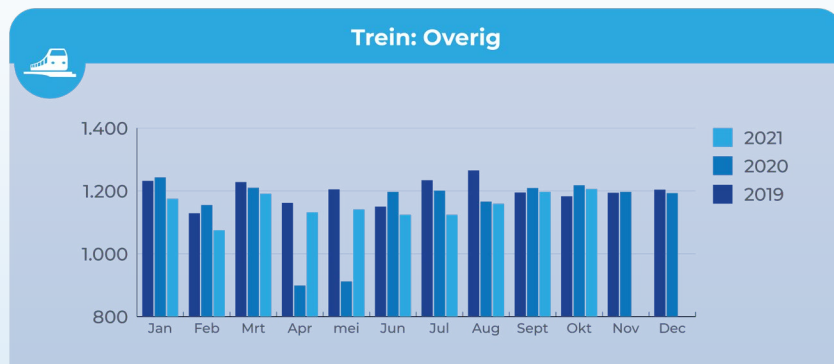
Figuur 4: Ontwikkeling dienstregelingskilometers voor metro (links); Ontwikkeling aanbod ten opzichte van zelfde maand in 2019 (rechts). **Bron:** BVOV monitor.



Figuur 5: Ontwikkeling dienstregelingskilometers voor trein (links); Ontwikkeling aanbod ten opzichte van zelfde maand in 2019 (rechts). **Bron:** BVOV monitor.



Figuur 6: Ontwikkeling dienstregelingskilometers voor Hoofdrailnet (links); Ontwikkeling aanbod ten opzichte van zelfde maand in 2019 (rechts). **Bron:** BVOV monitor.



Figuur 7: Ontwikkeling dienstregelingskilometers voor Overig net (links); Ontwikkeling aanbod ten opzichte van zelfde maand in 2019 (rechts). **Bron:** BVOV monitor.

Doorkijk naar aanbod openbaar vervoer in 2022 voor alle concessies openbaar vervoer

De dienstregelingen van 2022 zijn nog niet bekend voor alle concessies. Op basis van analyse van de op dit moment beschikbare vervoerplannen, aanvullende documentatie en aanvullende informatie van OV-autoriteiten is de conclusie dat de OV-autoriteiten streven naar een passend voorzieningenniveau, met een minimaal vergelijkbare omvang van het voorzieningenniveau in 2022 ten opzichte van 2021. Op basis van de analyse van de beschikbare informatie ligt het gepland aantal dienstregelingsuren en/of dienstregelingskilometers voor het grootste deel van de concessies op dit moment voor 2022 op een (minimaal) vergelijkbaar niveau als in 2021. Er zijn een beperkt aantal concessies waarin een percentuele afname in 2022 wordt voorzien.

Transitie OV

Op termijn moet de OV-sector weer op eigen benen kunnen staan. Daarom werken verschillende partijen binnen het landelijke transitieprogramma samen om de concessies op middellange en lange termijn weer financieel gezond te maken en te houden.

Dit heeft geresulteerd in een landelijk kader voor de transitie in de OV-sector, zoals vastgelegd in de transitieafspraken van 25 juni 2021.

Scenario's ontwikkeld voor de formalisatie van landelijke afspraken, toepassing van scenario's

OV-autoriteiten en concessiehouders werken op landelijk en regionaal niveau hard aan de beschikbaarheid en toekomstvastheid van het openbaar vervoer in Nederland. Gedurende de coronapandemie (periode 2020 – juni 2021; dus voor de geformaliseerde transitieafspraken in juni 2021) hebben OV-autoriteiten en concessiehouders ook al hard gewerkt om de effecten van de pandemie te beperken. Diverse scenario's zijn door OV-autoriteiten en concessiehouders uitgewerkt in die periode. Aan de hand van de gemaakte afspraken op 25 juni 2021 wordt de komende jaren verder gewerkt aan de transitie van het OV. Transitie-/vervoerplannen voor 2022 zijn recent vastgesteld en/of worden momenteel geactualiseerd op basis van de gemaakte NOVB afspraken.

Herijking voor 2023 naar herstel evenwicht in concessies

De DO's en regionale vervoerders spreken in generieke zin af dat alle decentrale OV-concessies, gegeven de BVOV- en de onderhavige transitieafspraken, richting 2023 herijkt worden. Deze herijking moet er voor zorgen dat de structurele effecten van corona weggewerkt worden, zodat concessies weer in (financieel) evenwicht worden gebracht, er opnieuw perspectief komt om te kunnen voortbestaan en partijen inschrijven bij nieuwe aanbestedingen en het aangaan van investeringen.

OV-autoriteiten en concessiehouders geven aan dat deze herijking pas definitief kan worden gemaakt als duidelijk is hoe het mogelijke vangnet voor de periode vanaf 1 september 2022 er uit ziet en hoe de herijking gebruik Studentenreisrecht (SOV) mogelijk uitmondt in aanpassing van Rijksbijdrage voor de studentenkaart.

Aanbestedingskalender

De pandemie heeft de marktwerking met betrekking tot concessieverlening verstoord, aanbestedingen zijn niet door gegaan vanwege onvoldoende interesse vanuit de markt. Dit heeft geleid tot noodconcessies en verlengingen van concessies. Hierdoor is het reguliere ritme verstoord, waarbij aanbestedingen verspreid in de tijd werden aanbesteed. Een en ander heeft geleid tot een situatie waarin te veel aanbestedingen in dezelfde jaren plaats zouden moeten vinden, wat leidt tot geen, weinig en/of kwalitatief onvoldoende inschrijvingen op de aanbestedingen. Vervoerders hebben immers maar beperkte tijd om offertes te maken voor de (tijdrovende) aanbestedingen. Anders gezegd: te veel aanbestedingen in te korte tijd leidt tot kwalitatief en kwantitatief minder OV dan met een gezonde marktspanning mogelijk is. De decentrale overheden ontwikkelen nu een nieuwe aanbestedingskalender teneinde een betere spreiding van de aanbestedingen mogelijk te maken.

Getroffen maatregelen

In de volgende hoofdstukken wordt inzicht verschaft in het type (transitie) maatregelen die door de concessiehouders- en verleners zijn genomen in de periode 2020 tot en met september 2021. De resultaten zijn gebaseerd op uitgevraagde informatie bij OV-autoriteiten en concessiehouders en de beschikbare transitie-, vervoer- en herijkingsplannen. Op een kwalitatieve wijze is per maatregel een concessie overstijgend beeld geschetst. Voor de beschrijving van het type maatregelen is de categorisering uit de afspraken set NOVB van 25 juni 2021 gevolgd. Het palet aan mogelijke transitie maatregelen – verkend in de periode 2020 en begin 2021 – was de basis voor deze formele transitie afspraken in het NOVB.

De bestuurlijk overeengekomen afspraken zijn gecategoriseerd naar algemene maatregelen (waaronder voorzieningenniveau, overheidsvergoedingen, afspraken om het OV aantrekkelijker te maken, spreiding van de vraag naar OV van reizigers en afspraken over het werkklimaat en productiviteit). De op 25 juni 2021 gemaakte afspraken worden overigens nu

bestuurlijk op landelijk- en regionaal niveau verder uitgewerkt en zijn dus nog niet (volledig) geïmplementeerd.

In deze eerste monitorperiode – waarin maatregelen ten gevolge van de pandemie in het OV nog van kracht zijn – is de relatie tussen reizigersaantallen / -opbrengsten en COVID nog nadrukkelijk aanwezig. Het monitoren en bijsturen op basis van ontwikkelingen in reizigers en in opbrengsten (op- en afschalen / herinrichten van aanbod, herinrichten van aanbod) heeft in deze periode regulier plaatsgevonden en zal komende jaren doorgaan door OV-autoriteiten en vervoerders. De in de inleiding gepresenteerde ontwikkeling van vraag en aanbod dient als volgt te worden gelezen: Genomen maatregelen beperken negatieve effecten en komen zoveel mogelijk aan de actuele vraag tegemoet. Er is geen causaal verband te leggen tussen een genomen maatregel en reizigersaantallen/ opbrengsten (met als reden dat COVID zelf nog een groot effect heeft).



02

Maatregelen gericht op voorzieningenniveau

Alle OV-autoriteiten hebben plannen met transitie-elementen waarbinnen maatregelen in de periode 2020 en 2021 konden worden geïmplementeerd. In de bestuurlijk vastgestelde transitieplannen zijn op diverse – in 2020 en 2021 verkende thema's– hoofdlijnen en richtingen bepaald. De uitgangspunten en eisen zijn (2020 – mei 2021) of worden (richting 2022 en verder op basis van de op 25 juni 2021 in het NOVB gemaakte transitieafspraken) uitgewerkt (in meer gedetailleerde plannen). Belangrijk onderdeel van de genomen maatregelen in deze en de komende periode is regelmatige bijsturing door OV-autoriteiten en concessiehouders op basis van monitoring van de ontwikkeling van het aantal reizigers en reizigersopbrengsten.

Dit betreft de af- en opschaling van het aanbod, en/of de inzet van passend vervoer / maatwerk / herstructurering van het netwerk. OV-autoriteiten en concessiehouders monitoren de vraag (aantal reizigers en opbrengsten) om de dienstregeling zo goed mogelijk aan te passen aan de actuele situatie. In alle concessies zijn in de periode 2020-2021 scenario's opgesteld. Hiermee

kon geanticipeerd worden op de scenario's / toepassing van het op- en afschalen. Deze zijn / worden toegepast op basis van de feitelijke situatie, de vraag naar het OV, eventuele geldende coronamaatregelen en het financiële kader.

Net als pre-corona optimaliseren vervoerbedrijven dienstregelingen voortdurend in overleg met de decentrale overheden (provincies en vervoerregio's) door het aanbod aan te passen aan de vraag. OV-autoriteiten bepalen in de zogeheten "vervoerplancycclus" jaarlijks het OV aanbod (dienstregeling) in hun concessies. Dit stemmen zij af met de gemeenten in het concessiegebied en de (regionale) reizigersorganisaties hebben adviesrecht op de voorgestelde wijzigingen in de dienstregeling. De dienstregeling wordt ter akkoord voorgelegd aan de decentrale volksvertegenwoordiging. Deze manier van werken past bij de decentralisatie van het stads- en streekvervoer die is vastgelegd in de Wet Personenvervoer 2000. De afwegingen per concessie, of zelfs per buslijn, zijn de verantwoordelijkheid van de decentrale overheid.

Passend voorzieningenniveau

In 2020 en 2021 hebben de OV-autoriteiten en concessiehouders hard gewerkt aan het bieden van een passend voorzieningenniveau, waarbij manieren zijn gezocht om het totale vervoeraanbod zodanig te herstructureren, dat reizigers zo goed mogelijk bediend worden en het – bij de gegeven vraag – ook leidt tot een structurele besparing van middelen. In vrijwel alle concessies is in de periode 2020-2021 sprake geweest van een wijziging van het voorzieningenniveau. Hierbij is gestuurd op het zoveel mogelijk in stand houden van de kwaliteit van het OV-aanbod en het behoud van verbindingen / reismogelijkheden voor reizigers. De inzet van flexibel vervoer en/of maatwerk (waaronder kleinschalige vervoervormen zoals knooppunttaxi's en meerijddiensten) en/of reizen met een overstap in het OV-netwerk zijn maatregelen geweest om verbindingen in stand te houden. Dit aanbod is niet per definitie opgenomen in de (in de inleiding weergegeven) aantallen dienstregelingsuren (dru's).

In transitieplannen van verschillende bus-concessies zijn (mobiliteits-) knooppunten en hubs als mogelijke maatregel benoemd. Dit is grotendeels een doorzetting van al bestaande visies. Het opnemen van deze mogelijke maatregelen in plannen betekent veelal niet dat daar nu ook al voldoende geld voor beschikbaar is. Knooppunten en hubs zijn gerelateerd aan de herstructurering van mobiliteitsnetwerken (inclusief OV). Deze plannen waren er veelal ook al voor COVID; COVID heeft de noodzaak voor implementatie echter versneld. In een groot deel van de transitieplannen van de bus-concessies en de verdere uitwerking daarvan is daaraan gerelateerd ook versnellen, strekken en bundelen benoemd als maatregel.

In het geval van afschaling is afgeschaald door verlaging van de frequentie op hoogfrequente lijnen, het rijden volgens vakantiedienstregeling, het (tijdelijk) niet meer aanbieden van scholierenlijnen, spitslijnen en spitsritten en het vervallen van lijnen in de avonduren. De hierdoor ontstane capaciteit is (deels) ingezet op momenten dat de vraag groter is, zoals extra ritten in de spits.

Uitgangspunten verschillen, duiding is belangrijk

Belangrijk is te beseffen dat de mogelijkheden om het aanbod te wijzigen per concessie en per modaliteit verschillen. In bepaalde concessies kan er sprake zijn van een beperkt voorzieningenniveau pre-COVID, waardoor afschalen niet of nauwelijks mogelijk is. Daar kan dan sprake zijn van een zeer hoog percentage van het voorzieningenniveau in COVID tijd (ten opzichte van pre-COVID). In andere concessies met een relatief hoog voorzieningenniveau leidt afschaling tot een procentueel lager voorzieningenniveau (ten opzichte van pre-COVID), maar kan nog altijd sprake zijn van een relatief hoog voorzieningenniveau.

Deel van de uitdaging in het bijsturen / af- en opschalen is dat het verlies in reizigersopbrengsten van bepaalde verbindingen verschilt per concessie. Denk hierbij aan een grote terugval in reizigers die normaal gesproken zorgen voor een relatief hoge reizigersopbrengst (zoals toeristen in, van en naar Amsterdam).

Er is vanuit het perspectief van opbrengsten dan ook een verschil in type reizigers. Dit onderscheid is in de (in deze rapportage gepresenteerde) TLS data niet weergegeven.



03

**Maatregelen gericht op spreiding vraag OV
en inzet materieel**

Maatregelen gericht op spreiding vraag

Het beter spreiden van de reizigers over de dag en de verschillende dagen van de week voorkomt drukte en leidt tot een betere inzet van materieel. Dit komt ten goede aan het voorzieningenniveau en wordt dan ook gezien als een belangrijke bouwsteen in de transitie. In 2020 en 2021 hebben er bij een groot deel van de concessies verkenningen plaatsgevonden voor de spreiding van scholieren/studenten en forenzen in het openbaar vervoer. Dit als onderdeel van de opgestelde scenario's in de vervoerplannen, maar ook als voortzetting van lopende overlegstructuren met onderwijsinstellingen en werkgevers.

Dit heeft echter niet altijd geresulteerd in bestuurlijk vastgestelde afspraken. Ook geven verschillende concessiehouders aan dat gemaakte afspraken met werkgevers en/of onderwijsinstellingen in diverse concessies niet hebben geleid tot aantoonbaar meer spreiding (geen impact). Bij verschillende concessies vinden nog steeds overleggen plaats, waarbij de nadruk vooral ligt op afspraken met onderwijsinstellingen en minder op afspraken met werkgevers.

In de hoogtijdagen van de pandemie, toen onderwijsinstellingen (deels) dicht waren, was er volgens verschillende OV-autoriteiten en concessiehouders sprake van een gedeelde erkenning van het belang en succes van het beter spreiden van reizigers. Hierdoor konden OV-autoriteiten en concessiehouders tot afspraken met onderwijsinstellingen komen.

Verschillende concessiehouders en OV-autoriteiten geven echter aan dat het vinden van oplossingen sinds de zomer van 2021 moeilijk is, mede gelet op de ontstane achterstanden in het onderwijs en het afzwakken van de beperkende maatregelen. Verschillende concessiehouders en OV-autoriteiten vrezen dat het momentum verloren gaat en vragen om regie vanuit het Rijk om meer bereidheid bij onderwijsinstellingen te krijgen om mee te werken aan spreidingsafspraken. Bijvoorbeeld door de roosters op elkaar af te stemmen. Met de koepels is tot op heden niet tot landelijke afspraken gekomen.

Maatregelen gericht op inzet materieel en assets

In de beginperiode van COVID werd gedacht dat door spreiding er een "vierkante" dienstregeling gereden zou kunnen worden. Dat zou betekenen dat er materieel over zou zijn in de spits. Dat overtollige materieel zou dan kunnen worden verkocht om de kosten te verlagen. Er is in de afgelopen periode gebleken dat de verkoop van boventallig materieel in dat kader niet mogelijk is gebleken. Door de gerealiseerde mate van instandhouding van het vervoeraanbod, soms als gevolg van de BVOV, en het verplaatsen van materieel naar andere concessiegebieden was het niet mogelijk om materieel of andere assets af te stoten. Sommige OV-autoriteiten noemen wel de optie om in de toekomst boventallige bussen uit te laten stromen als blijkt dat er in de komende jaren (ten gevolge van vraag) structureel minder gereden wordt. Dit was echter ook al de methodiek van pre-COVID. Dit geldt ook bij de vervangingsacties van dieselbussen naar zero-emissie (ZE) waarbij OV-autoriteiten kritisch naar de afstemming tussen capaciteit en verwachte vraag kijken.

Maatregelen gericht op materieel en andere assets zijn sterk gebonden aan bestaande afspraken binnen concessies. Vervanging van materieel speelt vooral bij ingang van een nieuwe concessie, waarbij aanbestedingen door de pandemie zijn uitgesteld. Conform afspraak wordt het ZE-bestuursakkoord doorgezet. Van een versnelling of vertraging van de uitvoering van het ZE-convenant is vooralsnog geen sprake.

Wel kan innovatie in de financiering en eigenaarschap van het ZE-materieel een belangrijke bijdrage leveren aan de voortgang van de uitvoering. Al voor de coronapandemie zijn er in diverse concessies nieuwe financieringsconstructies geïntroduceerd om de lasten van ZE-materieel anders te verdelen en daarmee de kosten van concessiehouders te verlagen (bijvoorbeeld in de provincie Utrecht, de MRDH en de VRA). Ook in de COVID-periode hebben OV-autoriteiten belangrijke stappen gezet.

Zo heeft de VRA besloten dat voor de nieuwe concessie Zaanstreek-Waterland, waarvan de startdatum is verschoven van december 2021 naar december 2023, al het busmaterieel zero emissie moet zijn in plaats van de oorspronkelijke 80 procent.

De VRA wordt daarbij zelf eigenaar van de bussen en laadinfrastructuur en verhuurt deze aan de concessiehouder. Voor de OV-concessie Gooi en Vechtstreek heeft de provincie Noord-Holland besloten een tripartiete financieringsovereenkomst aan te gaan met de concessiehouder en ING, zodat de concessiehouder alsnog vanaf medio 2022 volledig elektrisch de concessie kan uitvoeren. In de tripartite financieringsovereenkomst erkent de provincie dat de financierder (ING) eigenaar is van het ZE-materieel en dat er conform de overnameregeling een overnameverplichting voor het ZE-materieel zal gelden voor de opvolgende vervoerder.

Richting de nieuwe aanbestedingen verkennen verschillende OV-autoriteiten in marktconsultaties nieuwe innovatieve financieringsconstructies.



04

Maatregelen gericht op aantrekkelijk maken OV

De volgende mogelijke maatregelen zijn gericht op het aantrekkelijk maken van OV:

- **Marketing en communicatie;** campagne(s) om de reizigers terug te winnen;
- **Proposities voor reizigers;** maatregelen zoals slimmere abonnementen (part time abonnementen) die aansluiten op de nieuwe (tijdelijke) werkelijkheid.
- **Nieuwe betaalwijzen (EMV-betalen)**
- **Landelijk BTW**
- **MaaS-waardige concessies**

Marketing en communicatie

In 100% van de bus-concessies zijn in deze monitoringperiode maatregelen op het gebied van marketing en communicatie genomen om reizigers terug te winnen. Dit betreft regionale marketing initiatieven en de landelijke campagne (OV=OK). De nadruk heeft in deze periode gelegen op het terugwinnen van de oorspronkelijke reizigers (de nadruk lag niet op het aantrekken van nieuwe reizigers). Verschillende OV-autoriteiten geven overigens aan dat de systematiek van de BVOV (aanvullen kosten tot 93 of 95%) maakt dat het voor de inkomsten van de vervoerbedrijven in de periode waarin

de BVOV van toepassing is, geen verschil maakt hoe groot de reizigers aantallen zijn. Immers, extra reizigersinkomsten zorgen voor een vermindering van de aanvullende BVOV, maar het resterende tekort blijft gelijk. Een zo snel mogelijke stijging van de reizigers aantallen is echter wel van belang met het oog op de situatie ná BVOV.

Proposities voor reizigers

Naast de marketing en communicatie campagnes zijn er proposities ontwikkeld die reizigers versneld kunnen terugwinnen. Op het gebied van proposities zijn abonnementen ontwikkeld die aansluiten op de nieuwe werkelijkheid; betalen voor gebruik, achteraf betalen en meer flexibele abonnementen zoals parttime abonnementen en het bieden van een aantal reisdagen binnen een maand. Deze proposities sluiten aan op het hybride werken en het gewijzigde reisgedrag ofwel het bieden van bijpassende reisproducten om reizigers weer voor het OV te winnen. In sommige concessies heeft dit al geleid tot voorstellen voor nieuwe proposities, die nog wel in formele besluitvorming moeten resulteren.

Ook zijn in deze monitoringperiode proposities aan reizigers aangeboden zoals meerrittenkaarten tegen gereduceerd tarief, abonnementen met korting, leeftijdskorting, samenreizen en P&R actietarieven. Verschillende OV-autoriteiten geven aan dat uit ervaring blijkt dat reizigers tijd nodig hebben om te wennen aan nieuwe tariefproducten. Deze kosten de vervoerders ook relatief veel voorbereidingstijd. In de afgelopen periode heeft de sector gedacht en gehandeld over andere proposities binnen de bestaande betaalmethode. Er is in diverse concessies gekozen om geen nieuwe producten te ontwikkelen, maar juist aan te sluiten bij bestaande kaartsoorten en daar een korting op te geven. Deze keuze relateert direct aan de in het NOVB gemaakte afspraak over de implementatie van nieuwe betaalwijzen in het OV.

Nieuwe betaalwijzen (EMV-betalen)

De introductie van nieuwe betaalwijzen gebaseerd op de EMV-standaard (betalen met de bankpas/telefoon) is een programma van vervoerders, dat in stappen over het land wordt uitgerold. Dat maakt veel meer variatie in tariefproducten mogelijk, maar pas wanneer dat overall actief is. Het introduceren van nieuwe betaalbewijzen

(EMV-betalen) wordt door OV-autoriteiten en concessiehouders als belangrijk middel gezien om barrières voor reizigers weg te nemen en dan vooral ook de incidentele reiziger. Het EMV-betalen wordt daarmee ook als een belangrijke voorwaarde / leidend gezien voor nieuwe proposities: er worden geen grootschalige investeringen meer gedaan in producten op basis van de huidige Mifare-technologie. Aangezien grote wijzigingen in proposities grote (financiële) consequenties kunnen hebben, is het belangrijk goed te weten hoe reizigers terugkomen alvorens het totale assortiment te wijzigen.

Landelijk BTW

Vanuit de sector is in een eerdere fase voorgesteld de BTW te verlagen naar 6% of naar 0% om zodoende reizigers te trekken met lagere tarieven. De mogelijkheden voor een wijziging BTW-tarief zijn landelijk onderzocht. Vooralsnog behoort dit niet tot de mogelijkheden. Dit voorstel maakt overigens geen deel uit van de gemaakte afspraken in het NOVB op 25 juni jongstleden.

MaaS-waardige concessies

Op landelijk niveau zijn afspraken gemaakt over de implementatie van de zogeheten 'verwijsbepaling MaaS' bij lopende concessies. Door deze implementatie wordt het op korte termijn mogelijk om al het openbaar vervoer in Nederland via MaaS providers aan reizigers aan te bieden.



05

Maatregelen gericht op aanpassingen concessies

Brede herijking concessies

Door de gevolgen van de COVID-pandemie is het noodzakelijk om aanpassingen te doen aan de concessies. De concessies die een uitkering BVOV hebben aangevraagd zijn gewijzigd conform de bepalingen om vanaf 1 september 2020 een uitkering BVOV mogelijk te maken.

Daarnaast is in het NOVB de afspraak gemaakt dat alle decentrale OV-concessies richting 2023 herijkt worden en de structurele effecten van de pandemie worden weggewerkt, zodat concessies weer (financieel) in evenwicht worden gebracht en wendbaarder worden (zie ook de inleiding van deze rapportage) Veel concessies bevatten algemene (financiële) bepalingen over hoe omgegaan dient te worden met bijzondere omstandigheden, die weinig houvast en zekerheid bieden voor partijen. Dit remt de wendbaarheid (of flexibiliteit) van concessies. Daarom is er gewerkt aan een handreiking⁴.

De handreiking biedt ov-autoriteiten de mogelijkheid om binnen hun concessies beter en gemakkelijker op (on)voorzien ontwikkelingen te kunnen inspelen door hun concessies wendbaarder te maken.

Het is echter niet realistisch om te veronderstellen dat concessies zo wendbaar gemaakt kunnen worden dat ze een volgende crisis met de omvang van de coronacrisis volledig kunnen opvangen. Dat zou zoveel vragen aan risicobuffers en het opgeven van zekerheden dat dit te veel ten koste zou gaan van het voorzieningenniveau.

Er zijn binnen lopende concessies wel verschillende wendbaarheidsscenario's toegepast. Deze scenario's maken het mogelijk om binnen de bestaande concessie een toegestane tijdelijke afwijking van het overeengekomen voorzieningenniveau te realiseren. Deze wijzigingen zijn voornamelijk vraaggestuurd en kennen een monitoring en bijsturingssritme. In de concessies zijn afspraken gemaakt over periodieke monitoring, het updaten van prognoses en eventuele aanpassing van de dienstregeling.

In wendbare concessies kunnen dienstregelingen meerdere keren per jaar gewijzigd worden. Bij veel concessies wordt er gewerkt aan flexibiliteitsbepalingen over het tijdelijk toestaan van afwijkingen op bijvoorbeeld materieeleisen en capaciteitsnormen.

⁴ CROW (2021). Handreiking wendbare ov-concessie



06

Maatregelen gericht op werkklimaat en productiviteit

Werkklimaat en productiviteit

Mede dankzij de BVOV zijn grootschalige bezuinigingen op het vaste personeelsbestand bij de vervoerders achterwege gebleven. Wel is er sprake van personeelsuitstroom via een natuurlijk verloop (pensionering), mede als gevolg van het relatief oudere personeelsbestand. Gesprekken over een ouderenregeling lopen nog in de CAO OV Regeling Vervroegd Uittreden.

In de meeste gevallen is vooral de “flexibele schil” van uitzendkrachten afgebouwd. Dat was grofweg 10% van de inzetbare (flexibele) capaciteit. Daarmee is de flexibiliteit en wendbaarheid overigens verminderd.

De productie (het aanbod OV ofwel het voorzieningenniveau) zit nu grofweg op 90%. Er is nog geen duidelijkheid over wanneer wordt opgeschaald naar 100%. Omdat de flexibele schil weg is, betekent dit dat voor opschaling naar 100% personeel moet worden geworven. Dat kost tijd. Te vroeg werven betekent een niet noodzakelijke verhoging van personeelskosten. Te laat werven leidt tot capaciteitsproblemen. Hier zit dus een spanningsveld:

Eenzijds moeten afschalen vanwege lage vraag, anderzijds klaar moeten zijn voor de toekomst en personeel nodig hebben.

Onderdelen van oude CAO's zijn in het verleden verplicht overgenomen in nieuwe CAO's en in bedrijfsregelingen. Dit werkt belemmerend voor de noodzakelijke wendbaarheid. In het najaar 2021 organiseren sociale partners een startconferentie met het oog op en ter voorbereiding van de besprekingen aangaande de verwezenlijking van een nieuwe CAO Openbaar Vervoer.

De daadwerkelijke besprekingen volgen kort na de startconferentie. Het doel is een moderne CAO maken, waar werknemers mee geholpen worden om een betere balans tussen werk en privé te krijgen en meer vaste krachten kunnen worden aangenomen. Daarnaast kan zo de flexibiliteit en wendbaarheid van de roosters verbeterd worden.



Answering
tomorrow's
challenges
today

T: 010 453 88 00

E: info@ecorys.com