

Beleidsevaluatie BVOV/TVOV

Eindrapport

µ CONSULT
Part of Sweco

Panteia

Amersfoort, 17 maart 2026 | Kenmerk: 31204170 | Projectnr: IW124

Inhoud

Samenvatting 5

1. Inleiding 11
1.1 Aanleiding en doelstelling 11
1.2 Evaluatiemodel 11
1.3 Aanpak 13
1.3.1 Deskresearch 13
1.3.2 Data-analyse 14
1.3.3 Interviews 14
1.3.4 Verificatie 15
1.4 Leeswijzer 15

2. BVOV- en TVOV-regelingen nader toegelicht 16
2.1 Context 16
2.2 Beleidsreconstructie 18
2.2.1 BVOV 2020 18
2.2.2 BVOV 2021 19
2.2.3 BVOV 2022 20
2.2.4 TVOV 20
2.2.5 Samenvattend overzicht BVOV- en TVOV-regelingen 22
2.3 Vergelijking met compensatieregelingen in omringende landen 23
2.3.1 België 23
2.3.2 Duitsland 23
2.3.3 Frankrijk 24
2.3.4 Verenigd Koninkrijk 24
2.3.5 Synthese internationale vergelijking regelingen 25

3. Doelmatigheid van de uitvoering 26

3.1 Input 27
3.1.1 Beschikbare en bestede tijd/budget opstellen en uitvoeren regelingen 27
3.1.2 Omvang gereserveerde overheidsbijdragen 28
3.1.3 Synthese bevindingen 29
3.2 Activiteiten: Ontwikkeling regelingen 29
3.2.1 Organisatie rond de ontwikkeling van de regelingen 29
3.2.2 Gebruik ervaringen met eerdere versies van de BVOV-regelingen 29
3.2.3 Synthese bevindingen 30
3.3 Activiteiten: Uitwerking voorwaarden regelingen in concessies 31
3.3.1 Keuze voor een getrapte wijze van subsidiëren en verantwoorden 31
3.3.2 Op welke manier zijn de regelingen uitgewerkt in concessies? 31
3.3.3 Synthese bevindingen 32
3.4 Activiteiten: Uitvoering regelingen 32
3.4.1 Taakverdeling bij de uitvoering van de regelingen 32
3.4.2 Functioneren van getrapte wijze van aanvragen en verantwoorden 32
3.4.3 Functioneren beheersingsinstrumentarium 34
3.4.4 Synthese bevindingen 34
3.5 Activiteiten: Opstellen Transitieplannen 35
3.5.1 Betrokken partijen 35
3.5.2 Eisen aan de inhoud van de Transitieplannen 36
3.5.3 Synthese bevindingen 37
3.6 Intermediate output 37
3.6.1 Aantal ingediende en gehonoreerde aanvragen 37
3.6.2 Omvang verstrekte beschikbaarheidsvergoedingen 38
3.6.3 Bezwaar en beroep 39
3.6.4 Aantal en inhoud ingediende Transitieplannen 39
3.6.5 Synthese bevindingen 40
3.7 Beoordeling doelmatigheid van de uitvoering 40

4. Doelmatigheid van beleid 42

4.1 Intermediate outcomes 43
4.1.1 Vereiste minimale omvang ov-aanbod 43
4.1.2 Ontwikkeling omvang geplande ov-aanbod 43
4.1.3 Covid-maatregelen 45
4.1.4 Maatregelen in het kader van Transitieplannen 46
4.1.5 Synthese bevindingen 47
4.2 Beoordeling doelmatigheid van beleid 48

5. Doeltreffendheid van beleid 50
5.1 Outcomes 51
5.1.1 Rituitval en omvang gerealiseerd ov-aanbod 51
5.1.2 Verwachtingen t.a.v. herstel ov-gebruik 52
5.1.3 Ov-gebruik 52
5.1.4 Sociale veiligheid 53
5.1.5 Kostendekkingsgraad 54
5.1.6 Synthese 55
5.2 Neveneffecten en externe factoren 55
5.2.1 Verwachtingen vooraf 55
5.2.2 Waargenomen neveneffecten en externe factoren 55
5.2.3 Synthese bevindingen 56
5.3 Internationale vergelijking: ov-aanbod en ov-gebruik 57
5.3.1 België 57
5.3.2 Duitsland 57
5.3.3 Frankrijk 57
5.3.4 Verenigd Koninkrijk 57
5.3.5 Synthese internationale vergelijking 58
5.4 Beoordeling impact 58
5.5 Beoordeling doeltreffendheid 58

6. Lessen voor toekomstige crisissituaties 61
6.1 Lessen in relatie tot de doeltreffendheid van beleid 61
6.2 Lessen in relatie tot de doelmatigheid van beleid 62
6.3 Lessen in relatie tot de doelmatigheid van de uitvoering 63

Bijlage I Totaaloverzicht vragen per onderdeel van het evaluatiemodel BVOV- en TVOV-regelingen 66

Bijlage II Interviewvragen 69

Bijlage III Samenvatting beleidsreconstructie regelingen 73

Bijlage IV Beroep op regelingen per concessie 81

Samenvatting

Om de beschikbaarheid en het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer te waarborgen ondanks de als gevolg van de coronapandemie sterk afgenomen reizigersopbrengsten en met inachtneming van kabinetsrichtlijnen inzake corona om gezondheid en veiligheid niet in het gedrang te laten komen, stelde het Rijk in 2020 de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (BVOV) in. Omdat de coronamaatregelen tot maart 2022 in verschillende gradaties van kracht bleven werd de BVOV in 2021 en 2022 in aangepaste vorm gecontinueerd en in 2023 opgevolgd door de Transitievergoeding Openbaar Vervoer (TVOV), een overgangsregeling met een lager en gemaximeerd subsidiebudget.

De BVOV- en TVOV-regelingen waren doeltreffend. De regelingen droegen bij aan het zoveel mogelijk in stand houden van het aanbod aan openbaar vervoer, zodat essentiële reizen gemaakt konden blijven worden (dit was het hoofddoel van de regelingen). Daarnaast zorgden de regelingen voor behoud van werkgelegenheid en continuïteit van vervoerbedrijven doordat personeels- en overige kosten van een volwaardige dienstregeling grotendeels werden afgedekt. Het doel van de TVOV-regeling om de ov-sector te stimuleren om een transitie door te maken naar een beter op de vraag afgestemde en financieel gezonde dienstverlening, is in beperkte mate gerealiseerd. Dit geldt ook voor de met de BVOV 2021 beoogde transitie. Het grillige verloop van de pandemie in combinatie met de onzekerheid in hoeverre veranderingen in reisgedrag tijdelijk of blijvend van aard zouden zijn, bemoeilijkte beide transitiepogingen. Maar ook het gegeven dat de hoogte van de vergoeding een directe relatie had met de gerealiseerde reizigersopbrengsten – dit waren in feite communicerende vaten – stimuleerde vervoerbedrijven niet om de noodzakelijke transitie te maken.

De BVOV- en TVOV-regelingen waren ook doelmatig. Door de in het NOVB gemaakte afspraken over het doorbetalen van de vaste exploitatiebijdragen en de vergoeding voor het studentenreisrecht (SOV-contract) en een kostendekkingsgraad van aanvankelijk 93 tot 95% op concessieniveau, waren de verstrekte vergoedingen voldoende, maar niet hoger dan noodzakelijk om de doelen van de regelingen te bereiken.

Na 2020 kregen vervoerbedrijven en decentrale overheden wel ruimte om door afschaling van het ov-aanbod en/of het verstrekken van aanvullende subsidies tot maximaal een break-evenexploitatie van concessies te komen. Alternatieven die vanuit de ov-sector werden ingebracht met een grotere financiële stimulans voor vervoerbedrijven om het ov-gebruik en daarmee de reizigersopbrengsten weer te laten toenemen en zo weer een positief rendement te kunnen behalen, waren vanwege de combinatie van subsidies en winst politiek echter niet haalbaar.

De regelingen zijn ten slotte op een doelmatige manier uitgevoerd. Uit de beschikbare informatie kan worden afgeleid dat de uitvoeringskosten uitgedrukt als percentage van het totaal aan verstrekte vergoedingen veel lager zijn dan bij andere grote subsidieregelingen. Dit is mede te verklaren doordat bij de uitvoering voor een belangrijk deel gebruik kon worden gemaakt van bestaande werkwijzen, waaronder die voor subsidieverstrekking en -verantwoording.

Doel en opzet beleidsevaluatie

De Beleidsevaluatie BVOV/TVOV richt zich op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regelingen evenals op de mate waarin is voldaan aan de voorwaarden voor de doeltreffendheid en doelmatigheid, waaronder de kwaliteit van de uitvoering. Bij de opzet van de evaluatie is aangesloten bij de Toolbox Beleidsevaluatie en bij de evaluatie-opzet van de generieke NOW- en TVL-regelingen.

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op (i) deskresearch van Kamerbrieven, (internationale) literatuur en interne documenten, (ii) analyse van beschikbare kwantitatieve gegevens en (iii) interviews met vertegenwoordigers van betrokken ministeries, decentrale overheden, vervoerbedrijven en experts. De bevindingen zijn geverifieerd tijdens sessies met vertegenwoordigers van deze organisaties.

Context BVOV- en TVOV-regelingen

De coronapandemie leidde in maart 2020 tot een sterke daling van het aantal reizigers in het openbaar vervoer. De inkomsten van vervoerbedrijven namen substantieel af, waardoor zij hun aanbod moesten afschalen. Maatschappelijk gezien was het echter belangrijk dat het openbaar vervoer bleef rijden zodat mensen met een vitaal beroep met het openbaar vervoer naar hun werk konden blijven reizen en om het aanbod weer snel te kunnen opschalen na het opheffen van coronamaatregelen. Daarom stelde het kabinet in zeer korte tijd en vanuit acute zorg voor de continuïteit in nauwe samenwerking met de ov-sector per 1 juni 2020 de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (BVOV) in. Deze regeling compenseerde grotendeels het verlies aan inkomsten van vervoerbedrijven. Omdat de coronamaatregelen tot maart 2022 van kracht bleven, werd de regeling in 2021 en 2022 verlengd. In 2023 werd de BVOV-regeling vervangen door de Transitievergoeding Openbaar Vervoer (TVOV). Belangrijk om te realiseren is dat de BVOV- en TVOV-regelingen tijdens een crisissituatie tot stand zijn gekomen waardoor er geen tijd en ruimte was om hierbij het reguliere beleidsproces te doorlopen . Deze crisissituatie duurde bovendien langer dan verwacht en door het grillige verloop van de coronapandemie met meerdere (gedeeltelijke) lockdowns moesten partijen zich steeds opnieuw aan de gewijzigde situatie aanpassen in plaats van dat zij naar een nieuwe situatie na corona konden toewerken. Daarbij speelde ook de onzekerheid in hoeverre veranderingen in reisgedrag tijdelijk of blijvend van aard zouden zijn.

In totaal is aan de drie BVOV-regelingen circa € 3,2 miljard uitgegeven; een bedrag dat ten laste kwam van de rijksbegroting. Aan de TVOV-regeling is € 118 miljoen uitgegeven; een bedrag dat ten laste kwam van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voor drie regelingen was vooraf een hoger budget ingeschat en gereserveerd; alleen voor de BVOV 2021 bleek meer geld nodig dan verwacht als gevolg van het grillige verloop van de coronapandemie waardoor het ov-gebruik zich in 2022 minder snel herstelde dan was ingeschat.

Doeltreffendheid van beleid

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de relatie tussen de middelen die voor de regelingen zijn ingezet, de effecten die daarmee bereikt zijn en de mate waarin dit heeft bijgedragen aan het beoogde doel van de regelingen en of daarbij sprake was van ongewenste neveneffecten.

Doel van de BVOV-regelingen was om tijdens de coronapandemie, en de periode daarna, de beschikbaarheid van het openbaar vervoer te waarborgen, zodat essentiële reizen gemaakt konden blijven worden zonder dat daarbij de gezondheid en veiligheid van reizigers en personeel in het gedrang zouden komen. De voorwaarden die aan de BVOV-regelingen verbonden werden, verschilden daarmee van de voorwaarden van de generieke NOW-regelingen die aanvragers de mogelijkheid boden om hun activiteiten tijdelijk stop te zetten. Doel van de daaropvolgende TVOV-regeling was ondersteuning van de transitie naar een nieuwe situatie na corona om te komen tot voldoende, betrouwbaar en veilig openbaar vervoer zonder dat de ov-sector daarvoor nog langer afhankelijk was van extra financiële steun vanuit het Rijk. Ook de BVOV 2021-regeling bevatte al voorwaarden gericht op een dergelijke transitie. Daarmee verschilden doelen en voorwaarden van opeenvolgende regelingen op punten wel van elkaar, maar het hoofddoel (het zoveel mogelijk in stand houden van het ov-aanbod) en de grondslag voor de bepaling van de hoogte van de beschikbaarheids- en transitievergoedingen waren voor alle regelingen nagenoeg hetzelfde.

De BVOV-regelingen hebben ervoor gezorgd dat het ov-aanbod gedurende de coronapandemie grotendeels in stand is gebleven. Vervoerbedrijven voldeden aan de voorwaarde uit de BVOV 2020 om per juni 2020 weer een volwaardige dienstregeling te bieden. In 2021 vond binnen de ruimte die de BVOV 2021 bood wel enige afschaling van het ov-aanbod plaats, maar de dienstregeling 2022 moest op grond van de BVOV 2022 vervolgens minimaal vergelijkbaar zijn met die van 2021. Daarbij zorgden beschermingsmaatregelen in het kader van het ov-protocol ervoor dat reizigers zich veilig genoeg voelden om van het openbaar vervoer gebruik te blijven maken.

Hoewel het ov-aanbod grotendeels in stand bleef, besloten veel mensen om met een eigen vervoermiddel te gaan reizen, mede omdat andere coronamaatregelen erop aandrongen om alleen met het openbaar vervoer te reizen als dat echt noodzakelijk was. Op basis van een vergelijking tussen concessies kan echter geconcludeerd worden dat de regelingen een verdere afname van het ov-gebruik hebben weten te voorkomen: bij concessies waarvoor niet of niet op alle BVOV-en TVOV-regelingen een beroep is gedaan, vond een sterkere afschaling van het ov-aanbod plaats en was de afname van het ov-gebruik groter; een verschil dat aan het eind van de onderzoeksperiode nog niet teniet was gedaan.

Maatschappelijk gezien droeg het behoud van het ov-aanbod bij aan de beschikbaarheid van het openbaar vervoer voor het maken van essentiële reizen. In de BVOV-regelingen ontbrak echter een prikkel om het ov-gebruik actief te stimuleren, omdat directe reizigersopbrengsten en beschikbaarheidsvergoedingen in feite communicerende vaten waren. Daardoor vielen de directe reizigersopbrengsten mogelijk lager en de verstrekte vergoedingen mogelijk hoger uit dan nodig, waarbij moet worden opgemerkt dat het actief stimuleren van het ov-gebruik niet paste bij de kabinetsrichtlijnen inzake corona om het openbaar vervoer alleen voor essentiële reizen te gebruiken.

De regelingen voorkwamen dat vervoerbedrijven in ernstige financiële problemen kwamen en zorgden ervoor dat zij het eigen personeel in dienst konden houden. Wel werd de doeltreffendheid van de regelingen negatief beïnvloed door het toegenomen ziekteverzuim onder het personeel in combinatie met het inkrimpen van de flexibele schil vanwege de beperktere dienstregeling en de algemene krapte op de arbeidsmarkt waardoor het moeilijk was om personeelstekorten op te vangen.

Ten slotte zette de TVOV-regeling de transitie naar een beter op de vraag afgestemde en financieel gezonde dienstverlening opnieuw op de bestuurlijke agenda. De voorwaarden met betrekking tot deze transitie werden op aandringen van de ov-sector vooral functioneel vormgegeven, zonder concrete kwaliteitseisen, indicatoren of monitoring. Anders dan de Transitieplannen die in het kader van de BVOV 2021 waren opgesteld, hadden Transitieplannen in het kader van de TVOV-regeling weinig concrete impact en droegen zij nauwelijks bij aan structurele veranderingen of verminderde afhankelijkheid van overheidssteun, waarmee beperkt invulling is gegeven aan de geclaimde eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de benodigde transitie.

Doelmatigheid van beleid

Bij de doelmatigheid van beleid gaat het om de verhouding tussen de ingezette middelen en de producten en diensten die daarvoor geleverd zijn. De vraag daarbij is of deze producten en diensten tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen zijn verkregen en of met alternatieve beleidsopties hetzelfde of meer had kunnen worden bereikt tegen lagere maatschappelijke kosten.

Zoals hiervoor aangegeven zorgden met name de BVOV-regelingen ervoor dat het ov-aanbod tijdens de coronapandemie grotendeels in stand bleef. Dit zou niet gelukt zijn wanneer de vervoerbedrijven een beroep op de generieke NOW- en TVL-regelingen hadden moeten doen. De NOW-regeling vergoedde alleen een deel van de personeelskosten en de TVL-regeling bood onvoldoende dekking voor de hoge vaste kosten (rente, afschrijving, lease en gebruiksvergoeding) waardoor niet van vervoerbedrijven verlangd had kunnen worden dat zij een volwaardige dienstregeling zouden blijven bieden. Bovendien voorkwamen de regelingen dat decentrale overheden – behoudens in geval van verwijtbare rituitval – hun vaste exploitatiebijdragen konden verlagen in geval van een afschaling van het ov-aanbod. En door aan te sluiten bij de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het openbaar vervoer kon optimaal gebruik worden gemaakt van de expertise van de decentrale overheden om gegeven de verschillende kenmerken van concessies tot een dienstregeling te komen die aan de voorwaarden in relatie tot het hoofddoel van de regelingen voldeed.

Door de in het NOVB gemaakte afspraken over het doorbetalen van de vaste exploitatiebijdragen en de vergoeding voor het studentenreisrecht (SOV-contract) en een kostendekkingsgraad van aanvankelijk 93 tot 95% op concessieniveau, waren de verstrekte vergoedingen voldoende, maar niet hoger dan noodzakelijk om de doelen van de regelingen te bereiken. En doordat de regelingen aansloten bij de normale verantwoordelijkheidsverdeling in de ov-sector, werd optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare expertise om gegeven de verschillen in kenmerken van concessies tot dienstregelingen te komen die zo goed mogelijk invulling gaven aan de beleidsdoelen. Daarbij kregen vervoerbedrijven en decentrale overheden na 2020 ruimte om door afschaling van het ov-aanbod en/of het verstrekken van aanvullende subsidies tot maximaal een break-evenexploitatie van concessies te komen.

Alternatieven die door de ov-sector werden voorgesteld waarbij risico's ten aanzien van directe reizigersopbrengsten (meer) bij de vervoerbedrijven zouden worden gelegd en waarbij ook winst gemaakt zou kunnen worden, waren door de combinatie van subsidies en winst politiek niet haalbaar. Bij noodconcessies ter vervanging van aflopende concessies werd door vervoerbedrijven bedongen dat zij wel weer een positief rendement konden behalen in combinatie met afspraken over het op- en afschalen van het ov-aanbod bij veranderingen in de directe reizigersopbrengsten. Hierdoor kon voor de noodconcessies geen beroep meer op de BVOV- en TVOV-regelingen worden gedaan.

Door de beleidsdoelen van de verschillende regelingen werd 80% tot 90% van het ov-aanbod gehandhaafd, ook op momenten dat het ov-gebruik tot 70% lager was. Bij verdere afschaling van het ov-aanbod hadden de vergoedingen lager kunnen zijn, maar bij het opstellen van de regelingen overheerste de overtuiging dat handhaving van het aanbod nodig was, vooral op lijnen met een beperkte vervoervraag die al met lage frequenties reden en daardoor moeilijk kosteneffectief verder konden worden afgeschaald. Daarnaast vereiste het *Protocol verantwoord reizen* hogere frequenties omdat in voertuigen minder zitplaatsen beschikbaar waren en staanplaatsen niet mochten worden benut. Verder werd verwacht dat verdere afschaling van het ov-aanbod zou leiden tot hogere herstelkosten na afloop van de coronapandemie.

Doelmatigheid van de uitvoering

Bij doelmatigheid van de uitvoering van de BVOV- en TVOV-regelingen gaat het om de verhouding tussen de middelen die voor de ontwikkeling en uitvoering van de regelingen zijn ingezet en het aantal en de omvang van de verstrekte vergoedingen.

Uit de interviews komt naar voren dat de ontwikkel- en uitvoeringskosten (= inzet van eigen mensen en externe kosten) beperkt waren in verhouding tot het totaalbedrag aan verstrekte vergoedingen, ook in vergelijking met de uitvoeringskosten van andere subsidieregelingen. Verklaringen hiervoor zijn dat de gekozen SPUK-constructie met relatief weinig extra inspanningen kon worden ingevoerd, omdat deze aansloot bij de bestaande wijze van subsidieverlening via concessies. Dit begrensde ook het aantal vergoedingen dat jaarlijks verstrekt moest worden. Bovendien nam dit aantal in de loop van de tijd af.

Daarnaast was het vroegtijdig betrekken van decentrale overheden en vervoerbedrijven bij de opzet van de regelingen waardevol vanwege hun concessiekennis. Niet alle decentrale overheden waren echter vanaf het begin even nauw betrokken, wat leidde tot kennisachterstanden waardoor extra instructie en overleg nodig was. Mede daardoor verliep de verantwoording van de middelen via de SiSa-systematiek moeizaam en waren correcties op basis van door accountants goedgekeurde verantwoordingen van vervoerbedrijven aan hun concessieverleners noodzakelijk.

Ten slotte had het ministerie van IenW dankzij de BVOV-monitor, de voortdurende afstemming met de ov-sector en controles van verantwoording van vervoerbedrijven voordat de betreffende SiSa-verantwoordingen werden ingediend, steeds voldoende grip op kosten, opbrengsten en budget. Wel geldt daarbij dat de uitvoering van de regelingen kwetsbaar was omdat dit binnen het ministerie van IenW voor een belangrijk deel bij enkele (externe) medewerkers was belegd.

Lessen voor toekomstige crisissituaties

Tot slot biedt de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV waardevolle lessen voor toekomstige crisissituaties met een plotselinge substantiële en langdurige afname van het ov-gebruik (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 6). Met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid gaat het om de volgende lessen:

1. Streef naar beleidsdoelen en succescriteria waaraan concrete indicatoren met normen zijn gekoppeld en borg structurele monitoring. In toekomstige crisissituaties helpt een beperkte set kern-KPI's (bijvoorbeeld ov-gebruik per motief, gepland en gerealiseerd ov-aanbod, omvang personeelsbestand of gerealiseerde kostendekkingsgraad) om tijdig bij te kunnen sturen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van regelingen beter te kunnen verantwoorden.
2. Stel bij opeenvolgende regelingen de doelen en doelstellingen steeds bij op basis van opgedane ervaringen en inzichten in de effecten van een crisissituatie op het reisgedrag.

3. Voer bij het uitwerken van een regeling een analyse uit van mogelijke (onwenselijke) prikkels van de regeling en bouw prikkels in om na de acute crisissituatie het ov-gebruik en daarmee de directe vervoeropbrengsten in de nieuwe situatie te vergroten. In toekomstige crisissituaties is het raadzaam oog te hebben voor onwenselijke/ontbrekende prikkels en (on)gewenste neveneffecten.
4. Neem effecten van een regeling voor de beschikbaarheid en inzetbaarheid van personeel expliciet mee (flexibele schil, ziekte/verlof, opschaling). Koppel bij de opzet van regelingen steun aan een realistisch personeels- en continuiteitsplan, gericht op het in voldoende mate beschikbaar houden van voor de uitvoering van het openbaar vervoer essentieel personeel.
5. Stel concretere eisen aan een transitieprogramma gericht op aanpassing van de ov-sector aan een postcrisissituatie en monitor consequent de naleving daarvan. De coronapandemie heeft geleerd dat door een ingrijpende crisissituatie het reisgedrag structureel wijzigt waardoor een dergelijke transitie een noodzaak voor de continuïteit van de ov-sector is en daarmee een (impliciet) beleidsdoel moet zijn. Dit vereist een concreet beeld van beoogde resultaten én een governance waarin voortgang aantoonbaar wordt gevolgd en kan worden bijgestuurd.
6. Borg in crisistijd structurele maatregelen voor reizigersspreiding en gedrag (met werkgevers/onderwijs), zodat 'tijdelijke' ingrepen duurzaam effect kunnen hebben. Door spreiding van reizen in te bedden in transitieprogramma's en dit een plek in het beleid te geven, kan capaciteit efficiënter worden benut en kan herstel van het ov-gebruik op een doeltreffende en doelmatige wijze worden ondersteund.

In relatie tot de doelmatigheid van beleid zijn de volgende lessen te trekken:

1. Baseer een toekomstige steunmaatregel voor het openbaar vervoer in geval van een pandemie wederom op een systematiek gebaseerd op geïndexeerde referentiekosten. De BVOV- en TVOV-regelingen van 2021 en verder kunnen als blauwdruk dienen wanneer bij een toekomstige pandemie of andere crisissituatie ov-gebruik en bijbehorende reizigersopbrengsten sterk dalen maar het aanbod toch zoveel mogelijk in stand moet blijven.
2. Ga na in hoeverre het in de toekomst bij een forse vraaguitval mogelijk is door 'minimaal ov-aanbod' expliciet aan scenario's voor vervoervraag en een heldere definitie van essentiële reizen te koppelen, zodat meer of langer afschalen van het ov-aanbod aantoonbaar proportioneel is en kosten bespaard kunnen worden. Door vooraf scenario's (vraagbandbreedtes) en een minimumvoorzieningsniveau ten behoeve van essentiële reizen te definiëren, kan steun gerichter worden ingezet en kan onnodige productie (en daarmee kosten) worden voorkomen, zonder de maatschappelijke functie te verliezen.
3. Onderzoek bij een toekomstige steunmaatregel in een vroegtijdig stadium of en hoe aflopende concessies c.q. noodconcessies onder de regeling kunnen vallen. Contact tussen decentrale overheden en het ministerie van IenW voorafgaand aan en/of tijdens de gesprekken met vervoerbedrijven over de omgang met aflopende concessies had tot andere afspraken kunnen leiden die eventueel onderdeel hadden kunnen zijn van (latere) regelingen hetgeen de positie van decentrale overheden in de gesprekken met vervoerbedrijven zou hebben versterkt.

Ten slotte zijn als het gaat om de doelmatigheid van de uitvoering de volgende lessen te trekken:

1. Benut in toekomstige crisissituaties de binnen de ov-sector aanwezige kennis en ervaring ook weer maximaal. Het is in toekomstige crisissituaties raadzaam om weer direct werkgroepen en een stuurgroep met vertegenwoordigers van de verschillen groepen stakeholders te formeren om zo maximaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en ervaring en een goede afweging en afstemming van toekomstige regelingen te borgen.
2. Werk ook bij crisisregelingen projectmatig met een expliciete uitvoeringsraming, planning en 'beslisagenda' om voorspelbaarheid en tijdigheid te vergroten. In toekomstige crisissituaties kan een projectmatige aanpak helpen om tijdig tot besluitvorming te komen (liefst vóór het kalenderjaar waarop de regeling ziet) en zo onzekerheid en risico's voor uitvoerende partijen te beperken en uitvoeringsprocessen (dienstregeling, verantwoording) beter te organiseren.

3. Borg in crisissituaties de continuïteit van de inzet van (extern) personeel bij het ministerie van IenW. Zet zoveel mogelijk personeel vanuit de vaste formatie in voor de uitvoering van de regelingen en regel indien nodig de inzet van vitaal extern personeel met een beroep op een crisissituatie buiten inkoopregels en lopende raamcontracten om.
4. Stimuleer dat decentrale overheden meer verantwoordelijkheid voelen en kunnen nemen door de controleerbaarheid voor decentrale overheden door datatoegang en reconciliatie tussen concessie- en bedrijfsniveau te verbeteren. Het delen van relevante monitorinformatie en het inbouwen van standaard reconciliatiestappen kan de gezamenlijke sturing en verantwoording verbeteren.
5. Onderzoek hoe de SiSa-verantwoording zodanig kan worden ingericht dat toekomstige regelingen voor crisissituaties goed kunnen worden verwerkt. Zorg voor een betere koppeling tussen gegevens in de SiSa-verantwoording en de accountantsverantwoording. Onderzoek daarbij of het wenselijk om kosten voor accountantscontrole subsidiabel te maken met het oog op een zorgvuldige externe toetsing.

Belangrijk daarbij is dat de wijze van handelen in toekomstige crisissituaties voor alle betrokken partijen duidelijk en makkelijk vindbaar is. In dat kader bevelen wij aan om als ov-sector een handreiking op te stellen hoe te handelen in toekomstige crisissituaties waarvoor bovenstaande lessen als basis kunnen dienen.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

De uitbraak van het coronavirus vanaf februari 2020 en de daaropvolgende contactbeperkende maatregelen hadden een grote impact op onder meer ons reisgedrag. Vervoerbedrijven zagen het aantal reizigers decimeren en schaalden vanwege de lagere inkomsten hun aanbod aanvankelijk direct af teneinde hun verliezen zoveel mogelijk te beperken. Tegelijkertijd was het belangrijk dat het openbaar vervoer zoveel mogelijk bleef rijden, bijvoorbeeld om mensen met een vitaal beroep van en naar hun werk te brengen, maar vooral ook om ervoor te zorgen dat het voorzieningenniveau direct op peil zou zijn op het moment dat er geen (reis)beperkingen meer zouden gelden. Om die reden verzocht het kabinet de vervoerbedrijven om hun dienstregeling per 1 juni 2020 weer op te schalen en stelde in ruil daarvoor een vergoeding beschikbaar die de weggevallen inkomsten grotendeels compenseerde: de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (BVOV).

Waar gehoopt werd dat het coronavirus onze maatschappij slechts tijdelijk zou ontwrichten, bleven de coronamaatregelen in verschillende gradaties tot maart 2022 van kracht. De BVOV werd daarom in 2021 en 2022, weliswaar in enigszins aangepaste vorm, gecontinueerd en in 2023 opgevolgd door de Transitievergoeding Openbaar Vervoer (TVOV), een overgangsregeling met een lager en gemaximeerd subsidiebudget.

In de BVOV- en TVOV-regelingen is aangegeven dat de minister “een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de uitkering in de praktijk” moet opleveren. En ook uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 vloeit een verplichting voort om deze regelingen te evalueren.

Om die reden heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) MuConsult en Panteia gevraagd een beleidsevaluatie (de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV) uit te voeren met als doel het beoordelen van:

- de doeltreffendheid (waaronder de effecten in de praktijk) van de regelingen;
- de doelmatigheid van de regelingen; en
- de mate waarin aan de voorwaarden voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is voldaan (zoals kwaliteit van de uitvoering, draagvlak en beoordeling van het beleid door de doelgroep).

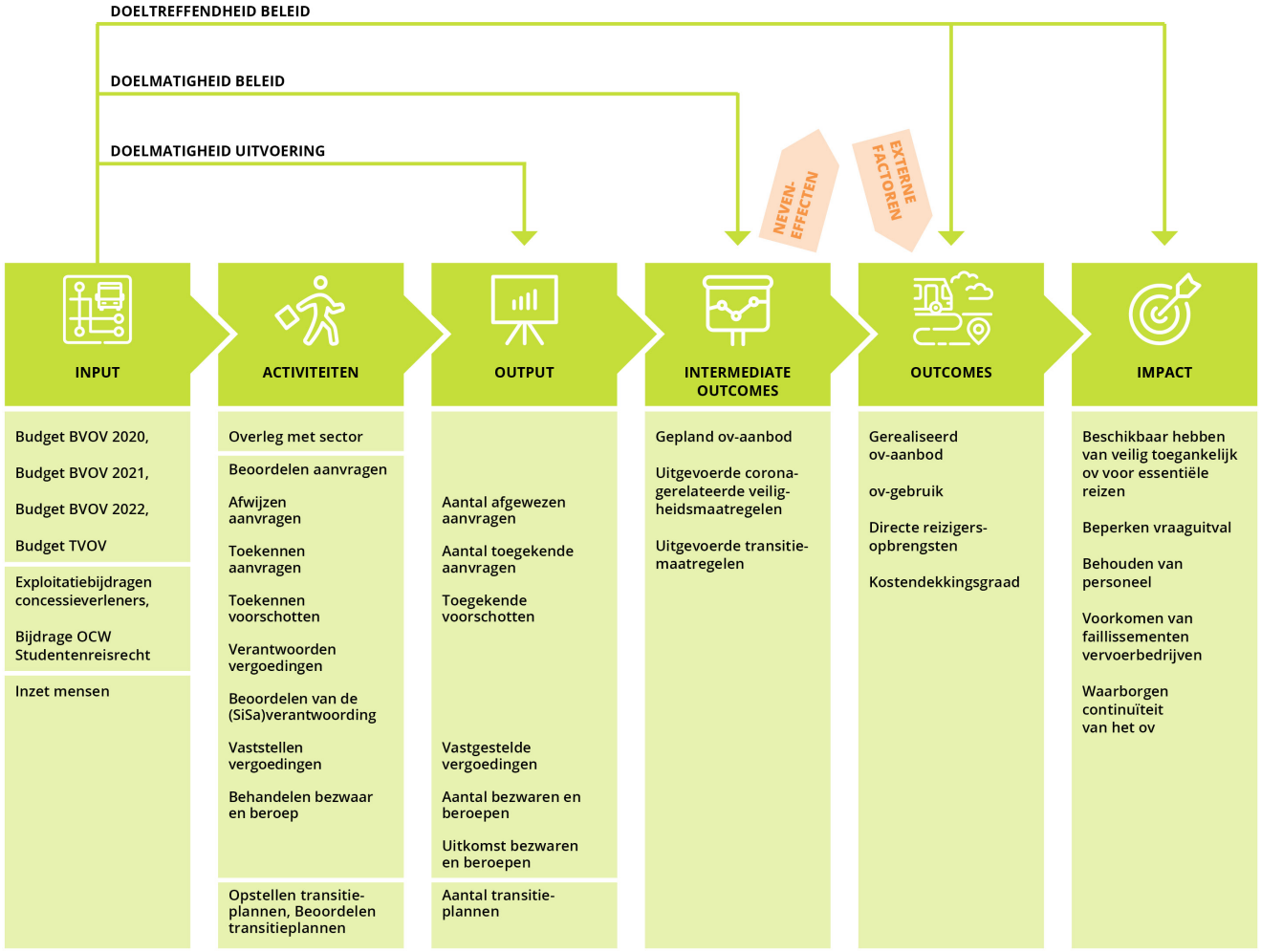
Omdat ten tijde van de gegevensverzameling voor deze evaluatie in de zomer van 2025 het controle- en vaststellingsproces in het kader van de TVOV-regeling nog niet was afgerond beperkt de evaluatie van deze regeling zich tot een beoordeling van de doelmatigheid van de uitvoering van deze regeling. Waar relevant vermelden we in dit rapport wel informatie over de TVOV-regeling die nadien beschikbaar is gekomen.

1.2 Evaluatiemodel

De Beleidsevaluatie BVOV/TVOV omvat veel aspecten. Om deze aspecten op een gestructureerde wijze af te lopen en in beeld te brengen helpt een model dat de relaties tussen ingezette middelen, activiteiten, prestaties en effecten inzichtelijk maakt. Voor de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV is aansluiting gezocht bij versies van het model zoals opgenomen in de Toolbox Beleidsevaluatie[1] en gehanteerd voor de evaluatie van de NOW- en TVL-regelingen[2]. Dit heeft geresulteerd in onderstaand evaluatiemodel waarin de in relatie tot de BVOV- en TVOV-regelingen relevante aspecten zijn benoemd (= onderdelen van het evaluatiemodel) en met pijlen is aangegeven welke causale relaties tussen deze aspecten worden bekeken om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van beleid, de doelmatigheid van beleid en de doelmatigheid van de uitvoering. Tabel 1 bevat een korte omschrijving van de verschillende onderdelen van het evaluatiemodel.

1 https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox
2 SEO/Dialogic, Kwantitatieve evaluatie TVL en NOW: Onderzoek naar gebruik, doeltreffendheid, procesgang en neveneffecten.

Figuur 1 Evaluatiemodel BVOV- en TVOV-regelingen



Tabel 1 Beschrijving onderdelen evaluatiemodel BVOV- en TVOV-regelingen

Onderdeel	Beschrijving
Input	De mensen, middelen, tijd en kennis die nodig waren om de regelingen uit te voeren.
Activiteiten	De processen en activiteiten die in het kader van de regelingen doorlopen/uitgevoerd moesten worden; bijvoorbeeld het indienen en beoordelen van aanvragen en verantwoordingen en het uitwerken van de regelingen in afspraken tussen concessieverleners en concessiehouders.
Output	Het directe resultaat van de activiteiten; bijvoorbeeld aantal toekenningen en vaststellingen van subsidies.
Intermediate outcomes	De producten en diensten die geleverd worden met de vanuit de regelingen verkregen middelen; bijvoorbeeld omvang/veranderingen in het geplande ov-aanbod en aan corona gerelateerde veiligheidsmaatregelen die getroffen zijn.
Neveneffecten	Verwachte en onverwachte effecten die buiten de formele doelstellingen van de regelingen vallen; bijvoorbeeld effecten op het ziekteverzuim onder ov-personeel.
Externe factoren	Factoren die buiten de invloedssfeer van direct bij de regelingen betrokken partijen liggen; bijvoorbeeld angst voor besmetting waardoor mensen ervoor kozen om met de eigen auto of fiets in plaats van het ov te reizen en dit daarna zijn blijven doen.
Outcomes	De effecten die met de producten en diensten bereikt zijn; bijvoorbeeld omvang van het ov-gebruik en daarmee gegenereerde directe reizigersopbrengsten.
Impact	De mate waarin deze effecten hebben bijgedragen aan het beoogde doel van de regelingen; bijvoorbeeld het mogelijk maken van essentiële reizen en het waarborgen van de continuïteit van het ov.
Doelmatigheid uitvoering	De relatie tussen de voor de regelingen beschikbare middelen (Input) en het directe resultaat van activiteiten in het kader van de regelingen (Output), rekening houdend met de wijze van uitvoering van die activiteiten.
Doelmatigheid beleid	De relatie tussen de voor de regelingen beschikbare middelen (Input) en de producten en diensten die daardoor geleverd zijn (Intermediate outcomes).
Doeltreffendheid beleid	De relatie tussen de voor de regelingen beschikbare middelen (Input) en de effecten die daarmee bereikt zijn (Outcomes), alsmede de mate waarin deze effecten hebben bijgedragen aan het beoogde doel van de regelingen (Impact), rekening houdend met neveneffecten en externe factoren.

Per onderdeel van het evaluatiemodel zijn meerdere vragen geformuleerd die in het kader van de beleidsevaluatie beantwoord moeten worden om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen. In de inleidende teksten van hoofdstuk 2 tot en met 5 zijn overzichten opgenomen van de vragen die in dat hoofdstuk aan de orde komen.

Daarbij is tevens aangegeven met welke (combinatie van) onderzoeksmethode(n), die in de volgende paragraaf nader worden toegelicht, de deelvragen zijn beantwoord. Een totaaloverzicht van de vragen is te vinden in bijlage I bij dit rapport.

1.3 Aanpak

De Beleidsevaluatie BVOV/TVOV is uitgevoerd conform het stappenplan uit de Toolbox Beleidsevaluaties. Voor de beleidsevaluatie is gebruikgemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de verschillende onderdelen van het evaluatiemodel teneinde goed onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de BVOV- en TVOV-regelingen. Daartoe zijn vier methoden toegepast:

1. literatuur- en documentanalyse, waaronder een internationale vergelijking (deskresearch),
2. analyse van beschikbare kwantitatieve gegevens (data-analyse),
3. semi-gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van bij de opzet en/of uitvoering van de regelingen betrokken partijen (interviews)
4. verificatie van de bevindingen gebaseerd op de resultaten van de voorgaande drie methoden (verificatie).

1.3.1 Deskresearch

Voor verschillende onderdelen van de beleidsevaluatie is gebruik gemaakt van beschikbare documenten, namelijk voor (1) het beschrijven van de regelingen en de beleidsreconstructie, (2) het beantwoorden van zoveel mogelijk onderzoeksvragen, en (3) een internationale vergelijking. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende typen documenten:

- Kamerbrieven uit de periode 2020-2024 over de totstandkoming, monitoring en stand van zaken van de regelingen
- Onderzoeksrapporten over de totstandkoming, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen
- Internationale literatuur over regelingen in ons omringende landen
- Interne documenten van het ministerie van IenW over de regelingen (vertrouwelijk verkregen).

Met voetnoten bij de betreffende passages wordt verwezen naar de documenten waarop deze passages zijn gebaseerd, met uitzondering van de interne documenten die vertrouwelijk via het ministerie van IenW zijn verkregen.

Internationale vergelijking

Tijdens de bespreking van de BVOV in het kader van de begrotingsbehandeling heeft de Tweede Kamer in 2020 aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in de compensatieregelingen in landen rond Nederland[3] In dat kader hebben wij als onderdeel van de deskresearch geïnventariseerd welke steunmaatregelen voor het openbaar vervoer in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn genomen en wat hiervan, voor zover gerapporteerd, het effect is geweest op aanbod en gebruik van het openbaar vervoer en de financiële positie van vervoerbedrijven.

Tijdens het uitvoeren van de internationale vergelijking is gebleken dat de uitgangssituatie in de onderzochte landen sterk verschilt, zowel onderling als met Nederland. Bijvoorbeeld als het gaat om de marktwerking binnen de ov-sector en de daarbij behorende risico-verdeling (o.a. opbrengstenrisico bij de overheid of bij het vervoerbedrijf) en het aandeel van de overheidsbijdrage in de totale inkomsten (en daarmee de gevoeligheid van vervoerbedrijven voor veranderingen in reizigersaantallen en reizigersopbrengsten). Ook de aard en omvang van de coronamaatregelen verschilden tussen landen. Dit beperkt de waarde van de internationale vergelijking voor deze beleidsevaluatie, maar inzichten die uit de internationale vergelijking voortkomen kunnen niettemin bruikbare informatie bevatten als het gaat om de lessen die uit de beleidsevaluatie getrokken kunnen worden.

1.3.2 Data-analyse

Naast documenten hebben wij ook beschikbare gegevens over ontwikkelingen in het aanbod, gebruik, kosten en opbrengsten van het openbaar vervoer in de periode 2019-2024 geanalyseerd. Dit betroffen gegevens uit de BVOV-monitor van het ministerie van IenW, aangevuld met gegevens ontleend aan de Staat van het OV (CROW) en de OV-monitor (CBS/Translink).

Daarnaast hebben wij gegevens uit de BVOV-monitor over de aangevraagde en toegekende vergoedingen op het niveau van (delen van) concessies[4] geanalyseerd.

1.3.3 Interviews

Wij hebben twintig interviews afgenomen met nauw bij de BVOV- en TVOV-regelingen betrokken personen die inzicht konden verschaffen in de totstandkoming, uitwerking, doelmatigheid en doeltreffendheid van de BVOV- en TVOV-regelingen. Dit betroffen personen die werkzaam zijn (geweest) bij:

- het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (vijf interviews)
- het ministerie van Financiën (twee interviews)
- decentrale ov-autoriteiten (zes interviews met vertegenwoordigers van provincies, vervoerregio's en DOVA, een samenwerkingsverband van twaalf provincies, twee vervoerregio's en OV-bureau Groningen-Drenthe)
- vervoerbedrijven (vijf interviews)
- accountantskantoor (één interview)
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM; één interview)

Aan de interviews namen steeds één of meerdere personen van de betreffende organisatie deel. De interviews duurden 60 tot 90 minuten en vonden fysiek of online plaats. Bijlage II bevat de complete vragenlijst, waarbij per type organisatie is aangegeven welke vragen tijdens interviews zijn behandeld. Van alle interviews is een gespreksverslag gemaakt dat ter validatie aan de geïnterviewde persoon/personen is voorgelegd. Informatie uit de verslagen is gebruikt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, de verslagen zelf zijn vertrouwelijk. Om te voorkomen dat de beantwoording van onderzoeksvragen op basis van de interviews alsnog herleidbaar is naar individuele personen, geven wij bij de beantwoording de type(n) organisaties aan (bijvoorbeeld: vervoerbedrijf of vervoerbedrijven) of refereren wij op een meer algemeen niveau naar de afgenomen interviews (een partij). Daarbij merken wij nog op dat meerdere geïnterviewde personen aangaven vragen soms moeilijk te kunnen beantwoorden omdat de interviews vijf jaar na het opstellen van de eerste BVOV-regeling plaatsvonden.

3 Kamerstuk, vergaderjaar 2019-2020, 34 490 6 d.d. 15 juli 2020.
4 Ook vormen van personenvervoer over water (veerdiensten) kwamen voor de BVOV- en TVOV-regelingen in aanmerking. Hoewel de opdrachten hiervoor deels via contracten (tweezijdige overeenkomst) in plaats van concessies (eenzijdige overeenkomst) zijn geregeld, spreken we met het oog op de leesbaarheid in dit rapport alleen over concessies, waaronder dus ook deze contracten vallen.

1.3.4 Verificatie

De bevindingen gebaseerd op de resultaten van de drie hiervoor beschreven methoden hebben wij op verschillende manieren geverifieerd, te weten:

- Een door de opdrachtgever geformeerde begeleidingsgroep heeft geadviseerd over de opzet van het onderzoek en een conceptrapport met bevindingen heeft gereviewd.
- De opzet van het onderzoek is besproken tijdens een bijeenkomst van het directieoverleg NOVB (DO-NOVB).
- Op verzoek van het NOVB heeft de werkgroep concessies de beleidsreconstructie zoals samengevat in paragraaf 2.2 en Bijlage III en een conceptrapport met bevindingen gereviewd.
- Tijdens drie sessies met vertegenwoordigers van partijen die betrokken waren bij de BVOV-en TVOV-regelingen zijn op de bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen besproken. Het doel van deze sessies was om te reflecteren op de belangrijkste bevindingen en voorlopige conclusies van de evaluatie en hieruit gezamenlijk lessen te trekken voor de toekomst.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de context achter en de beleidsreconstructie en inhoud van de BVOV- en TVOV-regelingen. Ook vergelijken we de regelingen met regelingen in ons omringende landen. In de daaropvolgende hoofdstukken evalueren we de doelmatigheid van de uitvoering van de regelingen (hoofdstuk 3), de doelmatigheid van de regelingen (hoofdstuk 4) en doeltreffendheid van de regelingen (hoofdstuk 5), waarbij we aangeven of de antwoorden op de vragen op deskresearch, data-analyse en/of interviews zijn gebaseerd. We sluiten elke paragraaf af met onze afdronk van de bevindingen op basis van de verschillende onderzoeksmethoden (synthese bevindingen) en elk hoofdstuk met een beoordeling van de doelmatigheid respectievelijk doeltreffendheid van de regelingen. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een aantal lessen voor het handelen bij toekomstige crisissituaties.



Foto door Laura James

2. BVOV- en TVOV-regelingen nader toegelicht

Het doel van de BVOV-regelingen was om tijdens de coronapandemie, en de periode daarna, de beschikbaarheid en het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer te waarborgen met inachtneming van kabinetsrichtlijnen inzake corona zodat gezondheid en veiligheid niet in het gedrang zouden komen. Er zijn drie opeenvolgende regelingen geweest met een totaal gereserveerd budget van circa € 3,2 miljard. Het doel van de daaropvolgende TVOV-regeling was ondersteuning van de transitie naar een nieuwe situatie na corona om te komen tot voldoende, betrouwbaar en veilig openbaar vervoer. Hiervoor is een budget van maximaal € 150 miljoen beschikbaar gesteld.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de omstandigheden waaronder (= de context) en de wijze waarop (= de beleidsreconstructie) de BVOV- en TVOV-regelingen tot stand zijn gekomen. Tevens geven wij een overzicht van de inhoud van de vier regelingen en vergelijken de regelingen met regelingen in ons omringende landen. Vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn:

- Hoe werd het 0-alternatief gedefinieerd?
- Welke varianten (regelingen/instrumenten) zijn er naast of in plaats van de BVOV- en TVOV-regelingen overwogen?
- Welke invloed had de (inschatting van de) mate van herstel van de reizigersopbrengsten op de inhoud van de BVOV 2021, de BVOV 2022 en de TVOV?
- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de BVOV- en TVOV-regelingen en regelingen in ons omringende landen?

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de resultaten van een door het ministerie van IenW uitgevoerde beleidsreconstructie per regeling. Een samenvatting van de resultaten van deze beleidsreconstructies is overgenomen in Bijlage III. Uitzondering is de vergelijking met regelingen in ons omringende landen (paragraaf 2.3) die gebaseerd is op eigen deskresearch.

2.1 Context

Eind februari 2020 werd in Nederland het eerste geval van coronabesmetting geconstateerd. Carnaval en terugkerende wintersporters zorgden voor snelle verspreiding. Overheidsingrijpen was nodig om de verspreiding van het virus te beperken. Op 23 maart stelde het kabinet een 'intelligente lockdown' in, waarbij onder andere scholen, kinderopvang en horeca moesten sluiten, thuiswerken de norm werd en sociale contacten moesten worden vermeden. Mensen mochten en gingen minder reizen.

Vanaf april 2020 werd mede naar aanleiding van een notitie van de stads- en streekvervoerbedrijven aan de bestuurlijke overlegtafel van het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (BO NOVB) gesproken over de effecten van de coronapandemie op het openbaar vervoer. Als gevolg van de coronamaatregelen waren reizigersaantallen sterk afgenomen waardoor vervoerbedrijven veel minder reizigersopbrengsten genereerden. Er was een acute zorg over de continuïteit op de korte termijn en over de lange termijn schade aan het ov-systeem. Vervoerbedrijven, die veelal opbrengstverantwoordelijk waren, dreigden de dienstregeling namelijk sterk af te moeten schalen of zelfs in het geheel te moeten stoppen met rijden, terwijl het kabinet juist aangaf het openbaar vervoer als een vitaal proces te zien. Snijden in het aanbod zou contraproductief werken in relatie tot de wens om reizigers te spreiden teneinde drukte in het openbaar vervoer te voorkomen.

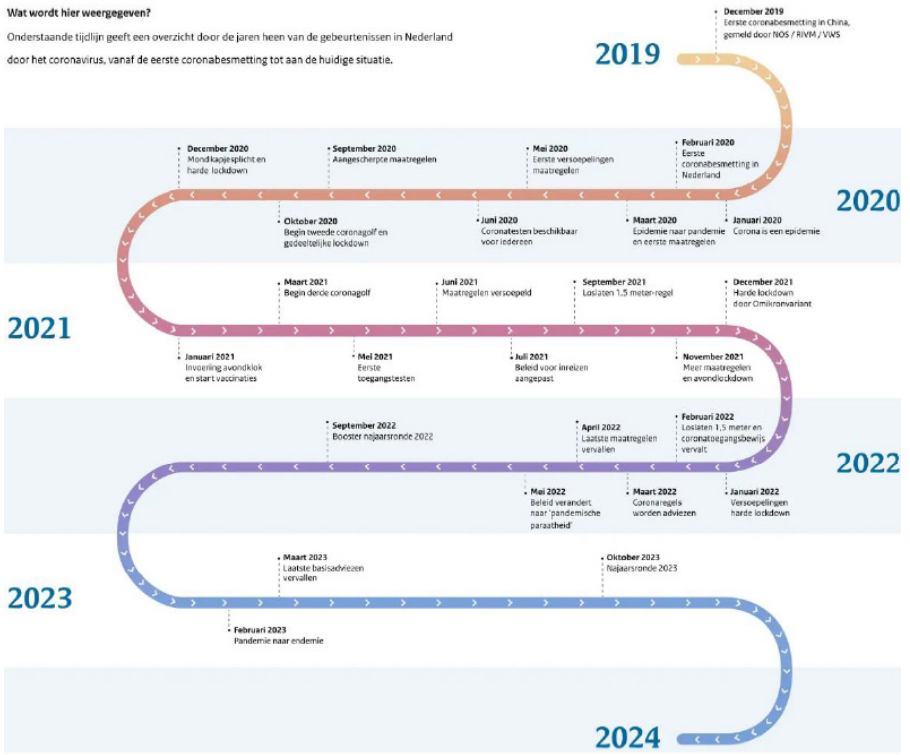
Als onderdeel van de door het kabinet genomen coronamaatregelen (zie figuur 2) werden er specifieke maatregelen getroffen op het gebied van mobiliteit. Doel was om op alle plaatsen en voor alle groepen in Nederland mobiliteit beschikbaar te houden, waarbij het openbaar vervoer een belangrijke rol had bij het op een veilige wijze mogelijk maken van essentiële reizen.

Inzet was om vanaf 1 juni 2020, met een optimale inzet van personeel en materieel, een maximale capaciteit na te streven, waarbij (vanwege afstands-maatregelen) ongeveer 40% van de zitplaatsen beschikbaar diende te zijn voor reizigers. Tevens werd ingezet op het spreiden van vervoersstromen over de dag, het verminderen van het ov-gebruik en het nemen van veiligheidsmaat-regelen.[5] Om dit te kunnen realiseren, besloot het kabinet[6] om voor 2020 een beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer in te stellen, omdat van vervoerbedrijven een volwaardige dienstregeling werd verwacht terwijl reizigers-aantallen en directe reizigersopbrengsten nog beperkt waren: de BVOV 2020.

Na de zomer van 2020 bleek dat het gebruik van het openbaar vervoer net boven de 50% lag ten opzichte van het jaar daarvoor. Daarbij bleef het advies om thuis te werken van kracht en werd het (hoger) onderwijs nog deels op afstand verzorgd. In een Kamerbrief van 15 september 2020[7] wordt daarom aangekondigd dat de BVOV zal worden verlengd tot en met 30 juni 2021 met de mogelijkheid tot een versoberde verlenging tot 31 december 2021: de BVOV 2021.

In 2021 namen de reizigersaantallen weer toe van 30% begin 2021 naar 70% in september 2021 ten opzichte van dezelfde periode in 2019, maar daarmee waren deze nog steeds veel lager dan in 2019.[8] Medio 2021 had het kabinet al besloten tot continuering van de BVOV en werd de BVOV 2021 ongewijzigd verlengd tot 1 september 2022.[9] Nieuwe contactbeperkingen in november 2021 leidden daarna echter weer tot een daling van de reizigersaantallen met 10%. Uiteindelijk besloot het kabinet in april 2022[10] om de BVOV 2021 ongewijzigd te verlengen tot en met 31 december 2022: de BVOV 2022.

Figuur 2 Tijdlijn coronapandemie (bron: Coronadashboard, Rijksoverheid.nl)



Medio 2022 gaven decentrale overheden een globaal landelijk overzicht van de gevolgen van corona voor het ov-aanbod in 2023 indien er geen overbruggende transitie-afspraken voor 2023 tot stand zouden komen.[11] Zonder deze afspraken zou het ov-aanbod in 2023 gemiddeld 30% lager zijn dan in 2019 en zou geen bijdrage kunnen worden geleverd aan maatschappelijke doelen op het gebied van woningbouw, klimaat, energietransitie en bereikbaarheid.

5 Kamerstuk, vergaderjaar 2019–2020, 20 295, nr. 315 d.d. 6 mei 2020.
6 Kamerstuk, vergaderjaar 2019–2020, 23 645, nr. 716 d.d. 14 mei 2020.
7 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 726 d.d. 15 september 2020.
8 Kamerstuk, vergaderjaar 2021–2022, 23 645, nr. 762 d.d. 16 december 2021.
9 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 753 d.d. 19 mei 2021 en Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 755 d.d. 25 juni 2021.
10 Kamerstuk, vergaderjaar 2021–2022, 23 645, nr. 763 d.d. 14 april 2022.
11 20220705 BO NOVB 05-7-2022 03. Bijlage 2.1 Mogelijke gevolgen voorzieningenniveau 2023 zonder afspraken 2023.docx.

Onzekerheid over het herstel van het ov-gebruik vormde daarbij een belangrijke zorg. Sinds het opheffen van alle coronamaatregelen was het ov-gebruik eerst snel toegenomen, maar de reizigersaantallen stabiliseerden op ongeveer 80% ten opzichte van 2019. De verwachting van het KiM was dat het ov-gebruik in 2023 weer bijna op het niveau van 2019 zou kunnen komen[12], maar NS (88%) en regionale vervoerbedrijven (82%) gingen van lagere herstelcijfers uit. Het reisgedrag was weliswaar veranderd, maar lange termijnprognoses toonden een grote toename van het ov-gebruik. Om de transitie van de ov-sector naar de nieuwe situatie te ondersteunen stelde het kabinet voor 2023 een transitievergoeding beschikbaar: de TVOV.[13]

2.2 Beleidsreconstructie

In deze paragraaf beschrijven we hoe elk van de vier regelingen tot stand is gekomen en, indien van toepassing, welke varianten daarbij in beschouwing zijn genomen. De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op een door het ministerie van IenW uitgevoerde beleidsreconstructie van de BVOV- en TVOV-regelingen (zie bijlage III). Belangrijk om bij de beleidsreconstructie op te merken is dat zeker in geval van de BVOV 2020 de urgentie hoog was om tot een oplossing te komen waardoor tijd ontbrak voor het uitvoeren van een uitgebreide verkenning, doorrekening en afweging van varianten. Omdat de afgevallen varianten leerpunten kunnen opleveren voor vergelijkbare situaties in de toekomst, worden ze in deze paragraaf kort benoemd. Tabel 2 in paragraaf 2.2.5 geeft een samenvattend overzicht van de belangrijkste kenmerken van de BVOV- en TVOV-regelingen.

2.2.1 BVOV 2020

De BVOV-regeling voor 2020 werd uitgewerkt in verschillende (ad hoc) samenwerkingsverbanden: de 'vijfhoek'[14], het BO NOVB en, initieel, overleg tussen het ministerie van IenW, ministerie van Financiën en NS.

Op het moment dat duidelijk werd dat sprake zou zijn van een generieke regeling voor de gehele ov-sector sloot NS aan bij het overleg over de regeling in BO NOVB-verband. Met vervoerbedrijven werden in aparte werkgroepen (regionaal OV, NS, Wadden) opties verkend en onderhandelingen gevoerd. Het was een iteratief proces waarbij tussen 14 mei en 1 juni 2020 meerdere varianten werden ontwikkeld en besproken.

Aanvankelijk was het ministerie van Financiën van mening dat het openbaar vervoer net als andere economische sectoren een beroep kon doen op de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW-regeling) waarvoor bedrijven in aanmerking kwamen die ten minste 20% omzetverlies hadden en die tot 90% van de loonkosten inclusief forfaitaire opslag compenseerde (bij 100% omzetverlies): het 0-alternatief. Hierdoor zouden afschrijvingskosten en out-of-pocket kosten (zoals rente, lease, energie en gebruiksvergoeding) ongedekt blijven.[15] Het ministerie van IenW bepleitte een ruimere regeling vanwege de unieke situatie: blijvend borgen van een publieke taak ondanks de vanwege coronamaatregelen sterk verlaagde inkomsten en rekening houdend met het gegeven dat concessie-afspraken niet voorzagen in de gevolgen van een overmachtssituatie als een coronapandemie. Daarop zijn de volgende vier varianten besproken en getoetst op uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid:

1. Een regeling waarbij het Rijk een deel van de kosten voor rijdend personeel en controleurs zou betalen, omdat deze kosten gerelateerd zijn aan het rijden van de dienstregeling. Deze variant werd echter als te beperkt beschouwd en is niet nader uitgewerkt.
2. Een regeling gebaseerd op EBIT[16]-verlies, met als subvarianten een vergelijking van de EBIT uit de jaarrekeningen 2020 met (i) de EBIT uit de jaarrekening 2019 en (ii) break-even. Deze variant werd niet verder uitgewerkt omdat zij op het niveau van de vervoerbedrijven zou werken in plaats van op het niveau van concessies. Bovendien werd als risico gezien dat vervoerbedrijven hun EBIT strategisch zouden kunnen manipuleren. Ook zouden juist de slecht presterende vervoerbedrijven extra steun ontvangen.

12 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Actualisatie verkenning gebruik openbaar vervoer 2022-2026, juni 2022 (bijlage bij Kamerstuk, vergaderjaar 2021–2022, 23 645, nr. 764 d.d. 16 juni 2022.
13 Kamerstuk, vergaderjaar 2021–2022, 23 645, nr. 767 d.d. 8 juli 2022
14 Een overleg met vertegenwoordigers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Directie Openbaar Vervoer en Spoor, Concerndirectie Financieel Economische Zaken), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK
15 Naast de NOW-regeling konden bedrijven ook een beroep doen op de regeling Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). In 2020 was deze regeling echter alleen voor mkb-bedrijven opengesteld; grote bedrijven konden pas vanaf 2021 een beroep op deze regeling doen, waarbij het subsidiebedrag gemaximeerd was op € 600.000 per kwartaal
16 Earnings Before Interest and Taxes, een financiële maatstaf voor de winstgevendheid van een onderneming.

3. Een regeling gebaseerd op de weggevallen reizigersopbrengsten. Bij deze regeling zou vergoeding plaatsvinden van de gederfde reizigersopbrengsten ten opzichte van 2019, ook wel aangeduid als "compensatie voor lege stoelen". Deze variant werd verworpen omdat zij lastig uit te leggen is aan de belastingbetaler. Het risico bestond namelijk dat, indien vervoerbedrijven kostenbesparingen zouden weten te realiseren, er toch sprake zou kunnen zijn van winst. Bovendien werd de onvoorspelbaarheid van de hoogte van de vergoeding als nadelig beschouwd.
4. Een regeling gebaseerd op de totale directe kosten in 2019, waaronder kosten van rijdend personeel, afschrijving en onderhoud van materieel, en energiekosten. Volgens deze variant zou een vaste uitkering zonder nacalculatie worden toegekend ter grootte van 18 procent van de totale kosten van 2019, of 27 procent in geval van hoge afhankelijkheid van reizigersopbrengsten, waarbij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de bijdrage voor het studentenreisproduct apart zou blijven doorbetalen. Dit zou naar verwachting leiden tot een gemiddelde kostendekkingsgraad van 80 procent over concessies, hetgeen voor decentrale overheden en vervoerbedrijven niet acceptabel was.
5. Uiteindelijk is gekozen voor een regeling waarbij alle betrokken partijen (rijk, decentrale overheden en vervoerbedrijven) een deel van de 'pijn' zouden dragen. Met de regeling werden de werkelijke opbrengsten van een concessie, bestaande uit directe reizigersopbrengsten, de bijdrage voor het studentenreisproduct en de exploitatiesubsidie, aangevuld tot 93% van de werkelijke kosten (of 95% indien de winstmarge in 2019 minder dan 2% was).[17] Daarbovenop werden de kosten van specifieke coronamaatregelen volledig vergoed.

2.2.2 BVOV 2021

In een Kamerbrief van 15 september 2020[18] kondigde het kabinet aan de BVOV onder gelijke voorwaarden tot en met 30 juni 2021 te willen verlengen, waarbij de regeling zou moeten leiden tot een kostendekkingsgraad van "niet minder" dan gemiddeld 93% in de eerste helft van 2021.

In de brief werd de sector verzocht om optimalisaties door te voeren waarbij het ov-aanbod beter zou worden afgestemd op de vraag zonder dat de beschikbaarheid en veiligheid daarbij op termijn in het gedrang zou komen. Een versoberde verlenging van de regeling tot en met 31 december 2021 werd afhankelijk gesteld van het opstellen van transitieplannen door vervoerbedrijven en decentrale overheden.[19]

Tijdens een commissiedebat op 19 mei 2021 gaf de staatssecretaris aan dat het gezien de omstandigheden en beperkte financiële marges in de ov-sector niet realistisch was om in 2021 van vervoerbedrijven eenzelfde bijdrage te vragen als in 2020. De vervoerbedrijven kregen ruimte om efficiencymaatregelen te treffen waarbij behoud van het ov-aanbod voorop stond en vervoerbedrijven maximaal op break-even mochten uitkomen. Dit om massaontslagen onder ov-personeel, verschraling van het ov-aanbod en onhoudbare schulden bij vervoerbedrijven te voorkomen.

Afgesproken werd om de BVOV-regeling aan te passen en de vergoeding per concessie te baseren op de kosten in 2019 geïndexeerd naar prijspeil 2021 (= geïndexeerde referentiekosten 2019). De vergoeding bedroeg 93% (of 95% indien de winstmarge in 2019 minder dan 2% was) van de geïndexeerde referentiekosten 2019 plus de kosten van specifieke coronamaatregelen minus de werkelijke opbrengsten in 2021. Het was vervoerbedrijven daarbij toegestaan om, onder verantwoordelijkheid van hun opdrachtgevers (= (de)centrale overheden), het ov-aanbod af te schalen om zo de werkelijke kosten in 2021 te verlagen tot 93% (of 95% indien de winstmarge in 2019 minder dan 2% was) van de geïndexeerde referentiekosten 2019 of indien de opdrachtgever dit niet toestond via een aanvullende subsidie break-evenexploitatie mogelijk te maken.

17 Kamerstuk, vergaderjaar 2019–2020, 23 645, nr. 723 d.d. 5 juni 2020.
18 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 726 d.d. 15 september 2020.
19 Kamerstuk, vergaderjaar 2020-2021, 23 645, nr. 747 d.d. 5 februari 2021.

2.2.3 BVOV 2022

Op 25 juni 2021 besloot het kabinet om de BVOV ongewijzigd te verlengen tot 1 september 2022.[20] Decentrale overheden en vervoerbedrijven hadden maatregelen geïnventariseerd om de continuïteit en kwaliteit van het openbaar vervoer te borgen en het ov-aanbod te optimaliseren, hetgeen was uitgewerkt in provinciale en regionale transitieplannen. De sector werkte in overleg met het ministerie van IenW aan scenario's voor de periode na september 2022, gericht op herstel van reizigersaantallen en het toekomstbestendig maken van het openbaar vervoer. Vervoerbedrijven en decentrale overheden wilden graag terug naar normale verhoudingen met vrijheid voor maatwerkafspraken per concessie, zicht op een zeker rendement en vergoeding van kosten die niet onder de geïndexeerde referentiekosten 2019 vielen. In dat kader zijn de volgende drie varianten besproken:

1. Een decentralisatie-uitkering voor decentrale overheden: tussen 2023 en 2025 zou een jaarlijks aflopende uitkering worden verstrekt waarmee decentrale overheden het ov-aanbod bij herstel konden opschalen (bijvoorbeeld in de spits). Het risico van hogere of lagere reizigersopbrengsten zou bij de sector liggen, met als voorwaarde dat verdere afschaling was uitgesloten.
2. Combinatie van de BVOV-regeling met een decentralisatie-uitkering: de BVOV-regeling 2021 zou worden toegepast, maar dan met toelating van winst. De decentralisatie-uitkering zou het verschil moeten dekken tussen 93% (of 95% indien de winstmarge in 2019 minder dan 2% was) en 100% van de referentiekosten 2019 op prijspeil 2023-2025. Dit zou opschaling van het ov-aanbod mogelijk maken met een kleiner risico voor decentrale overheden maar een groter risico voor het Rijk.
3. Versoberde BVOV-regeling met winstoptie: De BVOV zou 80% van de reizigersopbrengsten aanvullen tot 90% van de geïndexeerde referentiekosten 2019, waarbij een winst van maximaal 5% van de geïndexeerde referentiekosten 2019 zou worden toegestaan. Deze variant zou vervoerbedrijven moeten stimuleren om reizigersopbrengsten te laten toenemen.

Vanwege de politieke gevoeligheid van een Rijksregeling waarbij vervoerbedrijven een bepaald rendement zouden kunnen behalen, besloot het kabinet op 14 april 2022 de BVOV-regeling ongewijzigd te verlengen tot en met 31 december 2022 in plaats van één van de bovenstaande drie varianten toe te passen. Dit besluit werd mede ingegeven door de verwachting van het KiM dat het aantal reizigers in 2022 gemiddeld op 88% van het niveau in 2019 zou uitkomen.[21] Daarop verzochten met name de regionale vervoerbedrijven om alleen voor de eerste acht maanden van 2022 een beroep op de BVOV-regeling te mogen doen. Zij verwachtten in die maanden nog verlies te zullen maken, maar in de laatste vier maanden van 2022 door stijgende reizigersopbrengsten weer winst te kunnen maken. Dit verzoek werd om een aantal redenen afgewezen. Ten eerste wilde het Rijk waarborgen dat zowel het ov-aanbod als de exploitatiesubsidie in de laatste vier maanden op peil bleven. Ten tweede had de ov-sector voor 2023 al om aanvullende financiële middelen gevraagd. En de laatste reden had te maken met de complexiteit van de uitvoering als de regeling maar voor een deel van een kalenderjaar zou gelden.

2.2.4 TVOV

In juni 2022 stelden decentrale overheden een globaal landelijk overzicht samen van de gevolgen voor het ov-aanbod in 2023 indien er geen overbruggende transitie-afspraken voor 2023 tot stand zouden komen.[22] Naar aanleiding van dit overzicht werd op 6 juni 2022 in het BO NOVB een voorstel[23] besproken dat uitging van:

- Een "transitievangnet' van maximaal € 220 miljoen, zijnde de optelsom van de vergoedingen per concessie volgens de BVOV 2022 uitgaande van de geïndexeerde referentiekosten 2019 (prijspeil 2023) en herstel van de reizigersopbrengsten tot gemiddeld 82% ten opzichte van het niveau in 2019 (= het somberste scenario afkomstig van de regionale vervoerbedrijven).
- Een bijdrage vanuit het ministerie van IenW per concessie van maximaal 2/3 van het transitievangnet voor de betreffende concessie, berekend volgens de hierboven beschreven systematiek, met een maximumbijdrage vanuit het ministerie van IenW van € 150 miljoen voor alle concessies gezamenlijk: de transitievergoeding 2023 (TVOV).

20 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 755 d.d. 25 juni 2021.
21 Kamerstuk, vergaderjaar 2021–2022, 23 645, nr. 763 d.d. 14 april 2022.
22 20220705 BO NOVB 05-07-2022 03. Bijlage 2.1 Mogelijke gevolgen voorzieningenniveau 2023 zonder afspraken 2023.docx.
23 20220705 BO NOVB 05-07-2022 04. Bijlage 2.2 Notitie met contouren voor een transitie vangnet OV 2023.docx.

- Als de reizigersopbrengsten in een concessie hoger zouden uitkomen dan 82% van het niveau in 2019 dan zou het betreffende vervoerbedrijf een lagere TVOV ontvangen, maar als ze lager zouden liggen zou geen hogere TVOV worden verstrekt omdat het plafond van in totaal € 150 miljoen niet overschreden mocht worden.
- Over de invulling van het resterende deel van het transitievangnet zouden decentrale overheden en vervoerbedrijven dan per concessie onderling afspraken moeten maken.
- Dit alles met als voorwaarden dat beschikbaarheid, veiligheid en betrouwbaarheid van het ov-aanbod zouden worden gegarandeerd, er een maximale inspanning gedaan zou worden om reizigers terug te krijgen, het ov-aanbod in balans met de vraag zou worden gebracht en dat per concessie een transitieplan zou worden opgesteld zodat de ov-sector niet langer afhankelijk zou zijn van een (transitie)vergoeding vanuit het Rijk.

In juli 2022 gaf de sector aan het voorstel te mager te vinden, omdat (i) de verwachte krimp het moeilijk zou maken om in 2023 weer te groeien, (ii) er behoefte was aan een duidelijkere formulering van het gewenste niveau van het ov-aanbod, en (iii) geen positief rendement was toegestaan terwijl investeringen noodzakelijk waren. Daarbij was de verwachting dat bij dit voorstel slechts een beperkt deel van het budget zou worden gebruikt en werd gevraagd om de resterende middelen ook in te zetten. Dit leidde tot een aangepast, door de sector geaccepteerd voorstel[24] waarbij de hoogte van de vergoeding werd berekend op basis van het verschil tussen werkelijke kosten en werkelijke opbrengsten (= alle opbrengsten, dus niet alleen directe reizigersopbrengsten) en een extra financiële bijdrage van decentrale overheden werd gevraagd; dit in de verwachting dat op deze manier een groter deel van het beschikbare budget daadwerkelijk zou worden uitgekeerd. Het plafondbedrag van € 150 miljoen, gebaseerd op de berekende maximale transitievergoeding per concessie en na aftrek van de afgesproken extra financiële bijdrage van decentrale overheden, als bijdrage vanuit het ministerie van IenW bleef gehandhaafd.



Foto door Liliana Drew

24 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 788.

2.2.5 Samenvattend overzicht BVOV- en TVOV-regelingen

Tabel 2 bevat een overzicht met de belangrijkste kenmerken van de BVOV- en TVOV-regelingen.

Tabel 2 Belangrijkste kenmerken van de regelingen op een rij

	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV 2023
Doel	Herstel per 1 juni van de beschikbaarheid van het ov tijdens de COVID-19 crisis door middel van een volwaardige dienstregeling met inachtneming van kabinetsrichtlijnen.	Waarborgen van de beschikbaarheid van het ov, optimalisatie van het ov-aanbod met inachtneming van kabinetsrichtlijnen en zonder dat veiligheid en bereikbaarheid in het gedrang komen	Waarborgen van de beschikbaarheid en het dienstverleningsniveau van het ov, vergelijkbaar met 2021, met aandacht voor behoud cruciaal ov personeel.	Ondersteunen van de transitie naar een nieuwe situatie met voldoende, betrouwbaar en veilig openbaar vervoer.
Looptijd	15/3/2020 – 31/8/2020 & 1/9/2020 – 31/12/2020	1/1/2021 – 31/12/2021	1/1/2022 – 31/12/2022	1/1/2023-31/12/2023
Dekking	93% (95% indien over 2019 een winstmarge van minder dan 2% is behaald) van de som van de werkelijke kosten en de specifieke kosten van Covid-maatregelen minus de werkelijke opbrengsten (reizigersopbrengsten, SOV-kaart en exploitatiesubsidie) van een concessie.	93% (95% indien over 2019 een winstmarge van minder dan 2% is behaald) van de som van de geïndexeerde referentiekosten 2019 en de specifieke kosten van Covid-maatregelen minus de werkelijke opbrengsten (reizigersopbrengsten, SOV-kaart en exploitatiesubsidie) van een concessie.	93% (95% indien over 2019 een winstmarge van minder dan 2% is behaald) van de som van de geïndexeerde referentiekosten 2019 en de specifieke kosten van Covid-maatregelen minus de werkelijke opbrengsten (reizigersopbrengsten, SOV-kaart en exploitatiesubsidie) van een concessie.	Verschil tussen werkelijke kosten en opbrengsten tot een vooraf vastgesteld maximum bedrag per concessie.
Belangrijkste voorwaarden	In de periode van 1 juni 2020 tot en met 31 december 2020 een volwaardige dienstregeling uitvoeren met inachtneming van de kabinetsrichtlijnen voor het openbaar vervoer. Verantwoording d.m.v. het overleggen van definitieve opgave van inkomsten en kosten, inclusief controleverklaring.	Afstemming van de dienstregeling op de veranderde vraag. Afschalen van het aanbod teneinde de werkelijke kosten op het niveau te brengen van 93%/95% van de geïndexeerde referentiekosten of het verstrekken van een extra exploitatiesubsidie als dit niet mogelijk blijkt, is toegestaan om te komen tot een break-evenexploitatie. Geen rendement toegestaan. Verantwoording d.m.v. het overleggen van definitieve opgave van inkomsten en kosten, inclusief controleverklaring.	Passend voorzieningenniveau, met een minimaal vergelijkbare omvang als in 2021. Geen rendement toegestaan. Verantwoording d.m.v. het overleggen van definitieve opgave van inkomsten en kosten, inclusief controleverklaring.	Uitvoering van een overeengekomen dienstregeling die voldoende, veilig en betrouwbaar openbaar vervoer biedt, waarbij de kosten en opbrengsten in balans zijn (tenzij er a.g.v. de pandemie maatregelen gelden die het gebruik van het openbaar vervoer beperken). Geen rendement toegestaan. Verantwoording d.m.v. het overleggen van definitieve opgave van inkomsten en kosten, inclusief controleverklaring.
	Geen dividend, bonussen of ontslagvergoedingen aan bestuurders en hoger management uitkeren Geen winstuitkeringen of inkoop van eigen aandelen	Geen bonussen aan raad van bestuur, bestuur of directie binnen een Nederlandse entiteit. Geen dividenduitkering aan aandeelhouders. Geen ontslagvergoedingen, tenzij ze voortvloeien uit de reguliere bedrijfsvoering en in dat geval tot een maximum van één jaarsalaris.	Geen bonussen aan raad van bestuur, bestuur of directie binnen een Nederlandse entiteit. Geen dividenduitkering aan aandeelhouders. Geen ontslagvergoedingen, tenzij ze voortvloeien uit de reguliere bedrijfsvoering en in dat geval tot een maximum van één jaarsalaris.	Geen bonussen aan raad van bestuur, bestuur of directie binnen een Nederlandse entiteit. Geen dividenduitkering aan aandeelhouders. Geen ontslagvergoedingen, tenzij ze voortvloeien uit de reguliere bedrijfsvoering en in dat geval tot een maximum van één jaarsalaris.
Gereserveerde budget bij publicatie regeling	€ 1,5 miljard	€ 1,480 miljard	€ 165 miljoen	Maximaal € 150 miljoen (plafond)
Aantal (delen van) concessies waarvoor een aanvraag kon worden ingediend[25]	62	55	55	52

25 De afname van het aantal (deel)concessies waarvoor een aanvraag kon worden ingediend is een gevolg van de samenvoeging, overgang of beëindiging van (deel)concessies. Bijlage IV bevat een overzicht per jaar van de (deel)concessies waarvoor een aanvraag kon worden ingediend.

2.3 Vergelijking met compensatieregelingen in omringende landen

Mede naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer (zie ook paragraaf 1.3.1) vergelijken we de Nederlandse regelingen met compensatieregelingen voor het openbaar vervoer in ons omringende landen, te weten: België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Merk daarbij op dat de financiële impact van de coronapandemie sterk afhangt van de relatieve omvang van het openbaar vervoer in deze landen: hoe uitgebreider het aanbod aan openbaar vervoer en/of hoe hoger het gebruik van het openbaar vervoer, hoe groter de financiële impact is wanneer dat gebruik wegvalt. De impact voor de betreffende vervoerbedrijven is echter afhankelijk van het aandeel van de reizigersopbrengsten in hun totale inkomsten.

2.3.1 België

Op nationaal niveau kreeg de spoorvervoerder NMBS van de federale overheid compensatie voor de verliezen door de pandemie, met als voorwaarde dat een groot deel van de dienstregeling behouden bleef. In 2020 moest ongeveer 75% van de normale capaciteit tijdens weekdagen beschikbaar blijven. In 2021 werd geprobeerd weer zoveel mogelijk de normale capaciteit te bieden. Door personeelstekorten en hoog ziekteverzuim was dit echter niet altijd mogelijk. Tijdens besmettingspieken daalde de capaciteit, met als laagste punt een capaciteit van 96,8%. De financiële compensatie bedroeg € 288 miljoen in 2020, € 298,9 miljoen in 2021 en € 26,8 miljoen in 2022. De subsidie had als aanvullende voorwaarde dat de NMBS haar efficiëntie verbeterde. Ondanks de compensatie maakte de NMBS in deze periode een klein operationeel verlies. Daarnaast verlaagde België voor het internationaal personenvervoer en goederenvervoer de gebruiksvergoeding voor het spoor, gekoppeld aan extra subsidies voor Infrabel, de infrastructuurbeheerder.

De bevoegdheid voor het regionale openbaar vervoer in België ligt bij de gewestelijke overheden Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Deze gewesten hebben ieder zelf compensatiemaatregelen en steunpakketten opgezet om de gevolgen van de coronapandemie op te vangen. Het Vlaams Gewest compenseerde tussen 2020 en 2023 de extra verliezen die vervoerbedrijf De Lijn leed ten tijde van de coronapandemie. Hierbij golden grenswaarden voor de mate van reizigersdaling waarbij de Vlaamse overheid moest besluiten over aanvullende subsidies.

De compensaties bedroegen € 65,5 miljoen in 2020, € 119,7 miljoen in 2021, € 44,9 miljoen in 2022 en € 2,6 miljoen in 2023. Het Vlaamse Gewest stelde geen voorwaarden aan de te bieden capaciteit, maar er was wel de eis dat De Lijn kostenefficiënter zou gaan opereren.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verleende tijdens de pandemie geen extra subsidie of compensatie aan vervoerbedrijf MIVB, terwijl MIVB wel de volledige dienstregeling moest blijven rijden. MIVB heeft de extra verliezen die ontstonden door minder reizigersopbrengsten en hogere kosten in de eigen begroting opgevangen, maar heeft de omvang van deze verliezen beperkt weten te houden.

Het Waals Gewest verleende aan TEC, het vervoerbedrijf in Wallonië, geen specifieke subsidies vanwege de gevolgen van de coronapandemie. Wel dekte het Waals Gewest in 2021 een deel van de verliezen van TEC door een aanvullende subsidie te verstrekken van € 10,87 miljoen, maar extra ondersteuning verliep voornamelijk via de reguliere subsidie. In 2020 had het Waals Gewest bovendien al een extra subsidie van € 530 miljoen aan TEC toegekend, maar dit was niet specifiek gekoppeld aan de gevolgen van de coronapandemie.

2.3.2 Duitsland

De Duitse federale overheid zette in 2020 voor het openbaar vervoer een compensatieschema op van € 6 miljard voor de periode van 1 maart tot en met 31 augustus 2020. Voorwaarde was dat vervoerbedrijven de volledige capaciteit in stand hielden zodat werknemers met essentiële beroepen met het openbaar vervoer konden blijven reizen, en dat zij maatregelen zouden treffen om sociale afstand en hygiëne te bevorderen. De overheid controleerde of vervoerbedrijven niet meer compensatie ontvingen dan de werkelijk geleden schade.

In 2021 zette de Duitse federale overheid € 2,5 miljard vanuit de Europese Recovery and Resilience Facility (RFF) in voor compensatie van door vervoerbedrijven misgelopen inkomsten. Omdat de voorwaarde was dat de deelstaten (Ländern) eenzelfde bijdrage leverden, resulteerde dit in een totaalbedrag van € 5 miljard voor compensatie van misgelopen inkomsten. Deze werd door de Ländern uitgekeerd aan de regionale vervoersautoriteiten die in Duitsland over het algemeen opbrengstverantwoordelijk zijn.

Bij contracten waar de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerbedrijven lag, zetten de vervoersautoriteiten de compensatie door naar deze vervoerbedrijven. Zo kreeg de regionale tak van DB in totaal ongeveer € 500 miljoen aan subsidie vanuit Ländern. Daarnaast kreeg DB voor het lange afstandsvervoer een compensatie van € 550 miljoen voor de shutdown in het voorjaar van 2020.

In 2022 en 2023 waren er in Duitsland geen directe corona-gerelateerde steunmaatregelen voor vervoerbedrijven. Wel was in die jaren sprake van compensatiemaatregelen voor de sterk gestegen energiekosten van vervoerbedrijven en vraagstimulerende maatregelen zoals het 9-euro ticket in de zomer van 2022 en het Deutschland ticket, de opvolger daarvan.

2.3.3 Frankrijk

In Frankrijk werd in 2020 voor vervoerbedrijven een compensatieregeling geïntroduceerd voor de periode van 17 maart tot 30 juni. Door specifieke voorwaarden, zoals een minimale jaaromzet van € 4,5 miljard en een terugloop van inkomsten van minimaal 40%, was deze regeling vooral gericht op RATP, het Parijse vervoerbedrijf in handen van de Franse nationale overheid. Verder is er geen subsidie verschaft aan vervoerbedrijven, maar was de steun gericht op vervoersautoriteiten die in Frankrijk de opbrengstverantwoordelijkheid dragen. Zij konden rentevrije leningen aanvragen bij de nationale overheid ter compensatie van misgelopen inkomsten. De hoogte van de leningen werd gebaseerd op de daadwerkelijk misgelopen inkomsten en was gemaximeerd op 35% van de ticketinkomsten plus 8% van de inkomsten uit speciale heffingen. Deze maatregel werd door de vervoersautoriteiten echter als onvoldoende gezien om de verliezen te dekken, werkte schuld opdrijvend voor de vervoersautoriteiten en de maatregel was niet voor alle vervoersautoriteiten toegankelijk. De maatregel werd wel verlengd voor 2021.

Daarnaast hebben vervoersautoriteiten gebruik gemaakt van een combinatie van maatregelen om de verliezen van de coronapandemie te beperken. Zij hebben extra subsidies gevraagd bij regionale overheden of hun inkomsten uit speciale heffingen vergroot. Deze speciale heffingen worden betaald door werkgevers binnen het bedieningsgebied van de vervoersautoriteit.

Waar mogelijk heeft een aantal vervoersautoriteiten hun bedieningsgebied vergroot of de verplichte afdracht van werkgevers verhoogd. Andere vervoersautoriteiten hebben ook de ticketprijzen verhoogd. Door deze combinatie van maatregelen op regionaal niveau is er geen eenduidig beeld te geven over de extra inkomsten en verliezen van vervoersautoriteiten. Wel is vast te stellen dat de bijdrage van de Franse nationale overheid beperkt is geweest en vooral plaats heeft gevonden in de vorm van rentevrije leningen.

Hogesnelheidslijnen en andere lijnen die niet worden gecontracteerd via vervoersautoriteiten hebben in principe geen subsidie gekregen. SNCF heeft geen compensatie gekregen voor exploitatieverliezen. Voor haar taak als infrastructuurbeheerder heeft SNCF wel extra subsidie gekregen, maar die was gekoppeld aan extra investeringen in de spoorinfrastructuur en stations.

Ten slotte is in Frankrijk ook een aantal vraagstimulerende maatregelen getroffen, te weten een speciaal ticket net als het Deutschland ticket maar dan met andere voorwaarden waardoor er weinig gebruik van werd gemaakt, en net voor de uitbraak van de coronapandemie aanpassing van belastingregels voor vergoeding van gebruik van het openbaar vervoer door werkgevers.

2.3.4 Verenigd Koninkrijk[26]

In het Verenigd Koninkrijk zijn tijdens de pandemie meerdere subsidieregelingen voor vervoerbedrijven in het leven geroepen. Voor het spoorvervoer waren er in 2020 de Emergency Measurement Agreements (EMA's). Daarmee werden de kosten- en inkomstenrisico's voor de spoorvervoerders afgedekt via regelmatige 'franchise payments', direct aan de vervoerbedrijven door het Department for Transport. Vanaf september 2020 werden de EMA's vervangen door Emergency Measurement Recovery Agreements (EMRA's). Het gecombineerde subsidiebedrag van de EMA's en de EMRA's was omgerekend in totaal ongeveer € 1,2 miljard. De EMRA's verschillen van de EMA's in de zin dat de subsidievoorwaarden strikter waren, zoals strengere prestatiedoelen.

26 Met het oog op de vergelijkbaarheid zijn de bedragen in deze subparagraaf omgerekend naar euro's, waarbij de wisselkoers is gebruikt zoals die gold in oktober 2025. De bedragen in euro's zijn daardoor bij benadering.

Dit gaf de Britse overheid meer sturingsmogelijkheden, waaronder de overgang naar 'national rail contracts' en het uitfaseren van het franchise-model, wat de opmaat is naar het nationaliseren van de spoorvervoerders.

De omvangrijkste ondersteuning ging naar Transport for London (TfL), dat € 4,8 miljard ontving voor het uitvoeren van openbaar vervoer in de periode van maart 2020 tot eind juni 2022, onder de voorwaarde dat al het vervoer in Londen bleef rijden op volledige capaciteit, met uitzondering van nachtbussen en enkele weekenddiensten. Tramvervoerbedrijven werden ondersteund via de Light Rail and Tram Recovery Grant, met een omvang van € 285 miljoen.

Voor busvervoerbedrijven waren er aanvullende regelingen, zoals de BSOG+ (Bus Service Operation Grant), waarmee de subsidies voor bepaalde kosten, zoals brandstof, werd verhoogd (tot in totaal € 300 miljoen voor 2023). Daarnaast bestond van maart 2020 tot augustus 2021 de Coronavirus Bus Service Support Grant (CBSSG) die een omvang had van € 1,6 miljard en waarbij de voorwaarde was dat vervoerbedrijven de volledige dienstregeling moesten blijven rijden. Deze regeling werd opgevolgd door een herstelfonds van ongeveer € 420 miljoen genaamd Bus Recovery Grant (BRG) die een looptijd had vanaf 1 september 2021 tot eind maart 2022. Aan de subsidies vanuit dit fonds waren eisen gekoppeld als meer sturing door regionale overheden dan wel vervoersautoriteiten, versterkte samenwerking met vervoerbedrijven en handhaving van ten minste 90% van de dienstregeling. Verder werd een ticket met een vast tarief van in eerste instantie 2 pond en later 3 pond ingevoerd om het busgebruik te stimuleren (zie ook subparagraaf 5.3.4).

Voor alle subsidies gold dat wanneer de contracten door regionale overheden of vervoersautoriteiten waren uitgegeven de subsidie ook via hen liep.

2.3.5 Synthese internationale vergelijking regelingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Ondanks de relatieve nabijheid verschillen de onderzochte landen qua organisatie en context flink van Nederland en ook van elkaar. Ook de maatregelen en regelingen verschillen daardoor sterk tussen deze landen en met de regelingen in Nederland. Dit maakt dat uit de effecten en leerervaringen in omringende landen beperkt lessen te trekken vallen voor de Nederlandse situatie.
- Net als in Nederland stelden de omringende landen, met uitzondering van Frankrijk, eisen aan het handhaven van een zo volwaardig mogelijke dienstregeling.
- In de omringende landen heeft de financiële steun aan de ov-sector minder lang geduurd; in 2023 was niet of nauwelijks meer sprake van steun aan vervoerbedrijven, terwijl dat in Nederland nog wel het geval was.
- Alleen de Duitse federale overheid heeft ervoor gekozen om middelen vanuit de Europese Recovery and Resilience Facility (RFF) in te zetten voor compensatie van door vervoerbedrijven misgelopen inkomsten. Nederland heeft de RFF vooral ingezet voor maatregelen gericht op de groene en digitale transitie[27].
- Een aantal landen heeft via het subsidiëren van aantrekkelijke/goedkopere tickets het herstel van het ov-gebruik na de coronapandemie gestimuleerd.

27 https://reforms-investments.ec.europa.eu/netherlands-recovery-and-resilience-plan_en.

3. Doelmatigheid van de uitvoering

Bij doelmatigheid van de uitvoering – de zogenaamde 'kleine doelmatigheid' – gaat het om de vraag in hoeverre een taak of dienst wordt uitgevoerd met zo min mogelijk middelen (tijd, geld, inspanning) om de beoogde resultaten te bereiken. Vertaald naar de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV gaat het om de vraag welke middelen voor de ontwikkeling en uitvoering van de regelingen zijn ingezet (Input) en hoe deze middelen zich verhouden tot het aantal en de omvang van de verstrekte vergoedingen (Output). Vragen die in dat kader in dit hoofdstuk aan bod komen zijn weergegeven in tabel 3. Ook is in de tabel aangegeven welke onderzoeksmethode is gebruikt om de betreffende vraag te beantwoorden.

Tabel 3 Overzicht vragen per onderdeel van het evaluatiemodel BVOV- en TVOV-regelingen

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Input	▸ Hoeveel tijd/budget was er beschikbaar voor en is gestoken in het opstellen en uitvoeren van de regelingen?			✓
	▸ Wat was de omvang van de overheidsbijdragen die in de jaren 2020 t/m 2023 gereserveerd waren voor concessies die een beroep op één of meerdere regelingen hebben gedaan? Onderscheiden naar ▸ door het Rijk gereserveerde middelen voor de regelingen ▸ door de concessieverleners te verstrekken exploitatiebijdragen ▸ door OCW te verstrekken bijdrage voor het studentenreisrecht		✓	
Activiteiten	*Ontwikkeling regelingen:*			
	▸ Hoe functioneerde de organisatie rond het opstellen van de regelingen?			✓
	▸ In hoeverre werd bij de totstandkoming van de BVOV 2021, de BVOV 2022 en de TVOV gebruik gemaakt van ervaringen met eerdere versies van de BVOV-regelingen?	✓		✓
	Uitwerking voorwaarden regelingen in concessies:			
	▸ Waarom is gekozen voor een getrapte wijze van subsidiëren en verantwoorden (specifieke uitkering via concessieverleners naar de vervoerbedrijven) in plaats van directe subsidiëring?	✓		✓
	▸ Op welke manier zijn de regelingen uitgewerkt in concessies?			✓
	Uitvoering regelingen:			
	▸ Wat waren de overwegingen bij de taakverdeling van de uitvoering van de regelingen? Waarom is gekozen voor uitvoering onder eigen regie in plaats van uitvoering door bijvoorbeeld de RVO?			✓
	▸ Hoe functioneerde de getrapte wijze van subsidieverlening: in geval van de regionale ov-concessies van het ministerie van IenW via een regeling Specifieke Uitkering (SPUK) naar een decentrale overheid (DO)?			✓

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
	Hoe functioneerde het beheersingsinstrumentarium rond de BVOV en TVOV, waaronder de BVOV-monitor, en de verantwoording van de ov-bedrijven aan hun concessieverleners en van de regionale concessieverleners via SiSa aan het ministerie IenW?			✓
	Opstellen transitieplannen:			
	Welke partijen waren betrokken bij het opstellen van de transitieplannen?	✓		
	Welke voorwaarden zijn meegegeven ten aanzien van de inhoud van de transitieplannen en is op naleving hiervan gecontroleerd?	✓		
Output	Hoeveel aanvragen voor vergoedingen zijn ingediend en hoeveel daarvan zijn gehonoreerd?		✓	
	Wat was de omvang van de verstrekte vergoedingen en hoe verhouden deze bedragen zich tot de inschattingen vooraf?		✓	
	Hoe vaak is er bezwaar en beroep tegen vaststellingen aangetekend?			✓
	Wat stond er in de transitieplannen?	✓		
Doelmatigheid uitvoering	Hoe is ex ante de doelmatigheid van de regelingen ingeschat?	✓		✓
	Hoe kan de verhouding tussen de ingezet middelen (Input) en de resultaten van de activiteiten (Output) worden gekenschetst en hoe is dit door de doelgroepen van de regelingen ervaren?			✓
	Heeft de keuze om aan te sluiten bij de bestaande verantwoordelijkheids-verdeling bijgedragen aan een doelmatige uitvoering van de regelingen?			✓

Opmerking
Voor alle in dit hoofdstuk en volgende hoofdstukken genoemde bedragen geldt dat de bedragen in lopende prijzen zijn weergegeven (dus voor het betreffende jaar) en niet zijn teruggerekend naar het prijspeil van een specifiek jaar (bijvoorbeeld 2019).

3.1 Input

3.1.1 Beschikbare en bestede tijd/budget opstellen en uitvoeren regelingen

Interviews

Het proces van opstellen van de BVOV 2020 en besluitvorming daarover heeft veel tijd gekost. Het traject werd vanuit het ministerie van IenW getrokken door twee beleidsmedewerkers van de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS) onder leiding van hun cluster- en afdelingshoofd.

Zij waren hier fulltime mee bezig en kregen externe ondersteuning bij de nadere uitwerking van de regelingen. Alleen al vanuit het ministerie van IenW waren al met al circa twintig personen betrokken bij het opstellen van de regeling BVOV 2020. De regeling is opgesteld in nauwe afstemming met andere partijen, zoals het ministerie van Financiën, decentrale overheden en vervoerbedrijven (zie ook paragraaf 3.2.1). Ook deze partijen hebben hier aanzienlijke tijd aan besteed.

Vanaf het moment dat de praktische uitvoering binnen het ministerie van IenW was ingeregeld kon dit door twee medewerkers van de directie OVS met incidentele ondersteuning van het afdelingshoofd en financiële en/of juridische collega's gedaan worden. Ook bij de andere betrokken partijen werd de benodigde inzet minder.

Meerdere gesprekspartners geven aan dat vooraf geen plan van aanpak is opgesteld en/of een budget is vastgesteld voor de ontwikkeling en uitvoering van de regelingen. Zij voeren de onzekerheden over het verloop van de coronapandemie waaronder de regelingen tot stand zijn gekomen daarvoor als reden op.

3.1.2 Omvang gereserveerde overheidsbijdragen

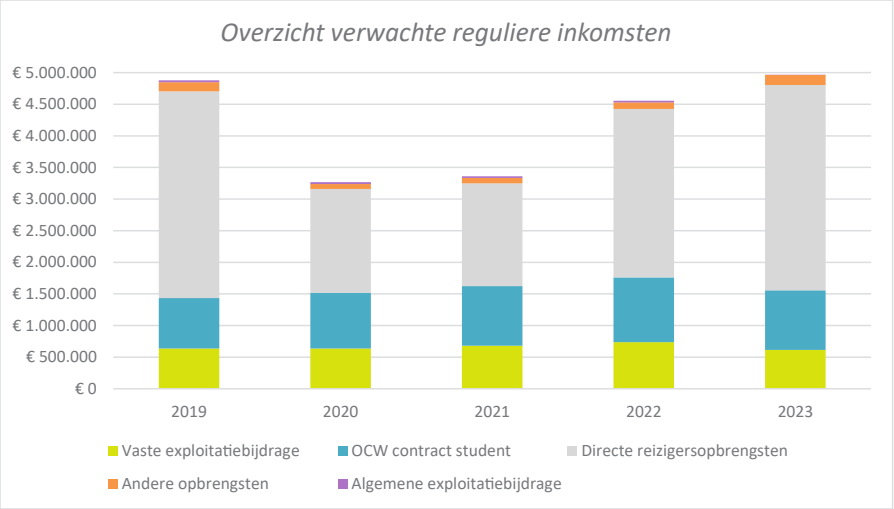
Deskresearch

Uit Tabel 3 volgt dat het Rijk € 1,5 miljard voor de BVOV 2020, € 1,48 miljard voor de BVOV 2021 en € 165 miljoen voor de BVOV 2022 gereserveerd had. Het budget voor de BVOV-regelingen kwam uit de algemene begroting en was niet gemaximeerd. De vergoedingen vanuit de TVOV-regeling werden beschikbaar gesteld via het Mobiliteitsfonds waarmee het budget van maximaal € 150 miljoen voor deze regeling ten laste kwam van de begroting van het ministerie van IenW. Reden was dat het kabinet niet langer bereid was om steunmaatregelen aan de ov-sector uit de algemene Rijksbegroting te bekostigen.

Data-analyse

Figuur 3 toont dat de verwachte directe reizigersopbrengsten in de concessies waarvoor een beroep is gedaan op de regelingen (zie voor een overzicht van de aantallen subparagraaf 3.6.1 en bijlage IV) in met name 2020 en 2021 flink afnamen. De overige inkomsten, die vooral bestaan uit de door concessieverleners betaalde exploitatiebijdrage en de door het ministerie van OCW verstrekte vergoeding voor het studentenreisrecht (SOV-contract), bleven conform afspraak op niveau. De lichte stijging van inkomsten uit de vaste exploitatiebijdragen en het SOV-contract wordt verklaard door de indexatie van deze inkomstenbronnen.

Figuur 3 Verwachte ontwikkeling reguliere inkomstenbronnen concessies waarvoor een beroep is gedaan op de regelingen, dus exclusief inkomsten uit de BVOV- en TVOV-regelingen (bron: BVOV-monitor)



Interviews

Verschillende partijen geven aan dat er geen berekeningen bekend zijn van de bedragen die vervoerbedrijven van het Rijk zouden hebben ontvangen als er geen BVOV-regeling zou zijn geweest. Vervoerbedrijven zouden in dat geval een beroep hebben gedaan op de generieke NOW-regeling en de regeling Tegemoetkoming Vast Lasten (TVL-regeling) voor niet-mkb-bedrijven, maar er is niet berekend hoe hoog de vergoedingen vanuit deze regelingen op sectorniveau zouden zijn geweest. Daarnaast is kort na het uitbreken van de coronapandemie overwogen om voor NS een vergelijkbare regeling te treffen als voor bijvoorbeeld KLM[28]. Maar ook hiervoor geldt dat niet is doorgerekend wat NS in dat geval van het Rijk zou hebben ontvangen omdat de BVOV-regeling al snel in beeld kwam.

28 KLM ontving tijdens de coronapandemie een omvangrijk steunpakket van ongeveer 3,4 miljard euro van de Nederlandse overheid, bestaande uit directe leningen voor in totaal € 1 miljard, een garanties van 90% op een bankkredietfaciliteit van € 2,4 miljard en andere generieke steun vanuit de NOW-regeling (€ 2 miljard) en belastinguitstel (€ 1,5 miljard). Bron: EY –Evaluatie Steunpakket KLM (2024).

3.1.3 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Vanwege onzekerheden over en de grilligheid van het verloop van de coronapandemie en de impact daarvan op de directe reizigersopbrengsten voor de BVOV-regelingen was vooraf geen maximumbudget vastgesteld. Wel was vooraf een inschatting gemaakt van het bedrag dat nodig zou zijn om de weggevallen directe reizigersopbrengsten grotendeels te compenseren. Alleen voor de TVOV-regeling was vooraf wel een maximumbudget vastgesteld. Daarmee was alleen bij de TVOV absolute zekerheid wat de omvang van de door het Rijk te verstrekken vergoedingen betreft, maar daarbij moet worden aangetekend dat voor de generieke NOW-regeling die absolute zekerheid er ook niet was.
- Decentrale overheden en het ministerie van OCW zijn hun toezeggingen nagekomen door de vaste exploitatiebijdragen respectievelijk de bijdrage voor het studentenreisrecht te blijven verstrekken en deze bijdragen ieder jaar te indexeren.
- Partijen hebben bij het opstellen en uitvoeren van de regelingen geen projectmatige aanpak gevolgd in de zin dat vooraf een plan van aanpak met ureninschatting/begroting is opgesteld. Zeker in geval van de BVOV 2020 kan dit verklaard worden door de uitzonderlijke omstandigheden waaronder de regeling tot stand moest komen.
- Het opstellen en uitwerken van de regelingen die volgden op de BVOV 2020 hebben partijen minder tijd gekost, omdat voortgebouwd kon worden op de BVOV-regeling voor 2020 waar wel een intensief traject aan vooraf ging.

3.2 Activiteiten: Ontwikkeling regelingen

3.2.1 Organisatie rond de ontwikkeling van de regelingen

Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat de twee beleidsmedewerkers van de directie OVS die het opstellen van de regeling BVOV 2020 trokken, deze regeling in nauw overleg met collega's van andere beleidsdirecties binnen het ministerie van IenW hebben opgesteld.

Zo was er een wekelijks coördinatieoverleg met collega's van FEZ, FIB, UDAC en HBJZ en medewerkers van het ministerie van Financiën, decentrale overheden en vervoerbedrijven.
Verschillende partijen noemen verder dat het ministerie van IenW de regeling BVOV 2020 heeft opgesteld in nauwe samenspraak met decentrale overheden en vervoerbedrijven. Het NOVB vormde daarbij de spil van het sectoroverleg. De vele overleggen tijdens het opstellen van de regeling droegen bij aan de duidelijkheid van de regeling en de spelregels waaraan ontvangers van de beschikbaarheidsvergoeding moesten voldoen, mede omdat werd aangesloten bij de bestaande wijze van subsidieverlening via concessies. Met name in de werkgroep Financiën van het NOVB vond veel afstemming plaats bij de voorbereiding en ontwikkeling van een concrete regeling. Maar ook de expertise van de juridische werkgroep van het NOVB werd benut. Hierdoor waren er, wanneer iets voor een partij niet duidelijk was, verschillende tafels waar partijen duidelijkheid konden krijgen.

Ten slotte geven decentrale overheden aan dat er binnen DOVA verschillende werkgroepen waren. Hierin gaven de vertegenwoordigers vanuit de moederorganisaties die aan landelijke overleggen deelnamen, een terugkoppeling. Ook werden hier gezamenlijke standpunten gevormd. Dit heeft volgens hen de eenheid binnen dit samenwerkingsverband verder versterkt; iets waar DOVA nog steeds baat bij heeft.

3.2.2 Gebruik ervaringen met eerdere versies van de BVOV-regelingen

Deskresearch

Uit de beleidsreconstructie (paragraaf 2.2) volgt dat het hoofddoel van opeenvolgende BVOV-regelingen bleef om het ov-aanbod zo veel mogelijk in stand te houden. Decentrale overheden en vervoerbedrijven hebben voorstellen gedaan voor aanpassingen, bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijkheid om het ov-aanbod af te schalen op plekken en momenten waar(op) maar weinig gereisd werd, maar daar bleek beperkt ruimte voor.

Omdat het hoofddoel van de regeling ongewijzigd bleef, leken de regelingen onderling sterk op elkaar. De belangrijkste wijziging in de BVOV 2021 (en BVOV 2022) ten opzichte van de BVOV 2020 is dat vervoerbedrijven weer de mogelijkheid kregen om break-even (geen verlies maar ook geen winst) te draaien door afschaling van het ov-aanbod teneinde de werkelijke kosten op het niveau te brengen van 93% (of 95% indien over 2019 een winstmarge van minder dan 2% was behaald) van de geïndexeerde referentiekosten. Of als zij geen/minder ruimte voor afschalen boden, konden decentrale overheden aan vervoerbedrijven een aanvullende subsidie verstrekken om tot een break-evenexploitatie te komen.

De TVOV-regeling had een ander doel dan de eerdere regelingen, namelijk het ondersteunen van de transitie naar een nieuwe situatie na corona met voldoende, betrouwbaar en veilig openbaar vervoer aan de hand van door decentrale overheden en vervoerbedrijven opgestelde Transitieplannen. Ook de BVOV 2021 bevatte een verplichting tot het opstellen van Transitieplannen om de continuïteit en kwaliteit van het openbaar vervoer te borgen en het ov-aanbod te optimaliseren. Verder werd de vergoeding per concessie bij de TVOV volgens dezelfde methodiek berekend als bij de BVOV 2021 en BVOV 2022, met dien verstande dat de vergoeding was gemaximeerd uitgaande van herstel van de directe reizigersopbrengsten tot ten minste 82% van de geïndexeerde referentieopbrengsten, zijnde het herstelpercentage dat de ov-sector verwachtte minimaal te kunnen behalen.

Interviews

Decentrale overheden geven aan dat bij het opstellen van de BVOV 2021 en BVOV 2022 geen ruimte was voor compensatie van extra kosten als gevolg van uitbreidingen van het ov-aanbod, zoals bijvoorbeeld toevoeging van de Hoekse Lijn, omdat het geïndexeerde kostenniveau 2019 als vast referentieniveau werd gehanteerd. En ook dat veel overtuigingskracht nodig was om ervoor te zorgen dat bij de BVOV 2021 en BVOV 2022 rekening werd gehouden met bestaande concessieafspraken over in de tijd aflopende subsidiereeksen, omdat het uitgangspunt voor de regelingen was dat de exploitatiebijdragen voor 2020 in 2021 en 2022 niet gewijzigd zouden worden. Als aan dit uitgangspunt was vastgehouden, zouden de betreffende decentrale overheden met een tekort op hun begroting te maken hebben gekregen. Vanuit het ministerie van IenW wordt daar tegenin gebracht dat dit betekende dat bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding ook de verwachte toename van de directe reizigersopbrengsten betrokken werd, zonder dat zeker was of die toename ook gerealiseerd zou zijn als er geen coronapandemie zou zijn geweest.

Eén vervoerbedrijf merkt op dat instandhouding van het verbod op het uitkeren van bonussen aan personeel vervoerbedrijven beperkte in hun mogelijkheden om hoger personeel aan te trekken en te behouden (de variabele beloning valt weg). Deze bepaling is niet aangepast in de regelingen. Wel is naar aanleiding van de leerervaring met de BVOV 2020 het verbod op het uitkeren van ontslagvergoedingen aan bestuurders en hoger management bij vervoerbedrijven aangepast. In de daaropvolgende regelingen werd het uitkeren van ontslagvergoedingen toegestaan, mits deze voortvloeiden uit de reguliere bedrijfsvoering en in dat geval beperkt bleven tot maximaal één jaarsalaris.
Ten slotte merken vervoerbedrijven op dat zij, vanwege het feit dat de BVOV 2021, BVOV 2022 en TVOV net als de BVOV 2020 veelal pas tijdens het betreffende kalenderjaar werden vastgesteld, in feite een financieel risico liepen. Door de lange doorlooptijd van de dienstregelingprocedure moesten zij in hun bedrijfsvoering voor het betreffende kalenderjaar er vanuit gaan dat er een beschikbaarheids- of transitievergoeding zou komen, terwijl het formele besluit pas tijdens dat kalenderjaar genomen werd.

3.2.3 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Het ministerie van IenW heeft de regelingen na intensief en breed overleg met interne collega's, andere ministeries, decentrale overheden en vervoerbedrijven opgesteld. Er is daarbij gebruik gemaakt van diverse werkgroepen binnen NOVB en DOVA en aangesloten bij de bestaande wijze van subsidieverlening via concessies. De aanpak leidde tot duidelijke afspraken, afstemming en een versterkte samenwerking binnen de sector.
- Hoewel de regelingen gericht bleven op het zoveel mogelijk in stand houden van het ov-aanbod, zijn er wel aanpassingen van de doelen en de vertaling daarvan in opeenvolgende BVOV-regelingen. De aanpassingen bleven evenwel beperkt en gaven niet volledig invulling aan de wensen van decentrale overheden en vervoerbedrijven voor bijvoorbeeld meer maatwerk om het ov-aanbod beter op het actuele aantal reizigers af te kunnen stemmen.

Mede daardoor was het nodig om in 2023 de TVOV-regeling in te stellen om de transitie naar de post-corona situatie te faciliteren. Ook de BVOV 2021 bevatte al een verplichting gericht op deze transitie, maar zoals figuur 2 in paragraaf 2.1 toonde was het verloop van de coronapandemie in dat jaar grillig waardoor coronamaatregelen waaronder contactbeperkingen werden af- en weer opgeschaald.

3.3 Activiteiten: Uitwerking voorwaarden regelingen in concessies

3.3.1 Keuze voor een getrapte wijze van subsidiëren en verantwoorden

Deskresearch

Het ministerie van IenW overwoog in eerste instantie als een van de opties om de beschikbaarheidsvergoeding rechtstreeks aan regionale vervoerbedrijven te verstrekken, maar dit bleek lastig verenigbaar met EU-staatssteunregels. Op basis van artikel 107, tweede lid, onderdeel b VWEU (herstel schade bij natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen) was een rechtstreekse vergoeding namelijk alleen mogelijk voor een beperkte periode, in dit geval tot en met 31 augustus 2020. Een andere belangrijke reden waarom niet voor rechtstreekse vergoeding is gekozen is dat het ministerie van IenW niet wilde treden in de verhouding tussen concessieverlener en concessiehouder. Bijvoorbeeld om afspraken over een volwaardige of optimale dienstregeling te maken (en deze te toetsen). Daarom is ervoor gekozen om de subsidieverlening via de concessieverleners te laten verlopen.

Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt toegelicht dat via een SPUK (Specifieke uitkering)-regeling een vergoeding aan de betreffende concessieverleners werd verstrekt die zij vervolgens doorzetten naar hun concessiehouders via de bestaande concessies. In geval van de Hoofdrailnet (HRN)-concessie (en Waddenverenconcessies) bestond al een directe concessierelatie tussen het ministerie van IenW en vervoerbedrijven, waardoor een getrapte werkwijze niet nodig was. Niettemin is ervoor gekozen om voor deze concessies zoveel mogelijk dezelfde doelen, voorwaarden en werkwijze te hanteren als bij de SPUK-regeling waarbij de rollen van subsidieverstrekker (door de directie OVS) en concessieverlener (door de afdeling Aansturing NS en ProRail (ANP)) binnen het ministerie gescheiden werden.

3.3.2 Op welke manier zijn de regelingen uitgewerkt in concessies?

Deskresearch

Om het mogelijk te maken om aan vervoerbedrijven een beschikbaarheidsvergoeding te verstrekken zijn lopende concessies aangepast. Dit is gedaan met een beroep op artikel 5, lid 5 van de PSO-verordening (noodmaatregel), omdat concessies niet zomaar wezenlijk gewijzigd mogen worden. Het feit dat de continuïteit van het openbaar vervoer in gevaar was door het wegvallen van de reizigersstromen en bijbehorende directe reizigersopbrengsten rechtvaardigde de noodmaatregel.

Interviews

Decentrale overheden geven aan dat een juridische werkgroep een template heeft uitgewerkt voor een artikel dat zij in hun concessies konden opnemen op het moment dat deze concessies niet in de mogelijkheid voorzagen om bij bijzondere omstandigheden als de coronapandemie een extra vergoeding aan het betreffende vervoerbedrijf te verstrekken. De inspanning voor decentrale overheden om hun concessies aan te passen werd hierdoor beperkt en was met name afhankelijk van het aantal concessies dat zij moesten aanpassen, omdat voor iedere concessie die aangepast moest worden een apart besluit moest worden voorbereid. De aanpassing van de concessies, soms in de vorm van een addendum, beperkte zich tot het opnemen van een bepaling die vergoeding vanuit de BVOV/TVOV mogelijk maakte, inclusief de voorwaarden waaraan het vervoerbedrijf moest voldoen om voor deze vergoeding in aanmerking te komen. Dit laatste was van belang voor de Europese Commissie om akkoord te gaan met de regeling. Ook werd in concessies een bepaling opgenomen dat de vergoeding waarvoor het vervoerbedrijf in aanmerking kwam nooit hoger kon zijn dat de vergoeding die de decentrale overheid van het ministerie van IenW voor de betreffende concessie ontving. Dit was geen onderdeel van de BVOV/TVOV-regeling; daar kozen decentrale overheden zelf voor. De concessies zijn verder niet inhoudelijk aangepast.

Het ministerie stelde wel als randvoorwaarde bij de regelingen dat aangepaste concessies een rechtmatige verstrekking van de beschikbaarheidsvergoeding/transitievergoeding mogelijk maakte. Vanuit het ministerie van IenW is echter niet actief gemonitord of concessies daadwerkelijk zijn aangepast omdat dit werd gezien als een zaak tussen de betreffende decentrale overheid en het vervoerbedrijf.
Ten slotte geldt dat tijdens de coronapandemie door de sector is besloten de aanbestedingen van concessies tijdelijk stop te zetten vanwege de onzekere marktsituatie. Hierdoor moesten concessies die tijdens de coronapandemie afliepen, 'verlengd' worden. Met een beroep op hetzelfde artikel van de PSO-verordening werd aan het betreffende vervoerbedrijf een noodconcessie voor een periode van twee jaar verleend (zie ook paragraaf 3.6).

3.3.3 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Het ministerie van IenW koos bij de subsidiëring voor een getrapte werkwijze via decentrale overheden (via een SPUK-regeling) in plaats van rechtstreekse subsidieverstrekking aan vervoerbedrijven. Dit om te voldoen aan EU-staatssteunregels en om niet in de concessierelatie tussen concessieverleners en vervoerbedrijven te treden. Het ministerie hanteerde voor de HRN- en Waddenverenconcessies zoveel mogelijk dezelfde werkwijze, waarbij de rollen van subsidieverstrekker (directie OVS) en concessieverlener (afdeling ANP) binnen het ministerie gescheiden werden. Gevolg hiervan was dat er zowel bij de aanvraag als bij de verantwoording van subsidies een extra schakel tussen subsidieverstrekker (het ministerie van IenW) en de uiteindelijke subsidieontvangers (de vervoerbedrijven) zat, hetgeen invloed had op de doelmatigheid van de uitvoering van de regelingen (zie paragraaf 3.4).
- Door hiervoor gezamenlijk een juridisch template te ontwikkelen hadden decentrale overheden beperkt werk aan het aanpassen van hun concessies via een noodmaatregel op grond van de PSO-verordening die rechtmatige BVOV/TVOV-vergoedingen mogelijk maakte. Anders dan de noodconcessies die op grond van dezelfde noodmaatregel zijn verleend, maar dan omdat aanbestedingen van aflopende concessies tijdens de coronapandemie gepauzeerd werden, zijn de concessies die doorliepen verder inhoudelijk nauwelijks gewijzigd.

3.4 Activiteiten: Uitvoering regelingen

3.4.1 Taakverdeling bij de uitvoering van de regelingen

Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat, nadat de regeling BVOV 2020 was uitgewerkt, is gevraagd of de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de uitvoering van de regeling op zich wilde nemen, gezien haar ervaring met de uitvoering van (subsidie)regelingen ter ondersteuning van ondernemingen. RVO was hier echter niet toe bereid omdat RVO niet bij de opzet van de regeling betrokken was en zich onvoldoende toegerust achtte om de complexe BVOV-regeling uit te voeren. Vervolgens heeft het ministerie van IenW besloten om de uitvoering van de regelingen zelf te blijven coördineren vanuit de directie OVS, met ondersteuning van externen.

Het voorbereiden, ontwerpen en begeleiden van de aanvraag- en verantwoordingsprocedure werd begeleid door een werkgroep Uitvoering en Verantwoording. Het ministerie van IenW gaf leiding aan deze werkgroep met daarin vertegenwoordigers van decentrale overheden en vervoerbedrijven.

3.4.2 Functioneren van getrapte wijze van aanvragen en verantwoorden

Deskresearch

De voorwaarden waaraan aanvragen van decentrale overheden moesten voldoen zijn voor een groot deel overgenomen uit het Kaderbesluit Subsidies IenW en vastgelegd in de regeling en/of de bijbehorende technische notitie. Daarnaast is een controleprotocol voor accountants van de concessiehouders opgesteld. De werkgroep Controleprotocollen van de beroepsorganisatie van accountants heeft voor iedere regeling de toepasbaarheid van formulieren en de uitvoerbaarheid van de controleprotocollen getoetst. Voorwaarden waaraan de aanvragen moesten voldoen waren:

- Vervoerbedrijven moesten bij hun aanvraag en verantwoording verklaren dat zij voldeden aan alle voorwaarden die aan de regeling waren verbonden.

- De accountant mocht alleen een goedkeurende verklaring afgeven als aan die voorwaarden was voldaan.
- Decentrale overheden konden de verantwoordingsinformatie pas doorgeven via SiSa (single information single audit, de algemene methodiek waarmee decentrale overheden aan het Rijk verantwoording afleggen over specifieke uitkeringen) als de vereiste goedkeurende verklaring aanwezig was.
- Decentrale overheden moesten zelf een verklaring afgeven dat voldaan werd aan de voorwaarden met betrekking tot de omvang van het ov-aanbod; zonder die verklaring kon de accountant geen goedkeurende verklaring afgeven.
- Decentrale overheden moesten instemmen met de mogelijkheid voor het Rijk om nog tien jaar na dato vaststellingen te herzien.

Interviews

Decentrale overheden en vervoerbedrijven geven aan dat de uitvoeringslast van de regelingen niet exact te kwantificeren is, maar relatief beperkt was, zeker in verhouding tot de vergoeding die vervoerbedrijven vanuit de regelingen ontvingen. Omdat vervoerbedrijven primair verantwoordelijk waren voor de informatielevering en de verantwoording, waren de uitvoeringskosten voor decentrale overheden vrij beperkt. Zij hadden wel een verantwoordelijkheid bij het toetsen van aanvragen en verantwoordingen en bij het maken van beschikkingen. Ook moesten zij zorgen voor een verklaring omtrent de dienstregeling.

Vervoerbedrijven geven aan dat zij wel een extra inspanning moesten leveren om de verantwoording op de juiste manier en binnen de aangegeven tijdlijnen tot stand te brengen. Daarbij tekenen zij aan dat decentrale overheden die niet direct bij de uitwerking van de regelingen betrokken waren, de voorwaarden en regels soms anders uitlegden waardoor de uitvoering van de regeling hen in die gevallen meer tijd kostte.

Vanuit het ministerie van IenW wordt in dat kader aangegeven dat één van de leerervaringen naar aanleiding van de BVOV 2020 was dat extra ondersteuning voor decentrale overheden en vervoerbedrijven bij het indienen van aanvragen en verantwoordingen nodig bleek. Het ministerie heeft daarop de informatievoorziening geïntensiveerd in de vorm van extra toelichting bij de formulieren, intensievere begeleiding bij het invullen daarvan en het aanleveren van informatie.

Er zijn jaarlijkse informatiesessies georganiseerd waarvoor alle decentrale overheden en vervoerbedrijven (aanvankelijk inclusief hun accountants) werden uitgenodigd. Daarnaast vervulde het informatiepunt op de website van DOVA een belangrijke rol in de communicatie richting decentrale overheden en vervoerbedrijven. Ten slotte heeft het ministerie in de communicatie richting decentrale overheden en vervoerbedrijven steeds aangegeven dat zij met vragen bij medewerkers van OVS terecht konden.

Decentrale overheden en vervoerbedrijven wijzen op de lange doorlooptijd van de vaststelling van de beschikbaarheidsvergoedingen. Dit had deels te maken met de tijd die vervoerbedrijven nodig hebben om een betrouwbaar beeld te krijgen van de opbrengsten uit vervoerbewijzen die bij meerdere concessies/vervoerbedrijven geldig zijn. Een andere reden was de aansluiting bij SiSa. Omdat het bij de BVOV- en TVOV-regelingen om een SPUK-regeling ging, waren decentrale overheden wettelijk verplicht om de verantwoording van de vergoedingen in de SiSa van hun jaarrekening op te nemen. Die jaarrekening loopt altijd een jaar achter ten opzichte van het jaar waarin de vergoedingen zijn verstrekt. De vergoedingen vanuit de BVOV 2021 zijn bijvoorbeeld onderdeel van de jaarrekening 2022 van de betreffende decentrale overheid, die vervolgens pas in 2023 werd vastgesteld. De aansluiting bij de SiSa systematiek zorgde er daardoor voor dat de vergoedingen met een jaar vertraging werden vastgesteld.

Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat decentrale overheden deze verantwoording moesten aanleveren bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (de beheerder van SiSa), dat de gegevens na de nodige controles vervolgens naar het ministerie van IenW doorstuurde. Om sneller over deze gegevens te kunnen beschikken om zo incorrecte vaststellingen van beschikbaarheidsvergoedingen te voorkomen, vroeg het ministerie de controleverklaringen van vervoerbedrijven buiten de SiSa om bij decentrale overheden op. Dit werd ingegeven door het feit dat het ministerie constateerde dat het verantwoordingsformat van SiSa niet één op één aansloot bij de verantwoordingen vanuit de BVOV/TVOV, met name in geval van de BVOV 2020, waardoor decentrale overheden hun SiSa-verantwoording in veel gevallen moesten corrigeren, hetgeen veel extra tijd kostte. Bij latere regelingen ging dit beter, maar bleken er nog steeds correcties nodig.

Ten slotte verliep ook de verantwoording van de vergoeding voor de HRN-concessie in eerste instantie moeizaam, mede door de aanvullende eisen die het ministerie van IenW als concessieverlener aan de accountantscontrole stelde, maar in latere jaren verliep de verantwoording soepeler.

3.4.3 Functioneren beheersingsinstrumentarium

Data-analyse

Om de ontwikkelingen goed te kunnen monitoren en verantwoordingen te kunnen controleren heeft het ministerie van IenW in 2020 de BVOV-monitor ontwikkeld met daarin relevante financiële en operationele gegevens in relatie tot de regelingen. De monitor werd gevoed met informatie afkomstig uit twee hoofdbronnen: financiële gegevens afkomstig van het ministerie over de regelingen en gegevens die vervoerbedrijven als onderdeel van de verantwoording moesten aanleveren, waaronder hun eigen financiële gegevens en gegevens over de omvang van het ov-aanbod. In geval van het ministerie van IenW gaat het om de volgende financiële gegevens op het niveau van (delen van) concessies per kalenderjaar voor de periode 2020 t/m 2023:

- Prognose van het benodigde subsidiebudget
- Beschikkingen
- Vaststellingen
- Verrekeningen bij vaststelling

De financiële, bedrijfsvertrouwelijke gegevens afkomstig van vervoerbedrijven betreffen gegevens voor de periode 2019 t/m 2023 eveneens op het niveau van (delen van) concessies per kalenderjaar, te weten:

- Prognoses van kosten
- Prognoses van opbrengsten, waaronder:
  - vaste exploitatiebijdragen
  - opbrengsten uit OV-studentenkaartcontract met ministerie van OCW
  - directe reizigersopbrengsten
  - overige opbrengsten

De gegevens werden alleen gevraagd voor (delen van) concessies waarvoor een beroep op een regeling werd gedaan. Verder zijn in de BVOV-monitor geen gegevens opgenomen over de daadwerkelijk in een jaar gegenereerde opbrengsten voor de betreffende (delen van) concessies.

Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt gemeld dat vervoerbedrijven maandelijks monitoringsgegevens ten behoeve van de BVOV-monitor aan het ministerie moesten aanleveren. De BVOV-monitor bleek heel nuttig voor het uitvoeren van plausibiliteitstoetsen op aanvragen en verantwoordingen, vormde de basis voor prognosemodellen voor herstel van het ov-gebruik, gaf inzicht in de ontwikkeling van de kostendekkingsgraad van concessies en vervulde zo een rol bij het ontwerpen van opvolgende regelingen, het daarvoor benodigde budget en de daaraan ten grondslag liggende beleidsmatige keuzes.

Vervoerbedrijven geven aan dat, nadat dit eenmaal was ingeregeld, het aanleveren van deze gegevens voor hen weinig extra werk met zich meebracht. Decentrale overheden tekenen echter aan dat zij door de directe levering van gegevens aan het ministerie van IenW beperkte controlemogelijkheden hadden. Allereerst omdat zij niet betrokken waren bij de aanlevering van de vereiste maandelijkse monitoringgegevens aan het ministerie. Ten tweede omdat zij van vervoerbedrijven alleen financiële informatie met betrekking tot hun eigen concessies kregen. Omdat zij niet beschikten over informatie over alle concessies van een vervoerbedrijf, konden zij zelf niet controleren of gegevens voor alle concessies optelden tot de gegevens op bedrijfsniveau.29 Die controlerende rol lag bij de accountant.

3.4.4 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Hoewel de aanvraag- en verantwoordingsprocedures, gebaseerd op voorwaarden uit het Kaderbesluit Subsidies IenW, werden ondersteund met controleprotocollen en uitgebreide begeleiding door het ministerie van IenW, leidde de complexiteit van de regels en de verplichte aansluiting bij de SiSa-systematiek tot extra werklast, interpretatieverschillen en vertraging in de vaststelling van de beschikbaarheidsvergoedingen.

29 Uitzondering hierbij zijn GVB, HTM en RET: de enige concessie van GVB is door de Vervoerregio Amsterdam verleend; alle concessies van HTM en RET zijn door MRDH verleend.

- De complexe regels waren mede reden dat RVO niet bereid was de BVOV-regeling uit te voeren en het ministerie van IenW dit zelf moest blijven coördineren.De BVOV-monitor, waarin financiële en operationele prognoses uit zowel ministeriële bronnen als maandelijkse aanleveringen van vervoerbedrijven werden samengebracht, vervulde een belangrijke rol bij de toetsing, prognoses en beleidsvorming. Het feit dat realisatiegegevens die het ministerie van IenW in het kader van de jaarlijkse verantwoordingen ontving niet in de BVOV-monitor werden overgenomen, maakte de monitor echter minder bruikbaar voor vergelijking van prognoses met realisatie achteraf.
- De tijd die gemoeid was met de uitvoering van de regelingen zelf was voor alle betrokken partijen beperkt, zeker in verhouding tot de omvang van de beschikbaarheidsvergoedingen en in vergelijking met de uitvoeringskosten van andere subsidieregelingen. In geval van het ministerie van IenW ging het om enkele (externe) medewerkers die het leeuwendeel van de werkzaamheden uitvoerden. Ook voor decentrale overheden en vervoerbedrijven leverden de regelingen relatief weinig extra werk op. Wel hadden decentrale overheden beperkte controlemogelijkheden doordat zij niet bij de monitoring betrokken waren en zij alleen over financiële gegevens voor hun eigen concessies beschikten. Zij konden daardoor de toedeling van kosten aan concessies niet beoordelen, hetgeen zeker in geval van de BVOV 2020 een aandachtspunt was omdat deze regeling op werkelijke kosten was gebaseerd.
- Omdat de regelingen op concessieniveau golden en alleen voor (delen van) concessies waarvoor een beroep op de regelingen is gedaan gegevens beschikbaar zijn, ontbreekt, zeker in geval van de commerciële vervoerbedrijven, een beeld van het jaarlijkse rendement op bedrijfsniveau en hoe deze zich verhoudt tot de in de regelingen gehanteerde percentages. Doordat vervoerbedrijven per concessie konden besluiten of zij wel of geen beroep op de BVOV- en TVOV-regelingen wilden doen en het aantal concessies waarvoor dit het geval was in de loop per jaar afnam, mag aangenomen worden dat het rendement van de betreffende vervoerbedrijven boven de voor de regelingen gehanteerde percentages heeft gelegen waardoor het totaalbedrag aan vergoedingen bij een regeling op bedrijfsniveau lager zou zijn geweest. Daar staat tegenover dat de regelingen in dat geval minder garantie hadden kunnen bieden dat in alle concessies een volwaardige dienstregeling werd geboden.

3.5 Activiteiten: Opstellen Transitieplannen

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht gold zowel voor de BVOV 2021 als voor de TVOV als voorwaarde dat decentrale overheden in samenwerking met vervoerbedrijven een transitieplan dienden op te stellen. In deze paragraaf gaan we verder in op het proces van het opstellen van de transitieplannen en de voorwaarden die daarbij van toepassing waren. Hierbij maken we waar mogelijk onderscheid tussen de transitieplannen 2021 en de transitieplannen 2023.

3.5.1 Betrokken partijen

Deskresearch

Transitieplannen 2021

In 2020 wordt de Kamer geïnformeerd over het verlengen van de BVOV-regeling in 2021.[30] De BVOV-regeling wordt in eerste instantie verlengd tot en met 30 juni 2021 en om in aanmerking te komen voor een aanvullende verlenging (van de periode 1 juli 2021 tot en met 31 december 2021) gold als voorwaarde dat de ov-sector een Transitieplan diende op te stellen. De gedachte hierbij was dat er wel steun moest blijven voor de ov-sector, maar dat er tegelijkertijd een transitie nodig was om de (uitvoering van) het ov beter te laten aansluiten op de nieuwe situatie. Decentrale overheden en vervoerbedrijven dienden voor 1 april 2021 een gezamenlijk plan op te stellen. Later is deze deadline – samen met de verlenging van de eerste BVOV-regeling tot en met het derde kwartaal van 2021 - verschoven naar 1 juli 2021.[31,32] Het Transitieplan had als doel om richting te geven aan 'de benodigde (verdere) optimalisatie, kostenbesparingen, aanpassingen aan dienstregeling en/of concessie en de transitie daartoe van het openbaar vervoer.'[33]

30 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 726 d.d. 15 september 2020.
31 Kamerstuk, vergaderjaar 2020-2021, 35 748, nr. 3 d.d. 18 mei 2021.
32 AnderssonElffersFelix – Procesevaluatie Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (2021)
33 Kamerstuk, vergaderjaar 2020–2021, 23 645, nr. 726 d.d. 15 september 2020.

Men had aanvankelijk het idee om een landelijk Transitieplan op te stellen, dat kaders zou bieden voor Transitieplannen per concessieverlener die dan op hun beurt weer de kaders vormden voor Transitieplannen per concessie.[34]

Transitieplannen 2023
Op het moment dat men de BVOV-regelingen wilde gaan afbouwen (2022), ontstond bij het ministerie van IenW de wens om de sector te laten toewerken naar een nieuw evenwicht na de coronapandemie. Deze wens kwam voort uit angst voor een forse afschaling van het ov-aanbod op het moment dat de financiële steun zou afnemen of ophouden. Om deze reden werd in de TVOV-regeling opnieuw als voorwaarde opgenomen dat om in aanmerking te komen voor een transitievergoeding decentrale overheden (in samenspraak met de betreffende vervoerbedrijven) per concessie een Transitieplan moesten opstellen. De Transitieplannen moesten duidelijk maken welke plannen decentrale overheden en vervoerbedrijven hadden om het openbaar vervoer aan te passen aan de gewijzigde situatie als gevolg van corona en hoe ze aan herstel van het ov-gebruik zouden gaan werken.[35] Deze voorwaarde moest de sector stimuleren om onder meer met de vergoeding die zij nog zou ontvangen, stappen te zetten richting een nieuw en financieel houdbaar evenwicht tussen de gewijzigde vervoerbehoefte en het ov-aanbod.

3.5.2 Eisen aan de inhoud van de Transitieplannen

Deskresearch

Transitieplannen 2021
De insteek van de Transitieplannen was om vervoerbedrijven op termijn de concessies te laten uitvoeren, zonder dat hierbij extra financiële steun vanuit het Rijk nodig zou zijn. De Transitieplannen waren gericht op de lange termijn, dat wil zeggen vanaf 2022. Er zijn door het ministerie van IenW geen inhoudelijke eisen aan de Transitieplannen gesteld.[36] Binnen het NOVB vond afstemming plaats over de thema's die in Transitieplannen aan bod zouden moeten komen. Dit heeft geresulteerd in een set van 19 afspraken, verdeeld in zeven thema's, over de typen maatregelen waar de Transitieplannen op in moest gaan en die zouden moeten leiden tot herstel van het ov-gebruik.[37] Het was voor vervoerbedrijven en decentrale overheden echter niet duidelijk wat de rol en verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW hierin was, waardoor zij de afspraken als relatief losstaand en vrijblijvend ervaarden.[38]

Transitieplannen 2023
De Transitieplannen in 2023 dienden erop gericht te zijn om het ov na 2023 toekomstbestendig te maken. Het opstellen van een Transitieplan is in de TVOV-regeling opgenomen als voorwaarde door aan te geven dat een aanvraag vergezeld diende te gaan van 'een plan per concessie, opgesteld door de aanvrager. Het plan bevat een toelichting op hoe de kosten voor het uitvoeren van de dienstregeling in 2024 gedekt worden door de opbrengsten.'[39]

Interviews[40]

Diverse partijen bevestigen dat aan de Transitieplannen die in 2023 in het kader van de TVOV zijn opgesteld geen inhoudelijke eisen werden gesteld. De voorwaarde voor vervoerbedrijven om in aanmerking te komen voor financiële steun was alleen dat er een plan moest worden ingediend. De inhoud van de Transitieplannen werd niet beoordeeld of getoetst, niet door decentrale overheden en niet door het ministerie van IenW. Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat dit een bewuste keuze is geweest om zich niet te mengen in een inhoudelijke beoordeling van de plannen.

34 Rapport: Onderweg naar een toekomstvast OV na corona – Transitieplan Openbaar Vervoer Zuid-Holland.
35 Er werd aan de volgende maatregelen gedacht: i) maatregelen om opbrengsten te herstellen, zoals marketing en communicatie, wijziging tarifering (en btw) en doelgroepgerichte aanpak; ii) maatregelen op het gebied van materieel en andere assets zoals uitstroom boventallige bussen, versnelde instroom ZE-bussen of overname strategische stallingen door overheden; iii) maatregelen op het gebied van personeel en arbeidsmarkt zoals productiviteit verhogen en opstellen ouderenregeling; iv) maatregelen om te komen tot passend vervoer zoals kwaliteit netwerk behouden op plekken en tijden met grote vraag, verbeteren van doorstromingskwaliteit, herstructureren van aanbod bij (zeer) beperkte vervoersvraag en vasthouden spreiding spitsdrukte; v) maatregelen op het gebied van concessieaanbestedingen zoals besteksbepalingen om de wendbaarheid/flexibiliteit te vergroten en aanpassen aanbestedingskalender.
36 Beantwoording inbreng SO Beschikbaarheidsvergoeding OV; kenmerk IenW/BSK-2021/103439
37 Afsprakenset NOVB inzake beschikbaarheid OV en transities OV 2022 d.d. 25 juni 2021.
38 AnderssonElffersFelix – Procesevaluatie Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (2021)
39 Regeling specifieke uitkering transitievergoeding regionale ov-concessies 2023
40 In de gehouden interviews met vertegenwoordigers uit de ov-sector lag de nadruk op de meest recente Transitieplannen die in 2023 zijn opgesteld.

Men vond het belangrijk om te weten dat decentrale overheden en vervoerbedrijven zich bezighielden met de transitie naar de nieuwe situatie, maar de sturing op de inhoud en prioriteiten werd gezien als de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid als concessieverlener.

3.5.3 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- De gedachte dat decentrale overheden en vervoerbedrijven gezamenlijk Transitieplannen moesten opstellen die richting gaven aan kostenbesparingen, optimalisaties en aanpassingen in het ov-aanbod om in 2021 in aanmerking te komen voor verlengde steun had een goede stap kunnen zijn om het openbaar vervoer toekomstig bestendig en financieel minder afhankelijk van overheidsbijdragen te maken. Hetzelfde geldt voor de verplichte Transitieplannen die, toen de steun in 2022–2023 werd afgebouwd , de sector moesten stimuleren toe te werken naar een duurzaam evenwicht tussen de veranderde reizigersvraag en een financieel houdbaar ov-aanbod.
- Omdat vooraf geen inhoudelijke eisen werden meegegeven en ze niet inhoudelijk werden beoordeeld door het ministerie van IenW, werden de Transitieplannen in de praktijk vooral gezien als formaliteit voor het verkrijgen van steun. Dit terwijl met de Transitieplannen bijvoorbeeld ingespeeld had kunnen worden op de ontwikkeling van thuiswerken als blijvend fenomeen en de mede als gevolg daarvan verdere verspitsing van het ov-gebruik op specifieke werkdagen waar in diverse publicaties van KiM melding van werd gemaakt. Het is daarbij gelet op het feit dat het hierbij om landelijke ontwikkelingen gaat de vraag of de verantwoordelijkheid voor de inhoud en uitvoering volledig bij decentrale overheden en vervoerbedrijven belegd had moeten worden.

3.6 Intermediate output

3.6.1 Aantal ingediende en gehonoreerde aanvragen

Data-analyse

In Tabel 2 is al aangeven voor hoeveel (delen van) concessies ieder jaar een aanvraag kon worden ingediend (zie ook Bijlage IV waarin een overzicht is opgenomen voor welke (delen van) concessies wel en geen beroep op de verschillende regelingen is gedaan).Door samenvoeging, overgang en beëindiging van (delen van) concessies nam dit aantal tussen 2020 en 2023 met tien af[41].

Tabel 4 toont dat in 2020 en 2021 voor vier van de vijf (delen van) concessies waarvoor een aanvraag kon worden ingediend, ook daadwerkelijk een aanvraag is ingediend en toegekend. In de jaren daarna nam dit aantal af tot circa 60% in geval van de TVOV-regeling. Een verklaring voor de afname van het percentage (delen van) concessies waarvoor daadwerkelijk een aanvraag is ingediend en toegekend is dat voor noodconcessies die decentrale overheden tijdens de coronapandemie hebben verleend omdat bestaande concessies afliepen, geen aanvragen zijn ingediend of toegekend, zoals in geval van de noodconcessies Waterland, West-Brabant, Zaanstreek en Zuid-Holland Noord. Deze noodconcessies bevatten afspraken over het op- en afschalen van het ov-aanbod in combinatie met de mogelijkheid om als vervoerbedrijf weer een positief rendement te behalen. Daarmee kwamen deze noodconcessies niet in aanmerking voor een vergoeding vanuit de BVOV-regeling.

Ten slotte geldt dat, met uitzondering van het personenvervoer over water tussen Rotterdam en Drechtsteden, voor contracten voor personenvervoer over water geen beroep op de BVOV- en TVOV-regelingen is gedaan. Dit geldt voor de twee concessies voor de Waddenveren en voor een aantal contracten voor veerverbindingen in de regio Rotterdam. Voor de Fast Ferry Vlissingen-Breskens (alleen 2020) en het personenvervoer over water tussen Rotterdam en Drechtsteden (2020, 2021 en mogelijk ook 202242) is wel een beschikbaarheidsvergoeding verstrekt.

41 Een voorbeeld hiervan is het regionaal spoorvervoer in Fryslân en Groningen. Eind 2020 gingen de door deze provincies verleende concessies over in twee nieuwe concessies. Beide provincies hebben in 2020 in het kader van de aflopende concessies in totaal zeven aanvragen voor delen van hun concessies ingediend; vanaf 2021 waren dat nog twee aanvragen. Andere concessies waarvoor dit geldt zijn het Overijsselse deel van de concessie IJssel-Vecht (samenvoeging van Midden-Overijssel en het Overijsselse deel van de concessie IJsselmond) en de concessie Zaanstreek-Waterland (samenvoeging van de concessies Zaanstreek en Waterland).

42 De provincie Zuid-Holland heeft uitstel gevraagd en gekregen voor de verantwoording omdat vaststelling van de jaarrekening 2022 van de concessiehouder is opgeschort. Vooralsnog is de vergoeding op € 0 vastgesteld. De definitieve vergoeding wordt naar verwachting in 2026 vastgesteld.

Tabel 4 Overzicht (delen van) concessies dat wel/geen beroep op de regelingen heeft gedaan (bron: BVOV- monitor)

	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV
Aangevraagd en vergoeding verstrekt	46	41	34	19
Aangevraagd, maar geen vergoeding noodzakelijk	3	3	11	12
Niet aangevraagd	13	11	10	21
Totaal	62	55	55	52

3.6.2 Omvang verstrekte beschikbaarheidsvergoedingen

Data-analyse

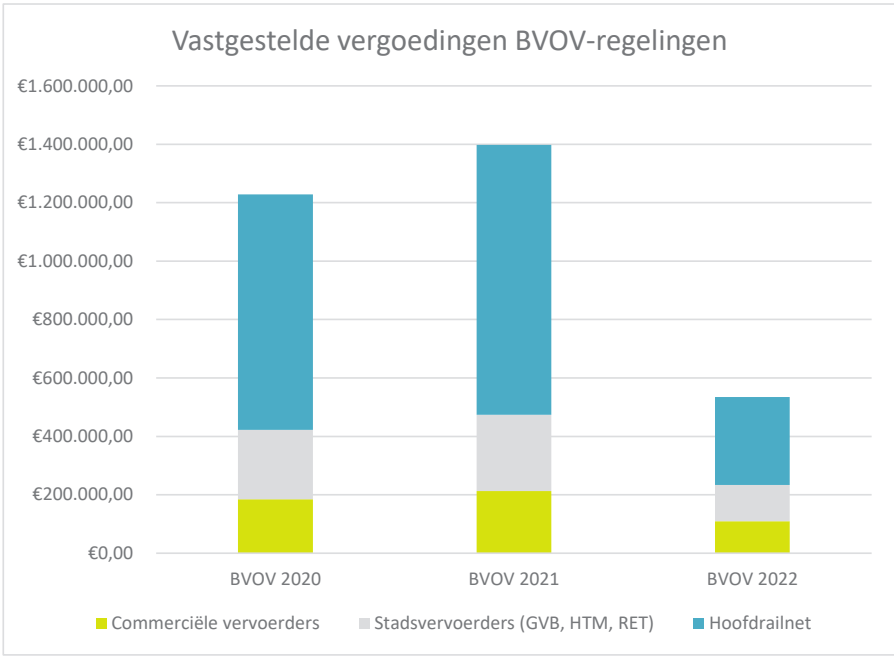
Tabel 5 toont dat het totaalbedrag aan vastgestelde vergoedingen in geval van de BVOV 2020 en BVOV 2021 lager is dan het bedrag dat het ministerie van IenW op het moment van publicatie voor deze regelingen had gereserveerd. In geval van de BVOV 2022 is het totaalbedrag hoger uitgevallen, omdat op het moment van publicatie gerekend werd op een sneller herstel van het ov-gebruik en daarmee van de directe reizigersopbrengsten.[43] Ten slotte geldt dat aanvankelijk het beeld was dat ten tijde van de evaluatie (zomer 2025) de definitieve vergoedingen in het kader van de TVOV-regeling nog niet zouden zijn vastgesteld (zie voor een verklaring paragraaf 3.4.2). Inmiddels is dit wel het geval en blijkt het totaalbedrag aan vastgestelde vergoedingen in het kader van de TVOV met € 118 miljoen ruim 20% lager te zijn dan het maximumbedrag dat het ministerie van IenW hiervoor gereserveerd had, maar de reden van dit verschil is niet verder geanalyseerd.

Tabel 5 Overzicht gereserveerde en daadwerkelijk bestede bedragen (bron: BVOV- monitor)

	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV
Gereserveerde budget bij publicatie regeling	€ 1,5 miljard	€ 1,48 miljard	€ 165 miljoen	Maximaal € 150 miljoen
Totaalbedrag verstrekte vergoedingen	€ 1,23 miljard	€ 1,40 miljard	€ 0,53 miljard	€ 118 miljoen

Figuur 4 toont verder dat in 2020 en 2021 bijna tweederde van het totaalbedrag aan vergoedingen ten goede kwam aan de HRN-concessie; in 2022 daalde dit aandeel naar iets meer dan de helft. Verder toont Figuur 4 dat het aandeel van de drie publieke stadsvervoerbedrijven (GVB, HTM en RET) ieder jaar steeds iets boven het aandeel van de commerciële streekvervoerbedrijven lag. Deze verschillen in aandelen zijn terug te voeren op het feit dat de HRN-concessie en de concessies van de stadsvervoerbedrijven, gemeten in termen van directe reizigersopbrengsten, allen tot de grootste concessies in Nederland behoren. Het (grotendeels) wegvallen van deze reizigersopbrengsten tijdens de coronapandemie zorgde ervoor dat het beroep op de regelingen voor deze concessies relatief groot is. Daarnaast geldt voor deze concessies dat de directe reizigersopbrengsten een groot deel van de totale inkomsten vormen, hetgeen het instellen van de BVOV- en TVOV-regelingen voor deze concessies des te belangrijker maakte.

Figuur 4 Totaalbedrag aan verstrekte vergoedingen BVOV-regeling (bron: BVOV-monitor)



43 Het totaalbedrag aan vastgestelde vergoedingen kan nog iets hoger of lager uitvallen. Een reden is het aan de provincie Zuid-Holland verleende uitstel voor de verantwoording van de aangevraagde beschikbaarheidsvergoeding voor het personenvervoer over water tussen Rotterdam en Drechtsteden. Een andere reden zijn de twee nog lopende beroepsprocedures tegen de vastgestelde vergoedingen (zie subparagraaf 3.6.3).

3.6.3 Bezwaar en beroep

Interviews

Het ministerie van IenW en de betreffende decentrale overheden melden dat in twee gevallen beroep bij de rechtbank is aangetekend tegen een toegekende dan wel vastgestelde vergoedingen nadat het aanvankelijke bezwaar door het ministerie van IenW als ongegrond is beoordeeld. Een beroepszaak heeft betrekking op de vaststelling van de vergoeding vanuit de BVOV 2022 voor de concessie Limburg en gaat om een verschil van inzicht over de toepassing van de voorziening 'volledige bekostiging' voor de compensatie die de provincie Limburg heeft verleend vanwege uitstel van elektrificatie van de Maaslijn. De andere beroepszaak betreft de toekenning van de maximale TVOV voor de concessie Groningen-Drenthe en draait volgens het ministerie van IenW om een verschil van inzicht over de berekening van dat maximum. Voor beide beroepszaken geldt dat op het moment van deze evaluatie nog geen zittingsdatum was gepland.

3.6.4 Aantal en inhoud ingediende Transitieplannen

Deskresearch

Transitieplannen 2021

Voor alle concessies waarvoor een beroep op de BVOV 2021 is gedaan, is een Transitieplan opgesteld; dit was een voorwaarde om voor de vergoeding vanuit de BVOV 2021 in aanmerking te komen. De uitwerking van thema's in de Transitieplannen verschilt in de praktijk per concessie en per vervoerbedrijf. Wel zijn in alle Transitieplannen analyses terug te vinden van de impact van corona op de reizigersaantallen en reizigersprognoses voor de toekomst. Daarnaast zijn in de Transitieplannen op hoofdlijnen de onderstaande thema's te onderscheiden:44

- Maatregelen gericht op het voorzieningenniveau;
- Maatregelen gericht op spreiding vraag ov en inzet materieel;
- Maatregelen gericht op aantrekkelijk maken ov, met als onderdelen: Marketing en communicatie, Proposities voor reizigers, Nieuwe betaalwijzen (EMV-betalen), BTW en MaaS-waardige concessies;
- Maatregelen gericht op aanpassingen concessies; en
- Maatregelen gericht op werkklimaat en productiviteit.

Transitieplannen 2023

Om richting te geven aan de Transitieplannen en dubbel werk onder aanvragende partijen te voorkomen is door DOVA een brief opgesteld met een generiek transitieplan.[45] Het generieke transitieplan gaat in op de volgende drie punten:

- De post-corona reispatronen in 2024, de gevolgen hiervan voor het openbaar vervoer en hoe men hierop kan inspelen in 2023 en 2024;
- Voorgestelde oplossingen door vervoerbedrijven en decentrale overheden om urgente knelpunten aan te pakken;
- Hoe de ov-sector tot een nieuw evenwicht tussen kosten en opbrengsten in 2024 kan komen.

Aan de hand van het generieke transitieplan van DOVA zijn vervolgens de Transitieplannen opgesteld die door decentrale overheden als bijlage bij de aanvraag voor de TVOV zijn ingediend. De ingediende plannen varieerden qua inhoud tussen decentrale overheden, uiteenlopend van het bijna volledig volgen van het uitgewerkte format door DOVA, tot een aanmerkelijk uitgebreider of een aanmerkelijk beknopter plan. Een aantal decentrale overheden geeft daarbij een algemene beschrijving van meerdere concessies, terwijl andere decentrale overheden de verschillende concessies separaat behandelen binnen hun Transitieplan. Hoewel de nadruk van de onderwerpen per plan verschilt, komen de onderwerpen uit het basisformat van DOVA in het merendeel van de ingediende Transitieplannen naar voren. Daarnaast gaan enkele Transitieplannen in op aanvullende onderwerpen, zoals:

- Nadere duiding van de kostenstijgingen waar vervoerbedrijven mee te maken hebben;
- Verduurzaming van de concessie/ het gebruik van zero-emissie voertuigen voor de uitvoering van het ov;
- Personeel (en de tekorten hieraan; krapte op de arbeidsmarkt); en
- Aanvullende relevante regionale beleidsopgaven.

44 Ecorys; Rapportage Monitoring transitie openbaar vervoer (2021)
45 Transitieplan TVOV 2023, DOVA (2023)

3.6.5 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Daar waar voor concessies voor openbaar vervoer in vrijwel alle gevallen een beroep op de BVOV 2020-regeling is gedaan, geldt dit met enkele uitzonderingen niet voor de concessies voor personenvervoer over water. Met uitzondering van de concessies voor de Waddenveren geldt voor deze concessies dat het aandeel van directe reizigersopbrengsten in de totale inkomsten van de betreffende rederijen relatief laag is waardoor de toegekende vergoeding ook laag zou zijn geweest als zij daar al voor in aanmerking zouden zijn gekomen.
- Het aantal (delen van) concessies dat een aanvraag voor de BVOV- of TVOV-regelingen kon indienen daalde tussen 2020 en 2023 door samenvoeging en beëindiging van (delen van) concessies. Het aantal concessies waarvoor een aanvraag werd ingediend nam ook af door de noodconcessies die na afloop van lopende concessies moesten worden verleend en die niet langer in aanmerking voor een beschikbaarheidsvergoeding kwamen omdat de afspraken die in het kader van deze noodconcessies waren gemaakt resulteerden in een verwacht positief rendement voor de betreffende vervoerbedrijven. Al met al daalde het aantal (delen van) concessies waaraan een vergoeding is verstrekt van 46 in 2020 naar 19 in 2023 en verviervoudigde het aantal concessies waarvoor een vergoeding werd aangevraagd die uiteindelijk niet nodig bleek in diezelfde periode (van 3 naar 12).
- Het totaalbedrag aan vastgestelde vergoedingen voor de BVOV 2020 en BVOV 2021 is lager uitgevallen dan bij publicatie van de regelingen was ingeschat. Voor de BVOV 2022 viel dit bedrag hoger uit door het grillige verloop van de coronapandemie met een trager herstel van het ov-gebruik tot gevolg. Het totaal aan in het kader van de TVOV verstrekte vergoedingen ligt daarentegen weer ruim 20% onder het maximumbedrag van €150 miljoen dat was gebaseerd op herstel van het ov-gebruik tot minimaal 82% van de omvang in 2019.
- De helft tot tweederde van de in het kader van de BVOV-regelingen verstrekte vergoedingen is toegekend aan de HRN-concessie en concessies van de stadsvervoerbedrijven. Voor deze concessies geldt dat de exploitatiekosten voor het uitbreken van de coronapandemie (vrijwel) volledig gedekt werden door de directe reizigersopbrengsten en de vergoeding voor het studentenreisrecht (SOV-contract).
- Het aantal gemaakte bezwaren en aangespannen beroepszaken tegen de vaststelling van de beschikbaarheidsvergoedingen is beperkt, hetgeen duidt op een zorgvuldige uitvoering van de regelingen.
- Decentrale overheden en vervoerbedrijven hebben voldaan aan de verplichting om in het kader van de BVOV 2021 en TVOV een Transitieplan per concessie op te stellen. De Transitieplannen in het kader van de BVOV 2021 bevatten analyses van de corona-impact en toekomstprognoses alsmede maatregelen op het gebied van voorzieningenniveau, reizigersspreiding, aantrekkelijkheid van het ov, concessieaanpassingen en werkklimaat. De Transitieplannen in het kader van de TVOV zijn gebaseerd op een generiek DOVA-plan, waarbij de inhoud zowel qua onderwerpen als qua diepgang per decentrale overheid sterk varieerde. Eerder concludeerden we al dat deze laatste Transitieplannen vooral als een formele voorwaarde werden beschouwd om in aanmerking voor de TVOV te komen.

3.7 Beoordeling doelmatigheid van de uitvoering

Bij doelmatigheid van de uitvoering van de BVOV- en TVOV-regelingen gaat het om de verhouding tussen de middelen die voor de ontwikkeling en uitvoering van de regelingen zijn ingezet en het aantal en de omvang van de verstrekte vergoedingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de omvang van de administratieve lasten in relatie tot de subsidiebedragen, maar ook om de controleerbaarheid van de toegekende middelen op basis van de verantwoording van ov-bedrijven.

In totaal is aan de drie BVOV-regelingen circa € 3,2 miljard uitgegeven; een bedrag dat ten laste kwam van de Rijksbegroting. Aan de TVOV-regeling is € 118 miljoen uitgegeven; een bedrag dat ten laste kwam van de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Voor drie regelingen was vooraf een hoger budget ingeschat en gereserveerd; alleen voor de BVOV 2021 bleek meer geld nodig dan verwacht als gevolg van het grillige verloop van de coronapandemie waardoor het ov-gebruik zich minder snel herstelde.

Hoewel geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over met name de inzet van eigen medewerkers van bij de regelingen betrokken partijen, komt uit de interviews naar voren dat de ontwikkel- en uitvoeringskosten van de regelingen beperkt waren in verhouding tot het totaalbedrag aan verstrekte beschikbaarheidsvergoedingen, ook in vergelijking met de uitvoeringskosten van andere subsidieregelingen. Verklaringen hiervoor zijn dat de gekozen SPUK-constructie met relatief weinig extra inspanningen kon worden ingevoerd, omdat deze aansloot bij de bestaande wijze van subsidieverlening via concessies. Deze constructie begrensde ook het aantal vergoedingen dat jaarlijks verstrekt moest worden. Bovendien nam dit aantal in de loop van de tijd af. Wel geldt daarbij dat de uitvoering van de regelingen kwetsbaar was omdat dit binnen het ministerie van IenW voor een belangrijk deel bij enkele (externe) medewerkers was belegd.

Daarnaast was het vroegtijdig betrekken van decentrale overheden en vervoerbedrijven bij de opzet van de regelingen waardevol vanwege hun concessiekennis. Niet alle decentrale overheden waren echter vanaf het begin even nauw betrokken bij het opstellen en uitwerken van de regelingen, wat leidde tot een kennisachterstand. Om deze weg te nemen zijn door het ministerie van IenW extra overleggen tussen de betreffende decentrale overheden en vervoerbedrijven georganiseerd. Mede door deze kennisachterstand leidde dit tot het nodige extra werk voor decentrale overheden bij de verantwoording van de vergoedingen via de SiSa-systematiek en voor het ministerie van IenW om ervoor te zorgen dat de hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding correct kon worden vastgesteld.

De BVOV-monitor zorgde er voor dat het ministerie van IenW steeds over voldoende informatie beschikte om een goede inschatting van (de ontwikkeling in) de kosten en opbrengsten per concessie te maken, waardoor het totaal aan verstrekte vergoedingen met uitzondering van 2022 steeds binnen het voor de regelingen gereserveerde budget bleef. De informatie in de BVOV-monitor, in combinatie met de permanente dialoog met de ov-sector, de eisen ten aanzien van de verantwoording van de vergoedingen en voldoende controle op de SiSa-verantwoording door ter zake kundige medewerkers binnen het ministerie zorgde ervoor dat het ministerie van IenW steeds voldoende grip op het budget had omdat het ministerie zich maandelijks een beeld kon vormen van de actuele ontwikkelingen van het verwachte ov-gebruik en de implicaties daarvan voor de hoogte van de beschikbaarheidsvergoedingen.

Ten slotte is de constatering dat betrokken partijen vooraf geen raming hebben gemaakt van de tijd die nodig was voor c.q. die besteed mocht worden aan de uitvoering van de regeling enerzijds terug te voeren op het grillige verloop van de coronapandemie, maar vooral op de overweging dat zorgvuldigheid en rechtmatigheid gegeven de omstandigheden belangrijker werd gevonden dan een doelmatige (efficiënte) uitvoering. Er moest snel een juridisch houdbare regeling komen teneinde liquiditeitsproblemen bij ov-bedrijven te voorkomen.

4. Doelmatigheid van beleid

Bij de doelmatigheid van beleid staat de vraag centraal hoe de in het kader van de BVOV-regelingen ingezette middelen (Input) zich verhouden tot de producten en diensten die daarvoor geleverd zijn (Intermediate outcomes). Anders dan de doelmatigheid van de uitvoering, richt de doelmatigheid van het beleid zich specifiek op het verwerven van deze producten en diensten tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen.
Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of de beschikbare middelen efficiënt zijn besteed, maar ook of met alternatieve beleidsopties hetzelfde of meer had kunnen worden bereikt tegen lagere maatschappelijke kosten. Om dit in beeld te brengen voor de BVOV-regelingen beantwoorden we in dit hoofdstuk de vragen opgenomen in Tabel 6.

Tabel 6 Overzicht vragen ter bepaling van de doelmatigheid van de BVOV- en TVOV-regelingen

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Intermediate outcomes	Wat was de minimaal te leveren omvang van het ov-aanbod per concessie?	✓		✓
	Wat was de omvang van het geplande ov-aanbod in de periode 2019-2024?		✓	✓
	Welke maatregelen zijn ter voorkoming van verdere verspreiding van het virus getroffen?		✓	✓
	Welke maatregelen zijn in het kader van de Transitieplannen getroffen?	✓		✓
Doelmatigheid beleid	Hoe kan de verhouding tussen de producten/diensten en de ingezette (financiële) middelen bij de verschillende regelingen worden gekenschetst?			✓
	Hadden waargenomen prestaties en effecten van de regeling met minder ingezette middelen bereikt kunnen worden?			✓
	Nulvariant: Wat was het effect geweest was als er geen BVOV-regelingen waren ingesteld, maar vervoerbedrijven een beroep hadden moeten doen op de NOW-regeling op het moment dat hun inkomsten bijna volledig wegvielen?			✓

Opmerking

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven was ten tijde van de gegevensverzameling voor deze evaluatie (zomer 2025) het controle- en vaststellingsproces in het kader van de TVOV-regeling nog niet afgerond waardoor de definitieve omvang van de voor deze regeling ingezette middelen toen nog niet vaststond. Om die reden is de doelmatigheid van beleid voor deze regeling verder niet beoordeeld.

4.1 Intermediate outcomes

4.1.1 Vereiste minimale omvang ov-aanbod

Deskresearch

De BVOV- en TVOV-regelingen stelden allen voorwaarden aan de omvang van het te leveren ov-aanbod maar bevatten geen concrete kwantitatieve normen in de vorm van een minimumaantal in te zetten dienstregelinguren of -kilometers. Daarbij is met name sprake van een verschil in voorwaarden tussen de BVOV-regelingen enerzijds en de TVOV-regeling anderzijds. In de BVOV-regelingen werden de voorwaarden aan het ov-aanbod uitgedrukt in termen van 'optimaliseren' (BVOV 2021) of 'minimaal gelijkwaardig' aan de dienstregeling 2021 (BVOV 2022), terwijl vanuit de TVOV-regeling werd gevraagd om een dienstregeling die voldoende, veilig en betrouwbaar openbaar vervoer biedt, waarbij de kosten en opbrengsten in balans zijn. Maar ook tussen de BVOV-regelingen waren er verschillen in de voorwaarden die gesteld werden aan het ov-aanbod:

- de BVOV 2020 sprak over een volwaardige dienstregeling met inachtneming van de kabinetsrichtlijnen inzake corona voor openbaar vervoer,
- de BVOV 2021 sprak over het optimaliseren van de dienstregeling door het aanbod aan te passen aan de vraag zonder dat de beschikbaarheid en veiligheid van het regionaal openbaar vervoer daar op termijn onder zou lijden. Hierbij was afschalen van het ov-aanbod toegestaan teneinde de werkelijke kosten op het niveau te brengen van 93% (of 95% indien over 2019 een winstmarge van minder dan 2% is behaald) van de geïndexeerde referentiekosten teneinde een break-evenexploitatie mogelijk te maken, en
- de BVOV 2022 sprak over een passend voorzieningenniveau met een minimaal vergelijkbare omvang als in 2021.

Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat bewust voor bovenstaande kwalitatieve formuleringen is gekozen. Enerzijds om ruimte te creëren om de uitvoering passend te kunnen maken aan locatie-specifieke omstandigheden en anderzijds omdat een algemene norm voor de omvang van het ov-aanbod lastig te bepalen is en omdat een dergelijke norm niet per se iets zegt over de kwaliteit van het ov-aanbod in een regio.

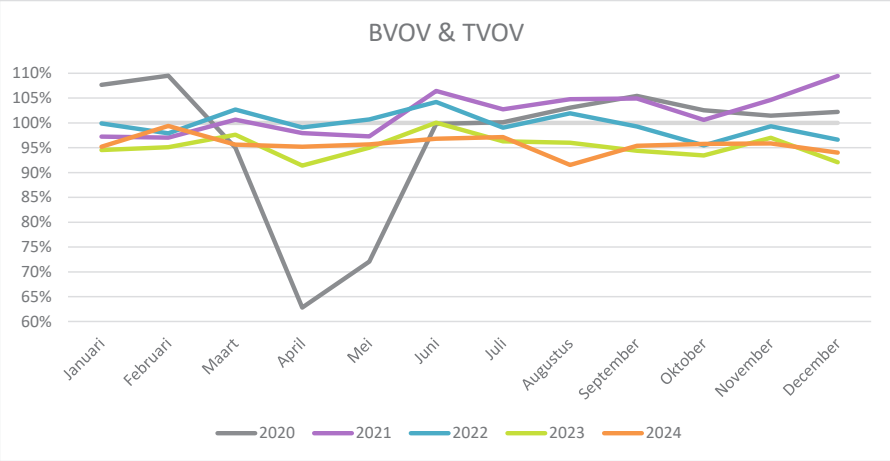
In aanvulling daarop was zeker in geval van de BVOV 2020 de prikkel om af te schalen klein, omdat daadwerkelijk gemaakte kosten gecompenseerd werden. Bij daaropvolgende regelingen werden de geïndexeerde referentiekosten vergoed, waarmee juist ruimte werd gecreëerd om het ov-aanbod beperkt te kunnen afschalen en zo te voorkomen dat (commerciële) vervoerbedrijven gedwongen werden opnieuw rode cijfers te schrijven. Decentrale overheden en vervoerbedrijven geven aan dat zij zich tijdens de coronapandemie gericht hebben op realisatie van 80 tot 90% van het ov-aanbod (afhankelijk van de modaliteit gemeten in dienstregelinguren, dienstregelingkilometers of trein- of bakkilometers).

4.1.2 Ontwikkeling omvang geplande ov-aanbod

Data-analyse

Figuur 5a toont dat in concessies waarvoor een beroep is gedaan op alle vier de regelingen het ov-aanbod op een hoog niveau bleef. De omvang van het ov-aanbod in termen van dienstregelinguren lag tijdens een groot deel van 2021 zelfs boven het niveau van 2019. Een mogelijke verklaring is dat decentrale overheden en vervoerbedrijven het ov-aanbod volgens de dienstregeling 2020 in plaats van het ov-aanbod in 2019 als referentie hanteerden. Uit Figuur 5a volgt namelijk ook dat het ov-aanbod in de eerste maanden van 2020 circa 10% groter was dan in de eerste maanden van 2019.

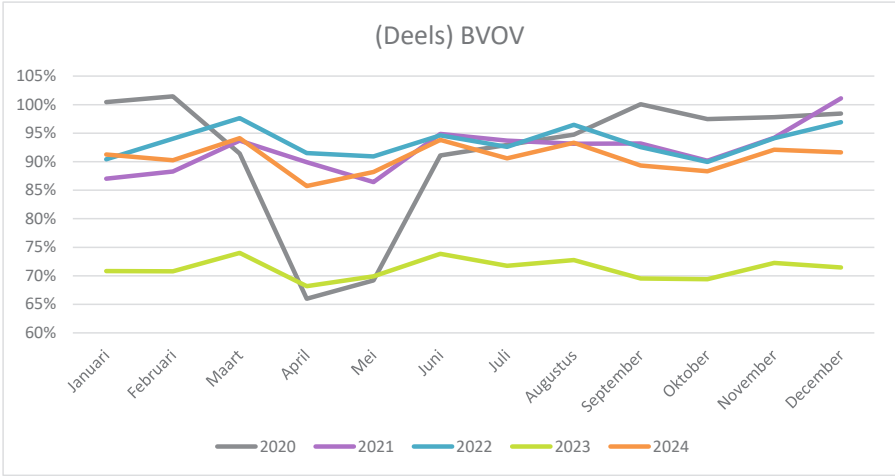
Figuur 5a Relatieve omvang van het ov-aanbod ten opzichte van 2019 (100%) voor de concessies die een beroep op alle regelingen hebben gedaan (bron: BVOV-monitor)



De ontwikkeling in het ov-aanbod is anders als we kijken naar concessies waarvoor geen beroep op de TVOV-regeling is gedaan maar alleen tijdens één of meerdere jaren een beroep op de BVOV-regelingen is gedaan[46]. Figuur 5b toont voor deze concessies in 2023 een sterke afname van het ov-aanbod gemeten in dienstregelinguren ten opzichte van 2019 tot een niveau dat vergelijkbaar is met het niveau in de maanden april en mei van 2020. Een verklaring is dat in 2022 een aantal concessies afliep waardoor noodconcessies moesten worden verleend om de continuïteit van het ov te waarborgen nadat de aanbesteding van opvolgende concessies vanwege de coronapandemie was stopgezet of uitgesteld. Deze noodconcessies bevatten bepalingen die vervoerbedrijven de ruimte boden om het ov-aanbod afhankelijk van de ontwikkeling in reizigersaantallen en/of directe reizigersopbrengsten op of af te schalen om zo weer een positief rendement te kunnen behalen. Zoals in paragraaf 3.6 is aangegeven kon daardoor voor deze noodconcessies geen beroep op deze regelingen worden gedaan, waardoor de voorwaarden met betrekking tot het ov-aanbod niet voor deze concessies golden. Dit verklaart waarom het ov-aanbod in 2023 kon afnemen.

Daarbij geldt dat ook in 2024 de relatieve omvang van het ov-aanbod ten opzichte van 2019 voor deze concessies nog steeds lager was dan voor de concessies waarvoor een beroep op alle vier de regelingen is gedaan.

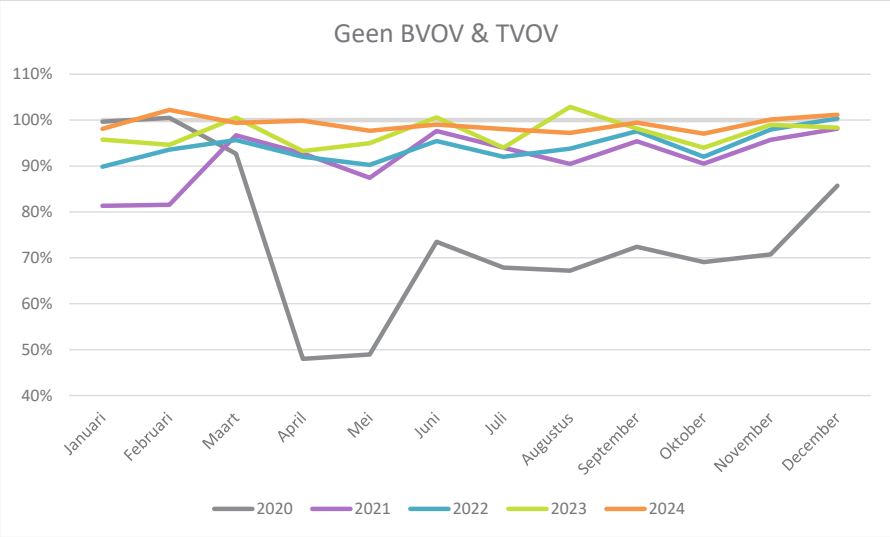
Figuur 5b Relatieve omvang van het ov-aanbod ten opzichte van 2019 (100%) voor de concessies die tijdens een of meerdere jaren een beroep op BVOV-regelingen, maar niet op de TVOV-regeling hebben gedaan (bron: BVOV-monitor)



Volledigheidshalve geeft Figuur 5c de ontwikkeling in de omvang van het ov-aanbod weer voor de enige concessie waarvoor in geen enkel jaar een beroep op de BVOV- en TVOV-regelingen is gedaan[46]. In deze concessie was sprake van een sterkere afname van het ov-aanbod in het tweede kwartaal van 2020, maar vanaf de tweede helft van 2023 lag het voorzieningenniveau al weer rond het niveau in 2019. Omdat voor personenvervoer over water informatie over de omvang van het aanbod ontbrak of niet volledig is, kunnen contracten voor deze vorm van vervoer waarvoor geen beroep op de regelingen is gedaan geen uitspraken worden gedaan over (de gevolgen voor) de ontwikkeling in het aanbod.

46 In feite was er naast deze concessie nog een concessie waarvoor dit geldt, namelijk de concessie Zaanstreek. Deze concessie is in 2023 samengevoegd met de concessie Waterland waarvoor wel een beroep op de BVOV-regelingen is gedaan. Omdat voor de samengevoegde concessie Zaanstreek-Waterland alleen informatie over de omvang van het ov-aanbod op concessieniveau beschikbaar is, zijn beide concessies meegeteld bij de concessies die tijdens een of meerdere jaren een beroep op de BVOV-regelingen hebben gemaakt.

Figuur 5c Relatieve omvang van het ov-aanbod ten opzichte van 2019 (100%) voor de concessie die geen beroep op de regelingen heeft gedaan (bron: BVOV-monitor)



Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat de politieke wens was dat het ov-aanbod op peil moest blijven, zodat iedereen altijd met het ov kon blijven reizen en om de mogelijkheid tot herstel na afloop van de coronapandemie niet te zeer aan te tasten. In de praktijk was die wens echter niet altijd te financieren en werd er gezocht naar manieren om het ov anders in te richten. Klassieke ov-vormen werden voor dunbevolkte gebieden niet als toekomstvast gezien en om die reden werd meer naar vraagafhankelijke ov-concepten gekeken. Deze ontwikkeling werd onderschreven vanuit andere onderdelen van het ministerie van IenW.

Verder geven verschillende partijen ook aan dat het feit dat de regelingen de kosten die vervoerbedrijven maakten in principe compenseerden, de financiële prikkel om af te schalen klein maakte.

Er werd wel afgeschaald, maar dat was ook het gevolg van de personeelstekorten waarmee vervoerbedrijven te maken kregen. Hierdoor gingen er bijvoorbeeld minder bussen tijdens de avonden en in het weekend rijden. De afname van het ov-aanbod is daarmee niet alleen te wijten aan de teruggelopen reizigersvraag en bijbehorende directe reizigersopbrengsten, maar ook aan het personeelstekort en de impact van beide factoren is moeilijk van elkaar te scheiden.

4.1.3 Covid-maatregelen

Data-analyse

Naast de beschikbaarheidsvergoeding die ervoor moest zorgen dat vervoerbedrijven een 'volwaardige dienstregeling' bleven uitvoeren, werden via de BVOV-regelingen ook de kosten gecompenseerd die vervoerbedrijven moesten maken voor maatregelen ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus. De BVOV-monitor bevat echter geen informatie over de maatregelen die met subsidie vanuit de BVOV-regelingen getroffen zijn en welke bedragen hiermee gemoeid waren, omdat zoals hieronder is aangegeven het aandeel van deze maatregelen in het totaalbedrag beperkt was. Informatie hierover is in een later stadium in een separaat bestand beschikbaar gesteld.

Interviews

Vanuit het ministerie van IenW wordt aangegeven dat vervoerbedrijven in 2020 voor in totaal € 20,2 miljoen aan kosten voor Covid-maatregelen gecompenseerd hebben gekregen. Dit kwam neer op 0,5% van de kosten voor het verzorgen van het ov en ongeveer 2% van het totaal aan vergoedingen dat vanuit de BVOV 2020 is verstrekt. In latere jaren nam dit bedrag en daarmee het aandeel af. Hierbij wordt verder aangegeven dat vanwege het beperkte aandeel in de totale kosten in de BVOV-monitor niet is bijgehouden voor welke typen maatregelen deze vergoedingen (met name) zijn verstrekt. Vervoerbedrijven geven aan dat het bij de Covid-maatregelen waarvoor zij compensatie van de kosten hebben gevraagd niet ging om de inzet van BOA's/handhavers in het kader van het Protocol verantwoord reizen met openbaar vervoer of voor extra controles op zwartrijden.

Niet alle maatregelen kwamen voor compensatie vanuit de regelingen in aanmerking. Het was aan de accountants van de vervoerbedrijven en de Auditdienst Rijk (ADR) om te controleren of de kosten voor maatregelen terecht werden opgevoerd. Vanuit de ministeries van IenW en Financiën wordt aangegeven dat de review van de ADR in één geval heeft geleid tot een aanpassing van twee vaststellingsbeschikkingen, omdat kosten waren opgevoerd voor maatregelen die tot de reguliere bedrijfsvoering behoorden en niet specifiek vanwege de coronapandemie waren getroffen.

4.1.4 Maatregelen in het kader van Transitieplannen

Deskresearch

De uitvoering van de Transitieplannen die in het kader van de BVOV 2021 zijn opgesteld is door Ecorys in opdracht van het ministerie van IenW gemonitord. Ecorys heeft drie monitoringrapportages opgesteld.[47] Daarbij geldt dat vooral de eerste monitoringrapportage ingaat op de uitvoering van de Transitieplannen in de volle breedte. De bevindingen daarbij zijn:

- Maatregelen gericht op voorzieningenniveau: Decentrale overheden en vervoerbedrijven sturen regelmatig bij op basis van monitoring van de ontwikkeling van het aantal reizigers. Op deze manier wordt beoogd om de dienstregeling zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de actuele situatie. Zij trachten daarbij om een passend voorzieningenniveau te realiseren, waarbij enerzijds reizigers zo goed mogelijk bediend worden en anderzijds een structurele besparing van middelen gerealiseerd wordt.
- Maatregelen gericht op spreiding van de ov-vraag: Decentrale overheden en vervoerbedrijven proberen reizigers over dag en week te spreiden, maar afspraken met onderwijsinstellingen en werkgevers leiden zelden tot concrete afspraken; het eerdere momentum voor spreidingsafspraken lijkt afgenomen te zijn.
- Maatregelen gericht op de inzet van materieel: Deze maatregelen zijn allereerst sterk gebonden aan bestaande afspraken binnen concessies. Door blijvende inzet van materieel en uitgestelde aanbestedingen konden geen bussen worden afgestoten, al blijft toekomstige uitstroom bij lagere vraag mogelijk. De transitie naar zero-emissie gaat door, met innovaties in financiering en eigenaarschap (zoals de Vervoerregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland) die de uitvoering ondersteunen.
- Maatregelen op het gebied van marketing en communicatie: In alle busconcessies zijn in de beschouwde periode marketing- en communicatieacties ingezet, vooral gericht op het terugwinnen van bestaande reizigers via regionale campagnes en de landelijke OV=OK-campagne.
- Proposities voor reizigers: Er zijn flexibelere ov-proposities ontwikkeld (zoals parttime abonnementen en betalen voor gebruik) die passen bij hybride werken, en daarnaast kortingen op bestaande producten aangeboden. Voor veel concessies is bewust gekozen voor korting op bestaande kaartsoorten omdat nieuwe producten meer tijd kosten om te implementeren en reizigers eraan moeten wennen.
- Nieuwe betaalwijzen (Europay, Mastercard en Visa (EMV)-betalen): De uitrol van EMV-betalen (met bankpas/telefoon) wordt gezien als sleutel voor nieuwe en flexibelere tariefproducten en verlaagt vooral drempels voor incidentele reizigers. Grote vernieuwingen wachten echter tot EMV landelijk actief is, omdat investeren in oude Mifare-technologie niet meer wenselijk is en de impact op reizigers goed moet worden ingeschat.
- BTW-voorstellen: De sector heeft voorgesteld om de BTW te verlagen naar bijvoorbeeld 6% of 0% om reizigers te trekken, maar het idee is niet verder gerealiseerd.
- Maatregelen om te komen tot MaaS-Waardige concessies: De implementatie van een 'verwijsbepaling MaaS' maakte het bij lopende concessies mogelijk om via MaaS-providers openbaar vervoer aan te bieden.
- Maatregelen gericht op aanpassingen concessies: Vanwege corona zijn concessies aangepast. Zij werden richting 2023 herijkt om structurele pandemie-effecten weg te werken en de wendbaarheid te vergroten, ondersteund door een nieuwe handreiking. Wendbaarheidsscenario's en flexibele bepalingen maken het mogelijk om tijdelijk af te wijken van dienstregeling, materieeleisen en capaciteitsnormen, maar het is niet mogelijk om concessies volledig crisisbestendig te maken.
- Maatregelen gericht op werkklimaat en productiviteit: Dankzij de BVOV bleven grote ontslagen uit, al is de flexibele schil grotendeels verdwenen, wat de wendbaarheid vermindert en opschaling bemoeilijkt. Tegelijk wordt gewerkt aan een modernere CAO om flexibiliteit, roosterbaarheid en werk-privébalans te verbeteren.

47 Ecorys, Rapportage Monitoring transitie openbaar vervoer (2021); Ecorys, Tweede monitoringsrapportage Transitie OV (2022) en Ecorys, Derde monitoringsrapportage Transitie OV (2023).

De tweede en derde monitoringsrapportages zijn beperkter qua reikwijdte en gaan vooral in op ontwikkelingen in de ov-vraag en het ov-aanbod en op maatregelen die het ov aantrekkelijker moeten maken (proposities om reizigers terug te winnen en invoering van EMV-betalen) of die moeten bijdragen aan de spreiding van de ov-vraag. De uitvoering van de Transitieplannen die in het kader van TVOV zijn opgesteld is niet gemonitord waardoor een landelijk beeld van de uitvoering van de maatregelen in deze plannen ontbreekt.

Interviews

Decentrale overheden en vervoerbedrijven geven aan dat ze het opstellen van Transitieplannen voor concessies als een formaliteit zagen om voor de TVOV in aanmerking te kunnen komen. Door de relatief korte tijd waarin deze plannen moesten worden opgesteld en het ontbreken van eisen ten aanzien van de inhoud, leidden de Transitieplannen slechts beperkt tot daadwerkelijke veranderingen in beleid voor aanbod en uitvoering van het openbaar vervoer. Daarbij geven zij ook aan dat de potentiële impact van de Transitieplannen werd beperkt doordat een door het Rijk gepropageerde coronamaatregel die reizen buiten de spits stimuleerde, niet gecontinueerd werd. Bovendien voelden vervoerbedrijven geen prikkel om de Transitieplannen daadwerkelijk uit te voeren, omdat monitoring vanuit decentrale overheden en vanuit het ministerie van IenW beperkt was. Er kon zelfs sprake zijn van een drempel om Transitieplannen uit te voeren, omdat het uitvoeren van de maatregelen tot extra kosten voor vervoerbedrijven kon leiden zonder dat daar extra directe reizigersopbrengsten of een hogere vergoeding vanuit de TVOV-regeling tegenover stond. De plannen werden vooral gezien als politieke legitimatie voor het voortzetten van de financiële steun aan het ov, in plaats van een prikkel om daadwerkelijk tot transitie van de sector te komen. Daarnaast geven decentrale overheden aan dat de Transitieplannen geen recht deden aan de manier waarop vervoerbedrijven, decentrale overheden en andere betrokken organisaties bezig waren om gezamenlijk de ov-sector zo goed mogelijk door de coronapandemie te loodsen.

Vanuit het ministerie van IenW wordt daar tegen ingebracht dat er juist op verzoek van decentrale overheden en vervoerbedrijven geen eisen zijn gesteld aan de inhoud van de Transitieplannen. En ook dat het doel van de Transitieplannen, namelijk ervoor zorgen dat de vervoerbedrijven zonder aanvullende vergoedingen weer een positief rendement zouden gaan behalen, voldoende prikkel zou moeten zijn geweest voor het opstellen en uitvoeren van de Transitieplannen.

4.1.5 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- De BVOV- en TVOV-regelingen bevatten geen concrete normen als het gaat om de minimale beschikbaarheid aan openbaar vervoer in ruil voor de verstrekte vergoedingen waardoor vooraf geen absolute zekerheid bestond in welke mate het ov-aanbod door de regelingen in stand gehouden zou worden. Door de gehanteerde formuleringen boden alle regelingen ruimte voor afschaling van het ov-aanbod; in geval van de BVOV 2021 ging het om de mogelijkheid tot afschaling om gegeven de compensatie tot 93% van de geïndexeerde referentiekosten (of 95% indien de winstmarge in 2019 minder dan 2% was) een break-evenexploitatie mogelijk te maken. Daarbij diende 2019 als referentieniveau, omdat in dat jaar nog een volledige dienstregeling werd gereden waarvan de exploitatiekosten bekend waren en omdat de verwachting was dat het ov-gebruik zich snel zou herstellen tot ten minste het niveau in 2019.
- Door de BVOV-regelingen bleef het ov-aanbod tijdens de coronapandemie grotendeels in stand. In eerste instantie schaalden vervoerbedrijven hun ov-aanbod na de uitbraak van de coronapandemie en voor het instellen van de BVOV 2020 met 30 tot 40% af ten opzichte van de omvang van het ov-aanbod in april en mei 2019. Na het instellen van de regeling lag de omvang van het ov-aanbod in de meeste concessies weer boven 90% van het ov-aanbod in 2019. Zelf geven decentrale overheden en vervoerbedrijven aan dat zij zich tijdens de coronapandemie gericht hebben op realisatie van 80 tot 90% van het ov-aanbod. Een mogelijke verklaring is dat deze partijen het ov-aanbod in de eerste maanden van 2020 als referentie hanteerden. Dit aanbod was nog gebaseerd op de verwachtingen ten aanzien van het ov-gebruik in 2020 zoals zij die hadden in de eerste helft van 2019, de periode waarin de uitgangspunten voor de dienstregeling voor 2020 moesten worden vastgesteld, dus ver voordat sprake was van een coronapandemie met bijbehorende beperkende maatregelen.
- Uitzondering op bovenstaande conclusie zijn de concessies waarvoor op een of meerdere, maar niet in alle jaren een beroep op de regelingen is gedaan. Dit betreft vooral noodconcessies die zijn afgesloten omdat lopende concessies eindigden en de opvolgende concessies niet kon worden aanbesteed. Voor deze concessies geldt dat het ov-aanbod in 2023 terugviel tot net boven 70% van het niveau in 2020.

En dat de relatieve omvang van het ov-aanbod ten opzichte van 2019 in 2024 achterbleef bij die in concessies waarvoor op geen enkele of op alle BVOV- en TVOV-regelingen een beroep is gedaan. De noodzaak om tot afspraken te komen om de continuïteit van het openbaar vervoer te waarborgen, verzwakte de positie van decentrale overheden in gesprekken met vervoerbedrijven over de voorwaarden voor deze noodconcessies waardoor zij verdere afschaling van het ov-aanbod moesten accepteren om vervoerbedrijven zicht op een positief rendement te kunnen geven.

- Bij de monitoring van de regelingen is geen aandacht besteed aan maatregelen ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus die voor vergoeding in aanmerking kwamen. Reden was dat het bedrag dat verstrekt is aan vergoedingen voor deze maatregelen relatief laag was (maximaal 2% van de totale vergoedingen in enig jaar). Dit beperkte evenwel de mogelijkheden voor het ministerie van IenW om eventueel proactief te kunnen sturen op de aard en/of omvang van de maatregelen die getroffen werden.
- Met name de Transitieplannen die in het kader van de TVOV-regeling zijn opgesteld hebben nauwelijks geleid tot structurele veranderingen richting een nieuw en financieel houdbaar evenwicht tussen de gewijzigde vervoerbehoefte en het ov-aanbod. Op de inhoud en uitvoering van de Transitieplannen is maar beperkt gestuurd. De uitvoering van de Transitieplannen die in het kader van de BVOV 2021 moesten worden opgesteld is in opdracht van het ministerie van IenW wel gemonitord, maar daarbij zien we dat de eerste monitoringsrapportage breder qua thema's is dan latere monitoringsrapportages waardoor het beeld ontbreekt in hoeverre maatregelen waarvan in de eerste rapportage wordt aangegeven dat daar een eerste aanzet toe is gegeven daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het grillige verloop van de coronapandemie de uitvoering van deze Transitieplannen heeft bemoeilijkt/gefrustreerd.
  De uitvoering van de Transitieplannen die in het kader van de TVOV moesten worden opgesteld is niet gemonitord. Opvallend daarbij is dat decentrale overheden en vervoerbedrijven deze Transitieplannen vooral als een administratieve verplichting zagen in plaats van als een middel dat ervoor moest zorgen dat vervoerbedrijven in de nieuwe situatie na de coronapandemie zonder aanvullende vergoedingen weer een positief rendement zouden kunnen behalen, terwijl dit in hun eigen belang was en om die reden verwacht zou mogen worden dat met name vervoerbedrijven een intrinsieke motivatie zouden hebben om dit doel te bereiken.

4.2 Beoordeling doelmatigheid van beleid

Bij de doelmatigheid van beleid gaat het om de verhouding tussen de ingezette middelen en de producten en diensten die daarvoor geleverd zijn. De vraag daarbij is of deze producten en diensten tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen zijn verkregen en of met alternatieve beleidsopties hetzelfde of meer had kunnen worden bereikt tegen lagere maatschappelijke kosten.

Het instellen van de BVOV-regelingen heeft ervoor gezorgd dat het ov-aanbod tijdens de coronapandemie grotendeels in stand gehouden kon worden. Dit zou niet gelukt zijn wanneer vervoerbedrijven op de generieke NOW- en TVL-regelingen aangewezen waren geweest. De NOW-regeling compenseerde alleen personeelskosten, terwijl vervoerbedrijven ook met hoge vaste kosten te maken hebben die slechts in beperkte mate door de TVL-regeling gedekt zouden zijn. En in geval van continuering van de exploitatiesubsidie en de bijdrage vanuit OCW voor het studentenreisrecht zou via de NOW-regeling slechts een beperkt deel van de personeelskosten gecompenseerd zijn, omdat voor veel concessies geldt dat beide inkomstenbronnen tezamen goed zijn voor 70 tot 80% van de totale inkomsten van een vervoerbedrijf.

Zonder BVOV-regelingen had niet van vervoerbedrijven verwacht kunnen worden dat zij een volwaardige dienstregeling zouden blijven bieden. Daarbij hadden decentrale overheden zonder de BVOV-regelingen op grond van de concessievoorwaarden hun exploitatiesubsidie kunnen verlagen als vervoerbedrijven hun ov-aanbod hadden afgeschaald; gedoeld wordt op de zogenaamde minderwerk-regelingen waarvan in de BVOV-regelingen expliciet werd vastgelegd dat decentrale overheden hier (met uitzondering van een correctie voor verwijtbare rituitval) geen gebruik van mochten maken. In 2020 was de ov-sector er daarom van overtuigd dat de BVOV-regeling een veel betere regeling was dan de NOW-regeling. Voor de BVOV-regelingen die volgden in 2021 en 2022 geldt dat de sector door het grillige en onvoorspelbare verloop van de coronapandemie nog steeds in grote mate afhankelijk was van de beschikbaar gestelde financiële middelen.

Door aan te sluiten bij de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het openbaar vervoer kon optimaal gebruik worden gemaakt van de expertise van de decentrale overheden om gegeven de verschillende kenmerken van concessies tot een dienstregeling te komen die aan de voorwaarden in relatie tot het hoofddoel van de regelingen voldeed. De in het kader van de regelingen verstrekte subsidies in combinatie met het doorbetalen van de vaste exploitatiebijdragen door decentrale overheden en de vergoeding voor het studentenreisrecht (SOV-contract) door het ministerie van OCW waren daarbij voldoende, maar niet hoger dan noodzakelijk om dit te bereiken. Voor de hoogte van de vergoedingen was een kostendekkingsgraad van 93 tot 95% op concessieniveau het uitgangspunt in ruil waarvoor vervoerbedrijven een volwaardige dienstregeling moesten bieden. Na 2020 kregen vervoerbedrijven en decentrale overheden echter wel ruimte om door afschaling van het ov-aanbod en/of het verstrekken van aanvullende subsidies tot maximaal een break-evenexploitatie van concessies te komen.

Ten tijde van het instellen van de regelingen werd het noodzakelijk geacht het ov-aanbod grotendeels te handhaven, zodat mensen op een veilige manier essentiële reizen konden blijven maken en ook met het oog op een snel herstel van de ov-sector na afloop van de coronapandemie. Op dat moment was de overtuiging dat dit zeker nodig was op lijnen die met lage frequenties (slechts één à twee keer per uur) reden. Het aanbod op die lijnen is moeilijk af te schalen en had nauwelijks kostenbesparingen opgeleverd tenzij vervoerbedrijven personeel hadden ontslagen en materieel hadden afgestoten. Maar dit zou latere opschaling van het ov-aanbod bemoeilijkt hebben. Daarnaast leidde het *Protocol verantwoord reizen met openbaar vervoer* ertoe dat er in voertuigen minder plaatsen voor reizigers beschikbaar waren, waardoor frequenties van lijnen hoger moesten zijn dan in normale omstandigheden bij een verminderde vervoervraag het geval zou zijn.

Achteraf kan echter de vraag gesteld worden of het daadwerkelijk nodig was om 80% tot 90% van de ritten te blijven aanbieden op momenten dat het ov-gebruik 70 tot 80% lager was. Ondanks dat het aan de hand van de data moeilijk is om hier een causale relatie tussen vast te stellen, lijken afspraken over het op- en afschalen van het ov-aanbod afhankelijk van de ontwikkeling in de directe reizigersopbrengsten wel te hebben geleid tot een verdere afschaling van het ov-aanbod in noodconcessies ter vervanging van concessies die tijdens de coronapandemie afliepen, maar de relatieve omvang van het ov-aanbod in deze noodconcessies is met uitzondering van 2023 niet substantieel lager dan in concessies waarvoor een beroep op alle BVOV- en TVOV-regelingen is gedaan. Dit terwijl voor de noodconcessies geen beroep op de regelingen kon worden gedaan en vervoerbedrijven dus geen beschikbaarheidsvergoeding ontvingen omdat zij zicht hadden op een positief rendement. Dit laatste was een voorwaarde voor de vervoerbedrijven om de noodconcessie uit te voeren en decentrale overheden moesten hiermee instemmen om de continuïteit van het ov-aanbod te kunnen waarborgen.

De vraag is daarom in hoeverre de doelen van de regelingen, en dan met name de mogelijkheid om essentiële reizen te kunnen blijven maken, ook met andere beleidsinstrumenten hadden kunnen worden bereikt. Varianten met meer nadruk op opbrengsten (bijvoorbeeld suppletieregelingen) of met hogere flexibiliteit in het aanbod werden overwogen, maar uiteindelijk niet gekozen omdat het voordeel hiervan niet opwoog tegen de uitlegbaarheid van de voorwaarden van de regelingen en de uitvoerbaarheid via een SPUK-regeling. De SPUK-regeling sloot aan bij bestaande financieringsstructuren tussen overheden en de vervoerbedrijven en kon relatief snel worden geïmplementeerd, afgezien van de tijd die het vergde om de noodzakelijke staatssteuntoets uit te voeren. Andere vanuit de ov-sector voorgestelde varianten waarbij risico's ten aanzien van directe reizigersopbrengsten (meer) bij de vervoerbedrijven zouden worden gelegd, maar waarbij ook winst gemaakt zou kunnen worden, waren door de combinatie van subsidies en winst politiek niet haalbaar.

5. Doeltreffendheid van beleid

Bij de doeltreffendheid staat centraal in hoeverre de beleidsdoelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Het gaat dan om de relatie tussen de voor de regelingen beschikbare middelen (Input) enerzijds en de effecten die daarmee bereikt zijn (Outcomes) en de mate waarmee dit heeft bijgedragen aan het beoogde doel van de regelingen (Impact) anderzijds. Tabel 7 toont de vragen die in dat kader in dit hoofdstuk beantwoord worden.

Tabel 7 Overzicht vragen ter bepaling van de doeltreffendheid van de BVOV-regelingen

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Outcomes	Wat was de ontwikkeling van de rituitval?		✓	
	Wat was de ontwikkeling van het gerealiseerde ov-aanbod?	✓		
	Welke verwachtingen waren er ten aanzien van het herstel van het ov-gebruik?		✓	
	Wat was de ontwikkeling in het ov-gebruik?		✓	
	Wat was de ontwikkeling in de directe reizigersopbrengsten?		✓	
	Wat was de ontwikkeling in het gevoel van sociale veiligheid?			✓
	Hoe hoog was de kostendekkingsgraad van concessies?		✓	
Neveneffecten	Met welke (on)gewenste neveneffecten van de regelingen is vooraf rekening gehouden?	✓	✓	
	Welke (on)gewenste neveneffecten hebben zich daadwerkelijk voorgedaan?		✓	
Externe factoren	Zijn vooraf externe factoren benoemd die de effecten van de regelingen zouden kunnen beïnvloeden?	✓	✓	
	Welke maatregelen en ontwikkelingen hebben de effecten van de maatregelen daadwerkelijk beïnvloed?		✓	
Impact	Hebben de regelingen bijgedragen aan de beschikbaarheid van veilig toegankelijk ov voor essentiële reizen?			✓
	Hebben de regelingen bijgedragen aan de beschikbaarheid van veilig toegankelijk ov voor essentiële reizen?			
	Hebben de regeling bijgedragen aan het behoud van personeel voor de ov-sector?			
	Hebben de regelingen faillissementen van vervoerbedrijven voorkomen?			
	Hebben de regelingen bijgedragen aan de continuïteit van het openbaar vervoer?			

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Doeltreffendheid	Was er in de BVOV-regelingen sprake van eenduidig omschreven en meetbare beleidsdoelstellingen?	✓		
	In welke mate zijn deze beleidsdoelstellingen bereikt?			✓
	In hoeverre is dat dankzij de regelingen dan wel andere maatregelen en ontwikkelingen?			✓
	Hadden de beleidsdoelstellingen ook op een andere manier bereikt kunnen worden?			✓

Opmerking

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven was ten tijde van de gegevensverzameling voor deze evaluatie (zomer 2025) het controle- en vaststellingsproces in het kader van de TVOV-regeling nog niet afgerond waardoor de definitieve omvang van de voor deze regeling ingezette middelen op dat moment nog niet vaststond. Om die reden is de doeltreffendheid van deze regeling verder niet beoordeeld.

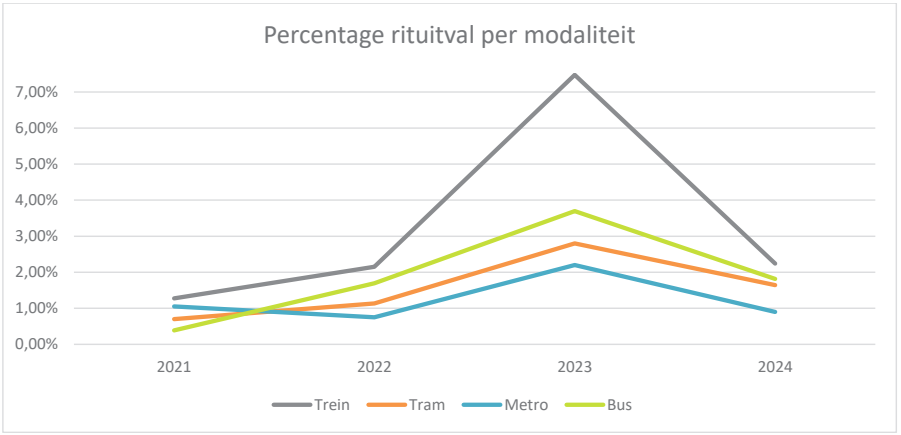
5.1 Outcomes

5.1.1 Rituitval en omvang gerealiseerd ov-aanbod

Data-analyse

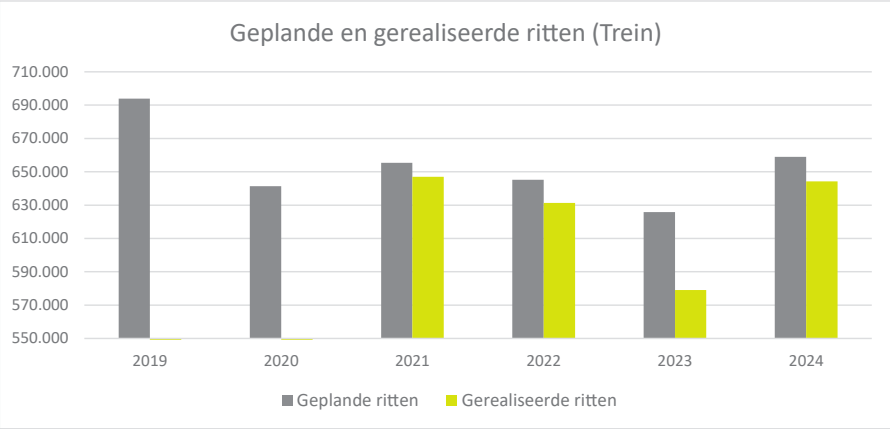
In paragraaf 4.1.2 meldden we dat personeelstekorten één van de redenen was dat vervoerbedrijven het ov-aanbod afschaalden. Hierbij ging het om het geplande ov-aanbod. Een vervolgvraag is in hoeverre het geplande ov-aanbod ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Figuur 6 toont dat in 2023 een veel hoger percentage van de geplande ritten niet kon worden uitgevoerd dan in andere jaren en dat het percentage rituitval bij de trein hoger is dan bij andere modaliteiten. Aannemelijk is dat personeelstekorten, o.a. door ziekte en uitstroom (zie ook paragraaf 5.2.2), een rol hebben gespeeld bij de toename van de rituitval in 2023. Maar ook in 2022 en 2024 is de rituitval hoger dan in 2021. Omdat de Staat van het OV geen informatie voor de jaren voor 2021 bevat kan niet worden vastgesteld of het percentage rituitval voor de uitbraak van de coronapandemie substantieel lager was dan in 2021.

Figuur 6 Ontwikkeling rituitval per modaliteit (bron: CROW Staat van het OV)

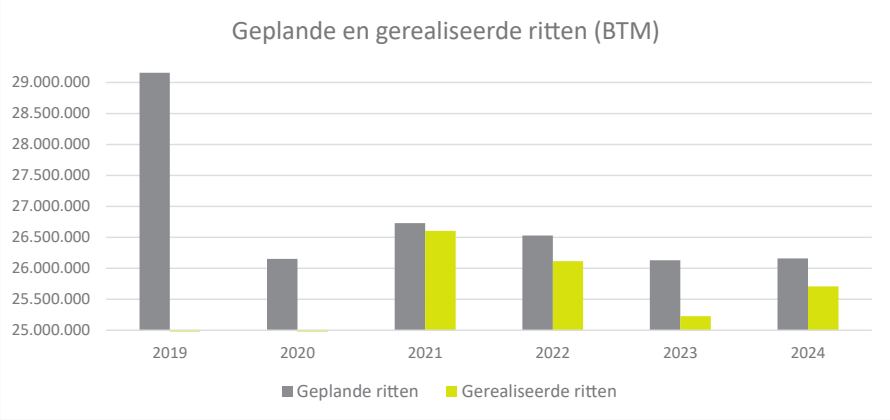


Figuren 7a en 7b tonen voor respectievelijk trein en bus, tram en metro (BTM) het effect van de rituitval op het aantal uitgevoerde ritten in verhouding tot het aantal geplande ritten in 2019. Uit deze figuren volgt dat het aantal ritten waar reizigers daadwerkelijk gebruik van konden maken in 2023 14% (BTM) tot 16% (Trein) lager was dan het aantal geplande ritten in 2019; in andere jaren is dit verschil minder groot. Daarbij tonen beide figuren ook dat het aantal geplande en uitgevoerde ritten in geval van de trein in 2024 weer boven het niveau van 2021 ligt, maar dat dit niet geldt voor bus, tram en metro.

Figuur 7a Geplande en gerealiseerde ritten (Trein; bron: CROW Staat van het OV)



Figuur 7b Geplande en gerealiseerde ritten (BTM; bron: CROW Staat van het OV)



5.1.2 Verwachtingen t.a.v. herstel ov-gebruik

Deskresearch

Tijdens en na de coronaperiode werkten partijen met verschillende scenario's om het herstel van ov-gebruik en reizigersopbrengsten te voorspellen.

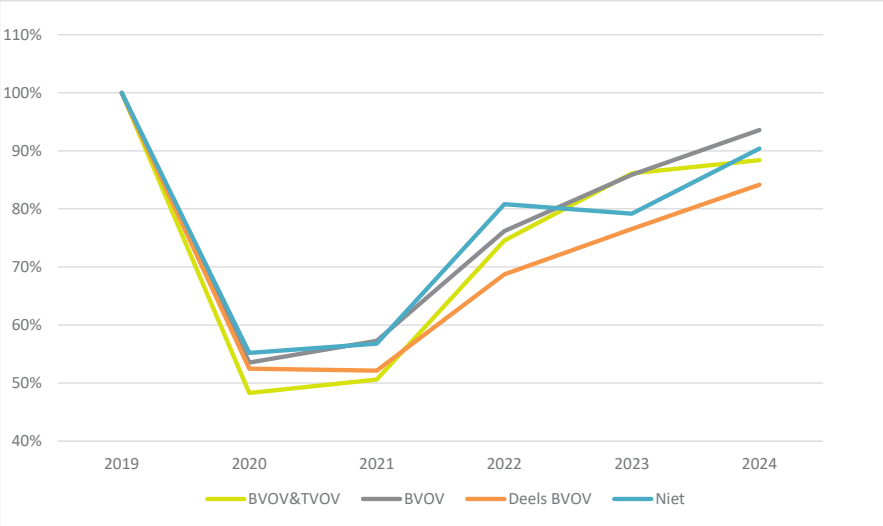
De prognoses van bijvoorbeeld het KiM, de NS en vervoerbedrijven (geïnitieerd door Transdev), varieerden sterk, onder andere door verschillende aannames in de modellen over het te hanteren volume in het basisjaar en doordat onduidelijkheid bestond over zowel de duur van de coronapandemie als de veranderingen in het reisgedrag op de lange termijn. Aanvankelijk ging men uit van een snel herstel, maar door voortschrijdend inzicht over de pandemie en gegevens van onder andere het Centraal Planbureau veranderde dit. Uiteindelijk heeft het KiM een basisscenario opgesteld, met verschillende aanvullende varianten waarin het herstel van het ov-gebruik mogelijk sneller of juist langzamer zou verlopen. De verschillende varianten waren gebaseerd op assumpties over de duur en impact van de pandemie, ontwikkelingen in het reisgedrag en aanbod van het openbaar vervoer. De NS werkte met verschillende scenario's waarin brede bandbreedtes werden toegepast. Hierdoor sloten de uitkomsten van de modellen goed aan bij de werkelijkheid, maar bleven de schattingen tegelijkertijd zo ruim dat het lastig was om een nauwkeurige prognose te doen.

5.1.3 Ov-gebruik

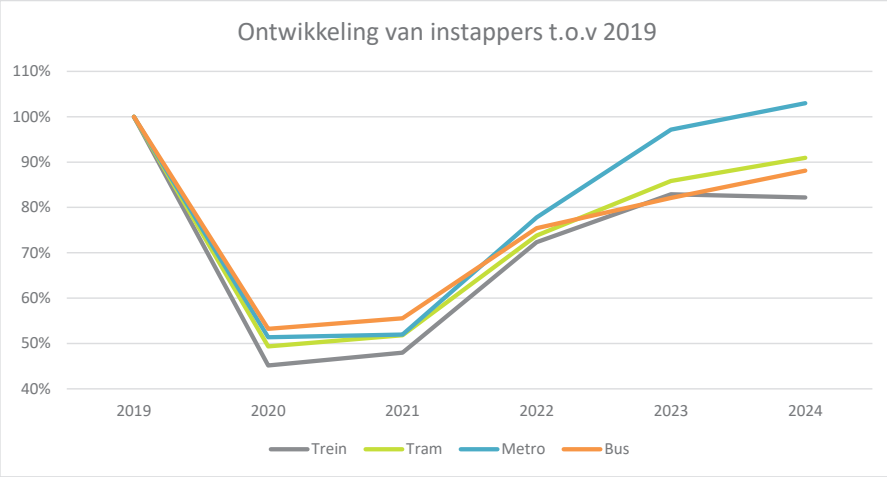
Data-analyse

Figuur 8a toont de ontwikkeling van het daadwerkelijke aantal instappers in het ov in de periode 2019 – 2024. De figuur laat zien dat na een (nagenoeg) halvering van het ov-gebruik in 2020 en 2021 ten opzichte van 2019, er in de daaropvolgende jaren sprake is van herstel van het ov-gebruik. Het reizigersherstel is het sterkst in concessies waarvoor een beroep op alle BVOV-regelingen, maar niet op de TVOV-regeling is gedaan. Door dit sterke herstel ontbrak namelijk de noodzaak om een beroep op de TVOV-regeling te doen, omdat de directe reizigersopbrengsten in deze concessies weer voldoende gestegen waren. Het reizigersherstel is het minst sterk in concessies waarvoor voor één of meerdere, maar niet alle jaren een beroep op de BVOV-regelingen is gedaan. Een mogelijke verklaring is dat in deze concessies het ov-aanbod meer is afgeschaald dan in andere concessies, zoals we in het overige hoofdstuk zagen.

Figuur 8a Aantal instappers in het ov in de periode 2019-2024 (bron: CROW Staat van het OV)



Figuur 8b Aantal instappers per modaliteit in de periode 2019-2024 (bron: CROW Staat van het OV)



Figuur 8b toont dat het gebruik van alle modaliteiten sinds 2021 weer ongeveer is verdubbeld. Het gebruik van de metro lag in 2024 zelfs boven het niveau van 2019, zij het dat het aantal instappers niet is gecorrigeerd voor uitbreidingen van metronetwerken zoals verlenging van de Hoekse Lijn naar Hoek van Holland Strand per 31 maart 2023. Bij de trein zien we in 2024 daarentegen juist een afvlakking van de ontwikkeling van het aantal instappers.

5.1.4 Sociale veiligheid

Data-analyse

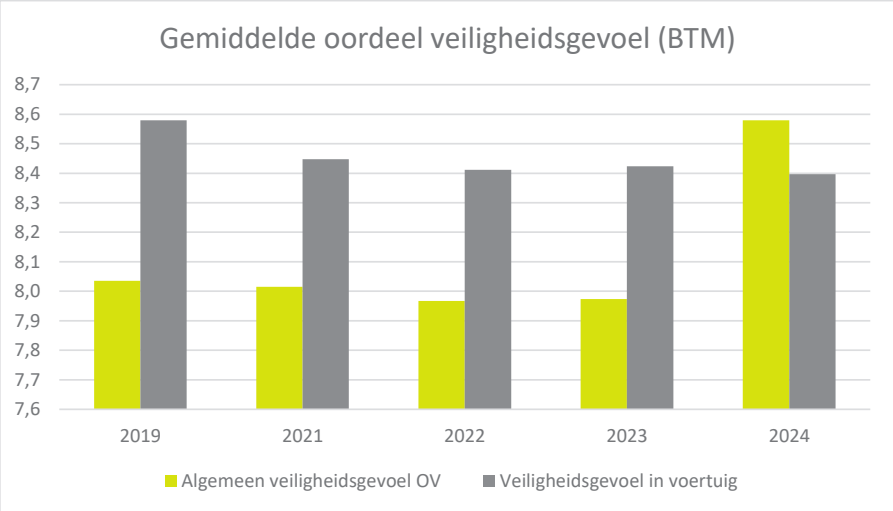
In mei 2020 werd opgeroepen om het openbaar vervoer alleen voor noodzakelijke reizen te gebruiken, waar mogelijk de spits en drukte te mijden en waar het kon de fiets te gebruiken of te voet te gaan[48]. Beargumenteerd kan worden dat door het beeld van de kans op besmetting bij gebruik van het ov, mensen het ov ook als minder veilig kunnen zijn gaan ervaren. De cijfers over het ervaren gevoel van veiligheid in de bus en in de trein voor de jaren 2019 – 2024 van het CROW bevestigen deze hypothese niet. Figuren 9a en 9b laten zien dat zowel het veiligheidsgevoel in het ov in het algemeen, als het veiligheidsgevoel in de trein boven 7,5 bleven. Voor de bus geldt dat de waardering van de veiligheid boven de 8,0 bleef. In beide gevallen is dus geen sprake van een substantiële verslechtering van het gevoel van veiligheid ten opzichte van 2019. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in 2020 geen onderzoek onder reizigers is gehouden; het is dus mogelijk dat reizigers zich in dat jaar wel minder veilig in het ov voelden.

48 Kamerstuk, vergaderjaar 2019–2020, 23 645, nr. 720.

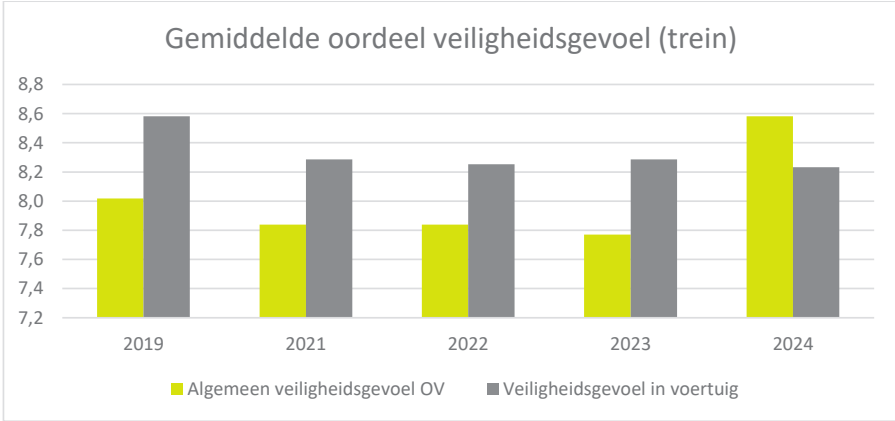
Interviews

Vervoerbedrijven geven in relatie tot de veiligheid in het ov aan dat sinds het uitbreken van de coronapandemie sprake is van een generieke verandering in het gedrag van mensen in de zin dat mensen zich asocialer gaan gedragen en dat deze trend ook in het ov herkenbaar is. De inzet van toezichthouders en BOA's in het streekvervoer is daarom vooral gericht op service en veiligheid, en minder op controle op zwartrijden.

Figuur 9a Oordeel over de veiligheid in de BTM 2019 – 2024 (bron: CROW Staat van het OV)



Figuur 9b Oordeel over de veiligheid in de trein 2019 – 2024 (bron: CROW Staat van het OV)



5.1.5 Kostendekkingsgraad

Data-analyse

Tabel 8 geeft een overzicht van de kostendekkingsgraad[49] van de concessies die een beroep hebben gedaan op de BVOV- en TVOV-regelingen. In 2020 ligt de kostendekkingsgraad van het merendeel van de concessies tussen 93% en 95% en in de jaren 2021, 2022 en 2023 tussen 95% en 100%. Daarnaast zijn er, ondanks het uitgangspunt van de regelingen, in alle jaren enkele concessies die een kostendekkingsgraad van 93% of lager kennen.

Tabel 8 Verdeling van concessies naar kostendekkingsgraad (o.b.v. vaststelling)

Kostendekkings-graad	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV 2023
Tot en met 93%	12	2	6	2
93% tot en met 95%	34	2	0	2
95% tot en met 100%	0	37	27	10
Hoger dan 100%	0	0	0	0
Totaal	**46**	**41**	**33**	**14**

49 De kostendekkingsgraad is berekend op basis van kosten (inclusief de kosten voor maatregelen ter voorkoming van verdere verspreiding van COVID-19) en opbrengsten, zoals deze zijn opgegeven in de verantwoording van decentrale overheden en vervoerbedrijven. De kosten en opbrengsten zijn ontleend aan de commerciële jaarrekening, op basis van het resultaat vóór belastingen. De verantwoorde bedragen zijn steeds voorzien van een goedkeurende verklaring van de accountant van het vervoerbedrijf. De verstrekte subsidie is ontleend aan de vaststellingsbeschikkingen.

In Tabel 8 zijn drie concessies niet meegenomen vanwege uitstel van verantwoording voor de BVOV 2022 (concessie Personenvervoer over Water Rotterdam – Drechtsteden) en nog lopende beroepszaken tegen de vaststellingsbeschikking BVOV 2022 (provincie Limburg en Arriva) en tegen de toekenningsbeschikking TVOV 2023 (OV-bureau Groningen-Drenthe).

5.1.6 Synthese

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Door het hoge percentage rituitval is het aantal uitgevoerde ritten in 2023 14% (BTM) tot 16% (Trein) lager dan het aantal geplande ritten in 2019. In 2024 zien we daarbij een uitbreiding van het aanbod aan treinritten (gepland en gerealiseerd) ten opzichte van 2021, maar het aanbod bij bus, tram en metro ligt in 2024 nog onder het niveau van 2024. Daarmee kan in geval van de trein in 2024 gesproken worden van een herstel van het ov-aanbod, maar daar is bij bus, tram en metro nog geen sprake van.
- Na een halvering in 2020 en 2021 is in daaropvolgende jaren sprake van een herstel van het ov-gebruik. Het herstel is het minst sterk in concessies waarvoor in één of enkele, maar niet alle jaren een beroep op de BVOV-regelingen is gedaan. Dit is mogelijk te verklaren door de relatief grotere afschaling van het ov-aanbod in deze concessies - zoals in hoofdstuk 4 beschreven werd – waardoor het herstel mogelijk langzamer op gang kwam.
- Het herstel van het ov-gebruik is het sterkst bij de metro (mogelijk mede door uitbreidingen van het metronetwerk). Daarentegen zien we bij de trein in 2024 juist een afvlakking van de ontwikkeling het aantal instappers.
- De coronapandemie en bijbehorende maatregelen hebben niet geleid tot verminderd gevoel van veiligheid onder reizigers, zodat niet gesteld kan worden dat het lagere ov-gebruik (mede) hierdoor veroorzaakt wordt.
- Ondanks het uitgangspunt van de regelingen ligt de kostendekkingsgraad van een aantal concessies onder 93%. De kostendekkingsgraad van de overige concessies ligt binnen de toegestane range. Vervoerbedrijven hebben daarbij gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de BVOV 2021, BVOV 2022 en TVOV boden om richting een break-evenexploitatie (100% kostendekkingsgraad) te gaan.

5.2 Neveneffecten en externe factoren

5.2.1 Verwachtingen vooraf

Deskresearch

Uit de beleidsreconstructies voor de verschillende regelingen (zie Bijlage II) blijkt dat er geen concrete (ongewenste) neveneffecten zijn benoemd die zouden kunnen optreden als gevolg van de regelingen. Dat wil niet zeggen dat er geen aandacht is besteed aan mogelijke ongewenste effecten of perverse prikkels tijdens het opstellen van de regelingen. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 zijn er verschillende varianten van de regelingen besproken en uitgewerkt, waarbij uiteindelijk is gekozen voor de optie die zo min mogelijk perverse prikkels met zich mee zou brengen.

5.2.2 Waargenomen neveneffecten en externe factoren

Interviews

Verschillende partijen wijzen op enkele onbedoelde neveneffecten die hand in hand kwamen met de uitvoering van de regelingen. Uit de interviews kwamen onderstaande punten naar voren:

- Uitstroom van personeel: Omdat de dienstregeling in veel concessies werd afgeschaald tot een productieniveau van 85-90%, hadden vervoerbedrijven minder personeel nodig. Vervoerbedrijven losten dit op door afscheid te nemen van tijdelijk personeel (personeel met tijdelijke contracten, oproepkrachten en uitzendkrachten). Het personeel dat in deze zogenaamde ‘flexibele schil’ zat, is elders werk gaan zoeken en heeft na de coronatijd maar in zeer beperkte mate de weg naar de vervoerbedrijven weer gevonden. Het wegvallen van de flexibele schil droeg structureel bij aan de personeelstekorten aan het eind van en na de coronapandemie.
- Stuwmeer aan verlofuren: Tijdens de coronapandemie werd de dienstregeling uitgevoerd met minder personeel. Veel medewerkers stelden vakanties/vrije dagen uit en werkten zelfs extra, in de vorm van compensabele overuren. Dit leidde ertoe dat vervoerbedrijven na de coronapandemie te maken kregen met een zogenaamd stuwmeer aan opgespaarde verlofuren van het personeel. Deze verlofstuwmeren bemoeilijkten de opschaling van het ov-aanbod na de coronapandemie.

- Hoger ziekteverzuim: Aan het eind en na de coronapandemie kregen vervoerbedrijven ook te maken met een hoger ziekteverzuim onder het personeel. Eén verklaring hiervoor is dat medische behandelingen van personeel tijdens de coronapandemie werden doorgeschoven om de druk op het zorgsysteem te verlagen. Daarnaast merkten meerdere partijen op dat ze het idee hebben dat de drempel voor het personeel om zich ziek te melden lager is geworden, omdat het beleid tijdens de coronaperiode was om ook bij lichte (verkoudheids)klachten thuis te blijven. Het hogere ziekteverzuim is daarmee vooral een (neven)effect van corona en daarmee een externe factor die bij de regelingen een rol heeft gespeeld.
- Onbedoelde financiële prikkels: In de BVOV-regelingen ontbraken prikkels voor vervoerbedrijven om de directe reizigersopbrengsten in concessies te verhogen. Dit kwam doordat hogere opbrengsten leidden tot een lagere vergoeding vanuit de regelingen (de directe reizigersopbrengsten werden in feite tot een vooraf bepaald niveau aangevuld). Ondanks dat men wist dat de regelingen niet structureel zouden zijn, dus dat er belang was bij een terugkeer van reizigers, bevatten de regelingen zelf geen prikkel om dit ook daadwerkelijk te realiseren (directe reizigersopbrengsten en beschikbaarheidsvergoedingen waren in feite communicerende vaten). Daarnaast stimuleerden de BVOV-regelingen vervoerbedrijven maar in beperkte mate om kostenbesparingen door bijvoorbeeld efficiëntieverbeteringen te realiseren, omdat in een concessie waarvoor een vergoeding werd aangevraagd geen winst mocht worden gemaakt. En wanneer vervoerbedrijven in eerste instantie extra kosten moesten maken die zich in latere jaren moesten terugverdienen (bijvoorbeeld voor maatregelen in het kader van Transitieplannen) werden deze niet vergoed omdat de BVOV 2021 en BVOV 2022 uitging van geïndexeerde referentiekosten 2019.
- Negatieve beeldvorming van het ov: De regelingen waren erop gericht om het aanbod op een niveau te houden dat gedurende de gehele coronatijd hoger was dan de vervoervraag rechtvaardigde (in veel concessies werd het ov-aanbod met rond 10% afgeschaald terwijl het ov-gebruik ten minste 20% lager was). Dit leidde ertoe dat de bezettingsgraad in bus, tram, metro en trein laag was. Deze lage bezettingsgraad heeft bijgedragen aan een beeld dat het ov inefficiënt is; een beeld dat niet alleen in de maatschappij, maar ook publiek-bestuurlijk is beklijfd.

Uit de interviews komt ook naar voren dat partijen een verschuiving zagen naar andere modaliteiten: mensen die voor de uitbraak van de coronapandemie met het ov reisden, kozen in coronatijd voor bijvoorbeeld de auto of (elektrische) fiets. Deze verschuiving is in lijn met de oproep die vanuit het Rijk zelf kwam: ondanks dat er werd geïnvesteerd in het in standhouden van het ov-aanbod, was de boodschap om het ov zo min mogelijk voor niet-essentiële reizen te gebruiken.

5.2.3 Synthese bevindingen

Op basis van de hiervoor weergegeven informatie concluderen wij het volgende:

- Bij het opstellen van de regelingen is niet naar (on)gewenste neveneffecten of relevante externe factoren gekeken. In de praktijk hadden de regelingen wel een aantal neveneffecten, waarbij moet worden opgemerkt dat de precieze oorzaak-gevolg relatie tussen de regeling en het onbedoelde effect niet in alle gevallen goed is vast te stellen. Dit omdat de effecten van de regelingen niet in isolement bekeken worden, maar zich in de context van de pandemie afspeelden. Hierdoor is de volledige attributie van de effecten op de regelingen moeilijk hard te maken. Desondanks waren er verschillende effecten zichtbaar als gevolg van het uitvoeren van de dienstregeling zoals gevraagd werd in coronatijd.
- Daarnaast is ook te beargumenteren dat het hanteren van vier opeenvolgende regelingen effect heeft gehad. Zoals hierboven beschreven beperkte de wijze waarop de hoogte van de vergoeding werd bepaald, die primair gericht was op het in stand houden van een volwaardige dienstregeling en waarbij directe reizigersopbrengsten en beschikbaarheidsvergoedingen in feite communicerende vaten waren, de prikkel binnen vervoerbedrijven om kosten te verlagen respectievelijk ov-gebruik te stimuleren. De focus kwam – noodgedwongen – te liggen op continuïteit en uitvoerbaarheid van het ov-aanbod onder crisisomstandigheden, waardoor pilots en lange termijn ontwikkelingen bleven liggen. Daarnaast was er door een beroep op de regelingen te doen geen mogelijkheid om winst te maken, die (deels) ingezet zou kunnen worden voor verdere ontwikkelingen en innovaties. Omdat de focus met meerdere achtereenvolgende regelingen op de korte termijn lag en geen ruimte was om winst te maken, is de vernieuwingskracht in de ov-sector volgens partijen merkbaar geremd.

5.3 Internationale vergelijking: ov-aanbod en ov-gebruik

In paragraaf 2.3 zijn de steunregelingen voor het ov in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk beschreven. In deze paragraaf lichten we verder toe hoe het ov-aanbod er in deze landen precies uitzag.

5.3.1 België

Het is lastig om een volledig overzicht te geven van de totale subsidie die in België beschikbaar is gesteld, omdat niet alle steun specifiek als coronasubsidie is geoormerkt. Ook afspraken om het openbaar vervoer te verbeteren, zoals diverse publiekvervoerinitiatieven, zijn over het algemeen niet direct aan de pandemie gekoppeld. De beschikbaarheid van het openbaar vervoer in België verschilde per gewest en modaliteit, afhankelijk van de eisen die de overheden aan de vervoerbedrijven stelden. Nationaal gezien lag het openbaar vervoergebruik in 2024 echter weer bijna op het niveau van 2019, zoals Tabel 10 laat zien.

Tabel 10 Ontwikkeling ov-gebruik in omringende landen

Jaar	België	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
2019	100%	100%	100%	100%
2020	59%	67%	59%	96%
2021	63%	68%	74%	30%
2022	76%	87%	92%	61%
2023	95%	93%	98%	61%
2024	99%	98%	n.n.b.	86%

5.3.2 Duitsland

Gedurende de pandemie is in Duitsland het openbaar vervoer continu op volledige capaciteit uitgevoerd. Definitieve cijfers voor 2025 ontbreken nog, maar de verwachting is dat het gebruik in 2025 wat hoger zal zijn dan in 2019 en het herstel daarmee 'compleet' is. Daarbij ligt het gebruik op korte afstanden wat hoger dan 2019 en op langere afstanden juist wat lager.

5.3.3 Frankrijk

In december 2019 voerde Frankrijk een nieuwe mobiliteitswet in waarmee werkgevers jaarlijks € 300 tot € 500 kunnen vergoeden voor uitstootarme vervoerswijzen. Een railpas van € 49 per maand, geïnspireerd op het Deutschland-ticket, was onderdeel van dit pakket, maar vanwege beperkingen in leeftijdsgroepen werd het minder gebruikt dan initieel verwacht. Daarmee was er ook sprake van onderuitputting van de beschikbaar gestelde middelen en kostte deze maatregel maar € 15 miljoen. Tijdens de pandemie werd de capaciteit van het openbaar vervoer fors teruggeschroefd: in 2020 was er gemiddeld 21% minder spoorvervoer beschikbaar, en in 2021 was de capaciteit van TGV's buiten lockdowns tussen 30% en 60%, en die van regionale TER-treinen circa 80%. Dit heeft weinig invloed gehad op het herstel van de vraag, waarbij het stedelijk vervoer in 2023 alweer op 100% lag.

5.3.4 Verenigd Koninkrijk

Naast subsidies aan vervoerbedrijven en de Londense vervoersautoriteit is in 2022 en 2023 een £ 2 national bus fare cap geïntroduceerd om financiële toegankelijkheid te waarborgen en de vraag te stimuleren, met een geschatte kostenpost van € 600 miljoen. Daarnaast omvat het ook de 'Bus Back Better'-strategie en opvolger 'Bus Service Improvement Plans+', met respectievelijk circa € 3,3 miljard en € 1,1 miljard, die bedoeld zijn voor lokale vervoersautoriteiten om het busaanbod te verbeteren en de aanschaf van zero-emissie bussen mogelijk te maken. Deze investeringen zijn niet apart uitgesplitst en vertekenen het beeld ten opzichte van andere landen, aangezien alleen het Verenigd Koninkrijk dergelijke structurele investeringen als onderdeel van de coronasubsidies deed.

Tijdens de pandemie bleef de capaciteit van busvervoer relatief hoog (90-100% van de dienstregeling, buiten avonden en weekenden), terwijl treinlijnen juist gemiddeld 19% werden afgeschaald in 2020.
Het Britse openbaar vervoer was minder goed in staat reizigers terug te winnen dan in de andere genoemde landen. Opvallend is dat het gebruik pas later daalde. In 2020 was de afname nog beperkt. In 2021 liep het gebruik echter extreem terug, tot circa 30% van het gebruik van vóór de pandemie. Ter vergelijking: in Frankrijk en België daalde het gebruik niet onder de 58% en in Duitsland niet onder de 67%.

5.3.5 Synthese internationale vergelijking

Op basis van de internationale vergelijking is het niet mogelijk stellige uitspraken te doen over de relatieve doeltreffendheid van specifieke subsidies of (capaciteits)voorwaarden in ons omringende landen. De verschillen in aanpak tussen landen zijn erg groot en er spelen veel externe factoren mee. Zo toont het Verenigd Koninkrijk aan dat het verloop en de impact van de pandemie sterk van invloed zijn op het openbaar vervoer. Ook de economische ontwikkeling van een land beïnvloedt het gebruik. Daarnaast hebben pandemie-gerelateerde gedragsveranderingen, zoals thuiswerken, per land een verschillende mate van impact gehad en duurzaam effect gehad op de vervoersvraag. Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ook ov-specifieke factoren een rol spelen, zoals het type contract wat in landen wordt gehanteerd en de financiële uitgangsposities van vervoerbedrijven of vervoersautoriteiten. Daarnaast speelt de staat van het ov-netwerk mogelijk ook nog een rol. Duitsland kampt bijvoorbeeld met veel spoorwerkzaamheden, wat het tragere herstel van het langeafstandsvervoer zou kunnen verklaren ten opzichte van het korteafstandsvervoer.

5.4 Beoordeling impact

De BVOV-regelingen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de mogelijkheid voor mensen om tijdens de coronapandemie essentiële reizen te blijven maken. Het ov-aanbod kon door de regelingen zoveel mogelijk in stand blijven, dus men kon hiermee – al dan niet onder het mom van een essentiële reis of een vitaal beroep - van a naar b reizen. In de eerste fase zorgden duidelijke beschermingsmaatregelen – zoals het *Protocol verantwoord reizen* en de mondkapjesplicht – ervoor dat reizigers zich veilig genoeg voelden om van het ov gebruik te blijven maken. Uit de interviews volgt dat dit in de praktijk goed functioneerde, met weinig weerstand of klachten. Dit betekende dat essentiële beroepsgroepen, evenals mensen met noodzakelijke afspraken zoals ziekenhuisbezoeken, het ov konden blijven gebruiken.

Hoewel het ov-aanbod grotendeels in stand bleef, besloten veel mensen om met een eigen vervoermiddel te gaan reizen. Dit als gevolg van andere coronamaatregelen die erop aandrongen om het openbaar vervoer niet voor niet-essentiële reizen te gebruiken. Maar ook thuiswerken werd geaccepteerd en gewaardeerd, hetgeen ten koste ging van het ov-gebruik.

Hierbij wordt vanuit verschillende partijen wel opgemerkt dat zonder de regelingen, deze terugval mogelijk nog groter was geweest, omdat beargumenteerd kan worden dat bij een verdere afschaling van het ov-aanbod nog meer mensen zouden zijn overgestapt op een eigen vervoermiddel, zoals de auto of (elektrische) fiets. Dit beeld wordt ondersteund door een vergelijking tussen concessies: bij concessies waarvoor niet of niet op alle BVOV-en TVOV-regelingen en beroep is gedaan, vond een sterkere afschaling van het ov-aanbod plaats en was de afname van het ov-gebruik groter; een verschil dat aan het eind van de onderzoeksperiode nog niet teniet was gedaan.

Tegelijkertijd is tijdens interviews ingebracht dat er kansen gemist zijn die zich specifiek voordeden in de coronaperiode. Het voornaamste voorbeeld dat in dat kader wordt genoemd zijn de mogelijkheden die zich voordeden op het gebied van reizigersspreiding. Dit onderwerp kwam tijdens de coronaperiode veel aan de orde en de urgentie bleek destijds groot genoeg te zijn om maatregelen te treffen die deze spreiding moesten stimuleren/afdwingen. Een voorbeeld hiervan is de aangepaste starttijd van colleges op onderwijsinstellingen. Meerdere partijen geven aan dat de coronapandemie de ideale aanleiding was om een duurzame gedragsverandering teweeg te brengen, bijvoorbeeld via afspraken met werkgevers en scholen. Zodra de gevolgen van de coronapandemie echter weer afnamen, keerden reizigers geleidelijk terug naar oude patronen. Niet alleen is de spreiding van reizigers weer verminderd, maar de concentratie van reizigers op deze spitsmomenten is zelfs toegenomen ten opzichte van de situatie voor de coronapandemie als gevolg van de populariteit van thuiswerken.

5.5 Beoordeling doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de relatie tussen de middelen die voor de regelingen zijn ingezet, de effecten die daarmee bereikt zijn en de mate waarin dit heeft bijgedragen aan het beoogde doel van de regelingen en of daarbij sprake was van ongewenste neveneffecten.

Zoals aangegeven waren de BVOV-regelingen primair gericht op het waarborgen van de continuering van het ov-aanbod zodat essentiële reizen gemaakt konden blijven worden zonder dat daarbij de gezondheid en veiligheid van reizigers en personeel in het gedrang zou komen. Er zijn wel enkele verschillen tussen de regelingen aan te wijzen, maar deze verschillen zijn – zeker tussen jaar 2021 en 2022 – inhoudelijk zeer beperkt. De voorwaarden die aan de BVOV-regelingen verbonden werden verschilden daarmee van de voorwaarden van de generieke NOW-regelingen die aanvragers de mogelijkheid boden om hun activiteiten tijdelijk stop te zetten. Hoe doel van de TVOV-regeling verschilde wel duidelijk van die van de BVOV-regelingen, omdat de gedachte achter deze regeling was dat – zoals de naam al aangeeft – de ov-sector een transitie diende door te maken om de dienstverlening beter af te stemmen op de gewijzigde vervoerbehoeften en er zo voor te zorgen dat vervoerbedrijven weer zwarte cijfers gingen schrijven. De TVOV-regeling had daarom niet alleen als doel om het aanbod in stand te houden, maar ook om een transitie te realiseren naar een nieuwe situatie met voldoende, betrouwbaar en veilig ov. Ook de BVOV 2021-regeling bevatte al voorwaarden gericht op een dergelijke transitie.

Op hoofdlijnen is de primaire doelstelling van de BVOV-regelingen – het zoveel mogelijk in stand houden van het ov-aanbod in Nederland – gerealiseerd. Vervoerbedrijven voldeden aan de voorwaarde uit de BVOV 2020 om per juni 2020 weer een volwaardige dienstregeling te bieden. In 2021 vond binnen de ruimte die de BVOV 2021 bood wel enige afschaling van het ov-aanbod plaats, maar de dienstregeling 2022 was vervolgens minimaal vergelijkbaar met die van 2021. De afschaling in concessies die vanuit latere BVOV-regelingen een vergoeding ontvingen was minder sterk dan bij concessies waarvoor geen vergoeding meer werd aangevraagd.

De eisen rondom het in stand houden van het ov-aanbod waren gebaseerd op de veronderstelling dat behoud van het ov-aanbod het herstel van het ov-gebruik zou ondersteunen. In de praktijk bleken deze verwachtingen deels terecht: door het aanbod op peil te houden bleef het systeem toegankelijk en bruikbaar, bijvoorbeeld voor de vitale beroepsgroepen. Tegelijkertijd leidde deze aanpak tot inefficiënties, zoals het doorrijden van lege bussen, zeker in periodes waarin organisaties of (onderwijs)instellingen gesloten waren.

Maatschappelijk gezien zorgde het continueren van het ov-aanbod echter voor dat het openbaar vervoer beschikbaar bleef voor het maken van essentiële reizen ongeacht het aantal reizigers dat daadwerkelijk gebruik maakte van het openbaar vervoer. Beschermingsmaatregelen in het kader van het *Protocol verantwoord reizen* zorgden er daarbij voor dat reizigers zich veilig genoeg voelden om van het openbaar vervoer gebruik te blijven maken. En de regelingen voorkwamen dat vervoerbedrijven in ernstige financiële problemen kwamen.

In de BVOV-regelingen ontbrak een prikkel om het ov-gebruik actief te stimuleren, waardoor de directe reizigersopbrengsten laag bleven en vergoedingen mogelijk hoger uitvielen dan nodig. Tegelijkertijd was in concessies waar sprake was van een sterkere afschaling van het ov-aanbod de afname van het aantal reizigers groter; een verschil dat aan het eind van de onderzoeksperiode nog niet teniet was gedaan. Niettemin hadden de kosten van de regelingen lager kunnen uitvallen als vervoerbedrijven erin geslaagd waren om op het moment dat dat weer kon meer mensen met het ov te laten reizen en zo meer directe reizigersopbrengsten te genereren. Een echte stimulans om meer reizigers in het ov te krijgen zodra dat verantwoord kon, ontbrak echter in de regelingen omdat de directe reizigersopbrengsten en de beschikbaarheidsvergoedingen communicerende vaten waren.

Verder werd de doeltreffendheid van de regelingen tot op zekere hoogte beïnvloed door de verminderde beschikbaarheid van personeel door een toename van het ziekteverzuim in combinatie met een inkrimping van de flexibele schil vanwege de beperktere dienstregeling die vervoerbedrijven aanboden. Deels is het hogere ziekteverzuim te wijten aan deze inkrimping van de flexibele schil, omdat de dienstregeling met minder personeel uitgevoerd moest worden. Maar ook het gegeven dat het personeel in coronatijd niet alleen bij persoonlijke klachten, maar ook wanneer mensen in de persoonlijke omgeving ziekteklachten hadden, niet mocht werken, had gevolgen voor de maakbaarheid van de dienstregeling.

Voor de TVOV-regeling geldt dat hiermee de transitie wel op de bestuurlijke agenda is gezet, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat de Transitieplannen breed of uniform zijn uitgevoerd, noch dat deze plannen substantieel hebben bijgedragen aan een vermindering van de afhankelijkheid van vervoerbedrijven van overheidssteun. De Transitieplannen hebben vooral bijgedragen aan agendering van het onderwerp op hoofdlijnen, maar het opstellen van de plannen werd toch vooral als een formaliteit beschouwd in plaats van als een instrument om de benodigde transitie daadwerkelijk door te maken. De Transitieplannen hadden weinig directe doorwerking in concessies; veranderingen werden vooral ingegeven door externe omstandigheden, zoals veranderend reizigersgedrag en personeelstekorten, en minder door de plannen zelf.

Ten slotte is bij het formuleren van de beleidsdoelstellingen bewust gekozen voor het hanteren van begrippen als 'volwaardig' om de dienstregeling mee aan te duiden, zodat decentrale overheden en vervoerbedrijven hier op concessieniveau op hun eigen manier invulling aan konden geven. Ook de transitiedoelstelling van de TVOV-regeling werd op een functionele manier uitgewerkt: decentrale overheden en vervoerbedrijven moesten een Transitieplan opstellen, met enkele vaste onderwerpen waar men aandacht aan diende te besteden. Er werden op verzoek van de decentrale overheden en vervoerbedrijven geen concrete kwaliteitseisen gesteld aan de uitvoering en de uitvoering van de Transitieplannen werd door het ministerie van IenW niet gemonitord. Als gevolg hiervan bevatten de BVOV- en TVOV-regelingen geen indicatoren met bijbehorende normen op basis waarvan kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden in welke mate beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.



Foto door Anna Shvets

6. Lessen voor toekomstige crisissituaties

In dit hoofdstuk behandelen we de lessen vanuit de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV voor toekomstige crisissituaties met een plotselinge substantiële en langdurige afname van het ov-gebruik (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 6). Achtereenvolgens gaan we daarbij in op lessen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en de doelmatigheid van de uitvoering. Belangrijk daarbij is dat de wijze van handelen in toekomstige crisissituaties voor alle betrokken partijen duidelijk en makkelijk vindbaar is. In dat kader bevelen wij aan om als ov-sector een handreiking op te stellen hoe te handelen in toekomstige crisissituaties waarvoor onderstaande lessen als basis kunnen dienen.

6.1 Lessen in relatie tot de doeltreffendheid van beleid

Als het gaat om de doeltreffendheid van beleid zijn vanuit de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV de volgende lessen te trekken:

1. *Streef naar beleidsdoelen en succescriteria waaraan concrete indicatoren met normen zijn gekoppeld en borg structurele monitoring.*

De BVOV-regelingen hadden als hoofddoel om een volwaardige dienstregeling te blijven bieden zodat mensen essentiële reizen konden blijven maken. Andere doelen waren behoud van werkgelegenheid en continuïteit van vervoerbedrijven. In overleg met de ov-sector zijn aan deze doelen geen concrete doelstellingen (KPI's met bijbehorende normen) gekoppeld om zo ruimte te houden voor maatwerk op concessieniveau. Keerzijde is dat door het ontbreken van concrete KPI's en actieve monitoring daarvan niet kan worden vastgesteld in welke mate doelen zijn bereikt en welke interventies effectief waren, waardoor mogelijkheden tot bijsturing beperkt worden. In toekomstige crisissituaties helpt een beperkte set kern-KPI's (bijvoorbeeld ov-gebruik per motief, gepland en gerealiseerd ov-aanbod, omvang personeelsbestand of gerealiseerde kostendekkingsgraad) om tijdig bij te kunnen sturen en de doeltreffendheid en doelmatigheid van regelingen beter te kunnen verantwoorden.

2. *Stel bij opeenvolgende regelingen de doelen en doelstellingen steeds bij op basis van opgedane ervaringen en inzichten in de effecten van een crisissituatie op het reisgedrag.*

Bij de opeenvolgende BVOV-regelingen was sprake van beperkte aanpassing van het doel van de regelingen. Alleen het doel van de TVOV-regeling week hier wezenlijk van af. Hoewel dit verklaard kan worden door het grillige verloop van de coronapandemie heeft de coronapandemie ook geleerd dat een dergelijke crisissituatie blijvende impact heeft op het reisgedrag van mensen. In toekomstige crisissituaties is het raadzaam steeds oog te hebben voor de gevolgen hiervan voor het reisgedrag en daarmee voor de ov-sector en doelen en doelstellingen naar aanleiding daarvan periodiek te heroverwegen.

3. *Voer bij het uitwerken van een regeling een analyse uit van mogelijke (onwenselijke) prikkels van de regeling en bouw prikkels in om na de acute crisissituatie het ov-gebruik en daarmee de directe vervoeropbrengsten in de nieuwe situatie te vergroten.*

Een focus van regelingen op behoud van een volwaardig ov-aanbod kunnen prikkels wegnemen om kosten te verlagen of innovaties door te zetten. Toekomstige regelingen kunnen dit mitigeren door (binnen politieke/juridische kaders) risicodeling en resultaatprikkels in te bouwen, bijvoorbeeld via duidelijke efficiency-doelen, ruimte voor gerichte pilots, of mechanismen die extra inspanningen om het ov-gebruik te verhogen belonen zonder ongewenste "winst(maximalisatie)". Bij de BVOV- en TVOV-regelingen waren directe reizigersopbrengsten en beschikbaarheidsvergoedingen in feite communicerende vaten waardoor er voor vervoerbedrijven geen de financiële prikkel was om de directe reizigersopbrengsten te verhogen. In dat kader is het in toekomstige crisissituaties raadzaam oog te hebben voor onwenselijke/ontbrekende prikkels en (on) gewenste neveneffecten van de regelingen.

Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een combinatie van beperking van de initiële kostendekkendheid en een bonus voor extra opbrengsten, waarbij na de acute crisissituatie weer (beperkt) winst is toegestaan, mits dit politiek gezien haalbaar is.

4. *Neem effecten van een regeling voor de beschikbaarheid en inzetbaarheid van personeel expliciet mee (flexibele schil, ziekte/verlof, opschaling) bij de opzet van regelingen en koppel steun aan een realistisch personeels- en continuïteitsplan.*

De doeltreffendheid van de regelingen werd in bepaalde fasen negatief beïnvloed door gebrek aan personeel. Tijdens de coronapandemie namen vervoerbedrijven vanwege de afschaling van het aanbod afscheid van personeel met een flexibel contract. Ook kregen zij te maken met verlofstuwmeren en toegenomen ziekteverzuim bij vast personeel. Deze ontwikkelingen bemoeilijkten de opschaling van het ov-aanbod na afloop van de coronapandemie, hetgeen ook zonder deze ontwikkelingen al moeilijk zou zijn geweest door de krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met de sterke vergrijzing van de ov-sector. Door bij toekomstige regelingen expliciete en heldere uitgangspunten te formuleren met betrekking tot het beschikbaar hebben en houden van personeel dat essentieel is voor de uitvoering van het openbaar vervoer (bijvoorbeeld behoud/opleiding van personeel, planning van verlof) en hier in de regelingen voorwaarden aan te verbinden (bijvoorbeeld afspraken over behoud van (een deel van) de flexibele schil en afspraken over af- en opschaling gegeven het beschikbare personeel) kan de ov-sector robuuster uit een toekomstige crisissituatie komen.

5. *Stel concretere eisen aan een transitieprogramma gericht op aanpassing van de ov-sector aan een postcrisissituatie en monitor consequent de naleving daarvan.*

In het kader van zowel de BVOV 2021 als de TVOV was nadrukkelijk oog voor de noodzaak voor een transitie naar een beter op de vraag afgestemde en financieel gezonde dienstverlening na afloop van de coronapandemie. In de praktijk werden de Transitieplannen in het kader van met name de TVOV vooral als formaliteit ervaren omdat inhoudelijke eisen en beoordeling ontbraken. De overweging hierbij was dat het stellen van generieke eisen op nationaal niveau niet past bij de wijze waarop het openbaar vervoer in Nederland is georganiseerd en het wenselijk was om op concessieniveau maatwerk te kunnen leveren.

De evaluatie heeft geleerd dat door een ingrijpende crisissituatie als de coronapandemie het reisgedrag structureel wijzigt waardoor een dergelijke transitie een noodzaak voor de continuïteit van de ov-sector is en daarmee (impliciet) beleidsdoel moet zijn. Dit vereist een concreet beeld van beoogde resultaten (bijvoorbeeld aanbodherijking, kosten- en opbrengstbalans, arbeidsmarktstrategie, samenwerking met ketenpartners) én een governance waarin voortgang aantoonbaar wordt gevolgd en kan worden bijgestuurd; ook wanneer de opstellers van de plannen zelf het grootste belang hebben bij de uitvoering ervan. Op die manier wordt zekerheid verkregen dat in toekomstige crisissituaties meer aandacht is voor maatregelen gericht op herstel na deze situaties.

6. *Borg in crisistijd structurele maatregelen voor reizigersspreiding en gedrag (met werkgevers/onderwijs), zodat 'tijdelijke' ingrepen duurzaam effect kunnen hebben.*

De evaluatie toont aan dat de coronapandemie momentum creëerde voor spreidingsmaatregelen, zoals aanpassing van les- en kantoortijden. Na de pandemie ebde het gevoel van urgentie weer weg en nam de spitsconcentratie zelfs toe. Dergelijke spreidingsmaatregelen zijn door decentrale overheden en vervoerbedrijven moeilijk op concessieniveau af te dwingen en vragen daarom om regie op nationaal niveau. Door spreiding van reizen als onderwerp van transitieprogramma's in te bedden (met afspraken en evaluatie) en dit een expliciete plek in (kabinets)beleid en de daarbij behorende regeling te geven, kan capaciteit efficiënter worden benut en kan herstel van het ov-gebruik op een doeltreffende en doelmatige wijze worden ondersteund.

6.2 Lessen in relatie tot de doelmatigheid van beleid

Als het gaat om de doelmatigheid van beleid zijn vanuit de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV de volgende lessen te trekken:

1. *Baseer een toekomstige steunmaatregel voor het openbaar vervoer in geval van een pandemie wederom op een systematiek gebaseerd op geïndexeerde referentiekosten.*

Uit de evaluatie blijkt dat via de BVOV- en TVOV-regelingen op een doeltreffende en doelmatige manier financiële steun aan de ov-sector is verleend waarmee het ov-aanbod op peil kon worden gehouden.

Door vanaf 2021 de geïndexeerde referentiekosten als basis te nemen in combinatie met de mogelijkheid om tot break-evenexploitatie te komen, werden de regelingen beter werkbaar voor vervoerbedrijven. Deze regelingen kunnen als blauwdruk dienen wanneer bij een toekomstige pandemie of andere crisissituatie ov-gebruik en bijbehorende reizigersopbrengsten sterk dalen maar het aanbod toch zoveel mogelijk in stand moet blijven.

2. *Ga na in hoeverre het in de toekomst bij een forse vraaguitval mogelijk is door 'minimaal ov-aanbod' expliciet aan scenario's voor vervoervraag en een heldere definitie van essentiële reizen te koppelen, zodat meer of langer afschalen van het ov-aanbod aantoonbaar proportioneel is en kosten bespaard kunnen worden.*

De evaluatie laat zien dat het aanbod vaak hoog bleef terwijl de vraag fors lager lag en dat achteraf twijfel ontstond over de proportionaliteit en het effect op het imago van het ov. Door vooraf scenario's (vraagbandbreedtes) en een minimumvoorzieningsniveau ten behoeve van essentiële reizen te definiëren, kan steun gerichter worden ingezet en kan onnodige productie (en daarmee kosten) worden voorkomen, zonder de maatschappelijke functie te verliezen. Betrek hierbij de beschikbaarheid van alternatieve vervoermogelijkheden voor mensen die essentiële reizen moeten maken en de eventuele structurele schade aan het ov-systeem als gevolg van een langdurige afschaling. In geval van de BVOV-regelingen past daarbij de kanttekening dat tijdens de coronapandemie de situatie (en daarmee het reispatroon van reizigers) bijna van week tot week kon verschillen terwijl een dienstregeling vanwege daarvoor noodzakelijke aanpassingen van personeelsroosters, materieelomlopen, etc., niet zo flexibel is dat deze direct kan worden aangepast.

3. *Onderzoek bij een toekomstige steunmaatregel in een vroegtijdig stadium of en hoe aflopende concessies c.q. noodconcessies onder de regeling kunnen vallen.*

Omdat tijdens de coronapandemie een aantal concessies afliep, moesten de betreffende decentrale overheden en vervoerbedrijven afspraken maken over een noodconcessie om de continuïteit van het openbaar vervoer te waarborgen. Decentrale overheden gingen onder druk akkoord met een door vervoerbedrijven geëiste winstgevende exploitatie. Deze noodconcessies voldeden daarmee niet langer aan de voorwaarden van de BVOV- en TVOV-regelingen en decentrale overheden moesten een hogere exploitatiebijdrage betalen en/of verdere afschaling van het ov-aanbod in deze concessies toestaan.

Contact tussen decentrale overheden en het ministerie van IenW voorafgaand aan en/of tijdens de gesprekken met vervoerbedrijven over de omgang met aflopende concessies had tot andere afspraken kunnen leiden die eventueel onderdeel hadden kunnen zijn van (latere) regelingen hetgeen de positie van decentrale overheden in de gesprekken met vervoerbedrijven zou hebben versterkt.

6.3 Lessen in relatie tot de doelmatigheid van de uitvoering

Als het gaat om de doelmatigheid van de uitvoering zijn vanuit de Beleidsevaluatie BVOV/TVOV de volgende lessen te trekken:

1. *Benut in toekomstige crisissituaties de binnen de ov-sector aanwezige kennis en ervaring ook weer maximaal.*

Dat de BVOV- en TVOV-regelingen doelmatig zijn uitgevoerd is in belangrijke mate terug te voeren op het feit dat betrokken partijen elkaar snel wisten te vinden en, ondanks verschillen in belangen en wensen, goed met elkaar samenwerkten waardoor maximaal gebruik kon worden gemaakt van de kennis en ervaring die binnen de ov-sector aanwezig was. En de ov-sector heeft vandaag de dag nog steeds baat bij de overlegstructuren die daarbij zijn gevormd. Het is in toekomstige crisissituaties dan ook raadzaam om direct werkgroepen en een stuurgroep met vertegenwoordigers van de verschillende groepen stakeholders te formeren om zo maximaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en ervaring en een goede afweging en afstemming van toekomstige regelingen te borgen.

2. *Werk ook bij crisisregelingen projectmatig met een expliciete uitvoeringsraming, planning en 'beslisagenda' om voorspelbaarheid en tijdigheid te vergroten.*

Betrokken partijen hebben vooraf geen raming gemaakt van de tijd die nodig was voor c.q. die besteed mocht worden aan de uitvoering van de regeling. Dit was terug te voeren op het grillige verloop van de coronapandemie, maar vooral op de overweging dat zorgvuldigheid en rechtmatigheid gegeven de omstandigheden belangrijker werd gevonden dan een doelmatige (efficiënte) uitvoering. In toekomstige crisissituaties kan een projectmatige aanpak helpen om tijdig tot besluitvorming te komen (liefst vóór het kalenderjaar waarop de regeling ziet) en zo onzekerheid en risico's voor uitvoerende partijen te beperken en uitvoeringsprocessen (dienstregeling, verantwoording) beter te organiseren.

3. *Borg in crisissituaties de continuïteit van de inzet van (extern) personeel bij het ministerie van IenW.*

Borg direct, zoals in latere fases van de pandemie wel gebeurde, de inzet van vitaal extern personeel door desnoods lopende raamcontracten voor inhuur met een beroep op een crisissituatie tijdelijk terzijde te leggen. Blijf doorgaan met de inzet van vaste formatie van de uitvoering van reguliere taakonderdelen. Zorg voor een flexibele inzet van juridische expertise om te komen tot effectieve en uitvoerbare regelingen.

4. *Stimuleer dat decentrale overheden meer verantwoordelijkheid voelen en kunnen nemen door de controleerbaarheid voor decentrale overheden door datatoegang en reconciliatie tussen concessie- en bedrijfsniveau te verbeteren.*

Bij de BVOV- en TVOV-regelingen fungeerden de decentrale overheden veelal slechts als doorgeefluik tussen het Rijk en vervoerbedrijven. Daarbij hadden decentrale overheden beperkte controlemogelijkheden doordat zij niet betrokken waren bij de monitoring en geen integraal zicht hadden op financiële prestaties van de voor hen actieve vervoerbedrijven op bedrijfsniveau. Het delen van relevante monitorinformatie via een gezamenlijk (niet-openbaar) dashboard met gegevens over alle concessies in Nederland en het inbouwen van standaard reconciliatiestappen kan de gezamenlijke sturing en verantwoording verbeteren. Ook kan dit eraan bijdragen dat decentrale overheden meer verantwoordelijkheid voelen en kunnen nemen bij de uitvoering van de regeling.

5. *Onderzoek hoe de SiSa-verantwoording zodanig kan worden ingericht dat toekomstige regelingen voor crisissituaties goed kunnen worden verwerkt.*

De verantwoording van de middelen via de SiSa-verantwoording kende een lange doorlooptijd en verliep in veel gevallen moeizaam. Er waren correcties noodzakelijk op basis van door de accountant goedgekeurde verantwoordingen door vervoerbedrijven aan decentrale overheden. Bij de definitieve toekenning van de middelen kon veelal geen gebruik gemaakt worden van de aanvankelijke SiSa-verantwoording. Zorg daarom voor een betere koppeling tussen gegevens in de SiSa-verantwoording en de accountantsverantwoording. In de regelingen was geen vergoeding voorzien voor de accountantscontrole van de verantwoording door de vervoerbedrijven. Onderzoek of het wenselijk is om deze kosten mee te nemen in de subsidie, zodat een zorgvuldige onafhankelijke toetsing wordt gestimuleerd.


Foto door Kaique Rocha



Bijlagen

Bijlage I Totaaloverzicht vragen per onderdeel van het evaluatiemodel BVOV- en TVOV-regelingen

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Input	Hoeveel tijd/budget was er beschikbaar voor en is gestoken in het opstellen en uitvoeren van de regelingen			✓
	Wat was de omvang van de overheidsbijdragen die in de jaren 2020 t/m 2023 gereserveerd waren voor concessies die een beroep op één of meerdere regelingen hebben gedaan? Onderscheiden naar:door het Rijk gereserveerde middelen voor de regelingen door de concessieverleners te verstrekken exploitatiebijdragen door OCW te verstrekken bijdrage voor het studentenreisrecht		✓	
Activiteiten	*Ontwikkeling regelingen:* Hoe functioneerde de organisatie rond het opstellen van de regelingen?			✓
	In hoeverre werd bij de totstandkoming van de BVOV 2021, de BVOV 2022 en de TVOV gebruik gemaakt van ervaringen met eerdere versies van de BVOV-regelingen?	✓		✓
	Uitwerking voorwaarden regelingen in concessies: Waarom is gekozen voor een getrapte wijze van subsidiëren en verantwoorden (specifieke uitkering via concessieverleners naar de vervoerbedrijven) in plaats van directe subsidiëring?	✓		✓
	Op welke manier zijn de regelingen uitgewerkt in concessies?			✓
	Uitvoering regelingen: Wat waren de overwegingen bij de taakverdeling van de uitvoering van de regelingen? Waarom is gekozen voor uitvoering onder eigen regie in plaats van uitvoering door bijvoorbeeld de RVO?			✓
	Hoe functioneerde de getrapte wijze van subsidieverlening: in geval van de regionale ov-concessies van het ministerie van IenW via een regeling Specifieke Uitkering (SPUK) naar een decentrale overheid (DO)?			✓
	Hoe functioneerde het beheersingsinstrumentarium rond de BVOV en TVOV, waaronder de BVOV-monitor, en de verantwoording van de ov-bedrijven aan hun concessieverleners en van de regionale concessieverleners via SiSa aan het ministerie IenW?			✓
	Opstellen transitieplannen: Welke partijen waren betrokken bij het opstellen van de transitieplannen?	✓		
	Welke voorwaarden zijn meegegeven ten aanzien van de inhoud van de transitieplannen en is op naleving hiervan gecontroleerd?	✓		

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Output	Hoeveel aanvragen voor vergoedingen zijn ingediend en hoeveel daarvan zijn gehonoreerd?		✓	
	Wat was de omvang van de verstrekte vergoedingen en hoe verhouden deze bedragen zich tot de inschattingen vooraf?		✓	
	Hoe vaak is er bezwaar en beroep tegen vaststellingen aangetekend?			✓
	Wat stond er in de transitieplannen?	✓		
Intermediate outcomes	Wat was de minimaal te leveren omvang van het ov-aanbod per concessie?	✓		✓
	Wat was de omvang van het geplande ov-aanbod in de periode 2019-2024?		✓	✓
	Welke maatregelen zijn ter voorkoming van verdere verspreiding van het virus getroffen?	✓		✓
	Welke maatregelen zijn in het kader van de Transitieplannen getroffen?			
Outcomes	Wat was de ontwikkeling van de rituitval?		✓	
	Wat was de ontwikkeling van het gerealiseerde ov-aanbod?		✓	
	Welke verwachtingen waren er ten aanzien van het herstel van het ov-gebruik?	✓		
	Wat was de ontwikkeling in het ov-gebruik?		✓	
	Wat was de ontwikkeling in de directe reizigersopbrengsten?		✓	✓
	Wat was de ontwikkeling in het gevoel van sociale veiligheid?		✓	
	Hoe hoog was de kostendekkingsgraad van concessies?			
Neveneffecten	Met welke (on)gewenste neveneffecten van de regelingen is vooraf rekening gehouden?	✓	✓	
	Welke (on)gewenste neveneffecten hebben zich daadwerkelijk voorgedaan?		✓	
Externe factoren	Zijn vooraf externe factoren benoemd die de effecten van de regelingen zouden kunnen beïnvloeden?	✓	✓	
	Welke maatregelen en ontwikkelingen hebben de effecten van de maatregelen daadwerkelijk beïnvloed?		✓	
Impact	Hebben de regelingen bijgedragen aan de beschikbaarheid van veilig toegankelijk ov voor essentiële reizen?			✓
	Hebben de regeling vraaguitval weten te beperken?			
	Hebben de regeling bijgedragen aan het behoud van personeel voor de ov-sector?			
	Hebben de regelingen faillissementen van vervoerbedrijven voorkomen?			
	Hebben de regelingen bijgedragen aan de continuïteit van het openbaar vervoer?			

Onderdeel	Vragen	Deskresearch	Data-analyse	Interviews
Doelmatigheid uitvoering	Hoe is ex ante de doelmatigheid van de regelingen ingeschat?	✓		✓
	Hoe kan de verhouding tussen de ingezet middelen (Input) en de resultaten van de activiteiten (Output) worden gekenschetst en hoe is dit door de doelgroepen van de regelingen ervaren?			✓
	Heeft de keuze om aan te sluiten bij de bestaande verantwoordelijkheids-verdeling bijgedragen aan een doelmatige uitvoering van de regelingen?			✓
Doelmatigheid beleid	Hoe kan de verhouding tussen de producten/diensten en de ingezette (financiële) middelen bij de verschillende regelingen worden gekenschetst?			✓
	Hadden waargenomen prestaties en effecten van de regeling met minder ingezette middelen bereikt kunnen worden?			✓
	Nulvariant: Wat was het effect geweest was als er geen BVOV-regelingen waren ingesteld, maar vervoerbedrijven een beroep hadden moeten doen op de NOW-regeling op het moment dat hun inkomsten bijna volledig wegvielen?			✓
Doeltreffendheid beleid	Was er in de BVOV-regelingen sprake van eenduidig omschreven en meetbare beleidsdoelstellingen?	✓		
	In welke mate zijn deze beleidsdoelstellingen bereikt?			✓
	In hoeverre is dat dankzij de regelingen dan wel andere maatregelen en ontwikkelingen?			✓
	Hadden de beleidsdoelstellingen ook op een andere manier bereikt kunnen worden?			✓

Bijlage II Interviewvragen

Onderdeel	Onderzoeksvragen	Ministerie I&W	Ministerie Financiën	Decentrale ov-autoriteiten	Vervoerbedrijven	Accountant	KiM
Input	6. Is een indicatie te geven van de tijd die gestoken is in de uitvoering van de regelingen? Was daarbij sprake van leereffecten? Hoeveel tijd verwachtte men vooraf kwijt te zijn aan de uitvoering van de regelingen?	✓	✓	✓	✓	✓	
	7. Hoe hoog zou de bijdrage vanuit de NOW-regeling zijn geweest wanneer er geen BVOV-regeling was geweest?		✓		✓		
Activiteiten	8. Hoe konden aanvragen voor een bijdrage vanuit de regelingen worden ingediend en hoe zijn deze aanvragen beoordeeld? Welke informatie moest daarvoor worden aangeleverd en hoe is deze informatie gecontroleerd?	✓		✓		✓	
	9. Hoe zijn toegekende bijdragen vanuit de regelingen verantwoord? Welke informatie moest daarvoor worden aangeleverd en hoe is deze informatie gecontroleerd?	✓		✓	✓	✓	
	10. Hoe verhoudt deze tijd zich tot de termijnen die hiervoor gepland stonden?	✓		✓	✓		
	11. Hoe zag de samenwerking binnen decentrale overheden eruit bij de uitvoering van de regelingen? In welke mate was het voor beleidsverantwoordelijke en financiële medewerkers van de decentrale overheid duidelijk waarop de regelingen stuurden?			✓			
	12. Welke werklast bracht de uitvoering en verantwoording van de regelingen met zich mee voor (medewerkers van) decentrale overheden?			✓			
	13. Welke werklast bracht de uitvoering en verantwoording van de regelingen met zich mee voor (medewerkers van) ov-bedrijven?				✓	✓	
	14. Op welke manier zijn de regelingen uitgewerkt in concessievoorwaarden? Mogelijke manieren zijn bijvoorbeeld via een noodconcessie of via een aanpassing van de concessie.	✓		✓	✓		
	15. Welke voorwaarden zijn meegegeven ten aanzien van deze uitwerking? Hoe is naleving van deze voorwaarden verantwoord en gecontroleerd?	✓		✓	✓		
	16. Welke partijen waren betrokken bij deze uitwerking?	✓		✓	✓		
	17. Waaruit bestonden de (aangepaste) concessievoorwaarden?	✓		✓	✓		
	18. In welke mate konden ov-bedrijven aan deze (aangepaste) concessievoorwaarden en daarmee de voorwaarden vanuit de regelingen voldoen?			✓	✓		
	19. Op welke manier is het naleven van deze concessievoorwaarden gemonitord en hoe is hierop gestuurd?	✓		✓	✓		
	20. Hoe werd bij de totstandkoming van de BVOV 2021, 2022 en de TVOV gebruik gemaakt van de ervaringen opgedaan bij eerdere versies van de BVOV?	✓		✓	✓		
Output	21. Wat was de minimaal te leveren omvang van het ov-aanbod per concessie (m.n. BVOV2020 & BVOV2022; wat was de reden om dit te wijzigen)?	✓		✓	✓		
	22. Welke bestaande concessievoorwaarden werden beïnvloed door de regelingen (bijv. bonus/malus regelingen)?			✓	✓		

Onderdeel	Onderzoeksvragen	Ministerie I&W	Ministerie Financiën	Decentrale ov-autoriteiten	Vervoerbedrijven	Accountant	KiM
Intermediate output	23. Specifiek voor de Waddenveren: Op welke gronden is een lening aangevraagd en toegekend, terwijl op de regelingen zelf geen beroep is gedaan	✓					
	24. Hoe vaak is bezwaar en/of beroep aangetekend tegen een besluit over toekenning/vaststelling van een bijdrage en wat was hiervoor de reden?	✓		✓			
Outcomes	25. Wat was de omvang van het gerealiseerde ov-aanbod in de periode 2019-2024 (gemeten in bijv. dienstregelinguren, dienstregelingkilometers of treinkilometers)?	✓		✓	✓		✓
	26. Wat was de ontwikkeling in de rituitval in de periode 2019-2024 per concessie?			✓	✓		✓
	27. Welke verwachtingen waren er ten aanzien van het herstel van ov-gebruik en reizigersopbrengsten? Wat was de basis voor deze verwachtingen (bijv. scenario's Transdev, KIM of anders)?	✓	✓	✓	✓		✓
	28. Is er in de periode 2020-2023 dividend uitgekeerd, zijn er bonussen of ontslagvergoedingen toegekend aan bestuurders/hoger management, zijn er winstuitkeringen aan bestuurders verstrekt en/of is sprake geweest van het inkopen van eigen aandelen?				✓		
Impact	29. In hoeverre hebben de regelingen bijgedragen aan de mogelijkheid voor mensen om essentiële reizen te kunnen maken en/of voor mensen in een vitaal beroep om van en naar hun werk te reizen?	✓	✓	✓	✓		✓
	30. Hoe hebben de regelingen het ov-gebruik op de lange(re) termijn beïnvloed?	✓	✓	✓	✓		✓
	31. In welke mate heeft de verantwoordingscyclus hier invloed op gehad?			✓	✓		
	32. In hoeverre hebben de regelingen bijgedragen aan continuïteit van het ov-aanbod?	✓	✓	✓	✓		✓
	33. In hoeverre hebben de regelingen bijgedragen aan het voortbestaan van ov-bedrijven? Wat was het gevolg van het feit dat ov-bedrijven geacht werden een verlies te nemen (m.n. BVOV2020)?	✓	✓		✓		✓
Neven-effecten	34. Welke mogelijke (on)gewenste effecten van het beleid zijn geïdentificeerd en hebben deze zich ook daadwerkelijk voorgedaan? Mogelijke voorbeelden zijn: ▸ afname van personeel in vaste dienst (bijvoorbeeld uitstroom van werknemers vanwege pensionering of baanverandering die niet vervangen werden) en flexibele schil ▸ toename van het ziekteverzuim onder ov-personeel ▸ spreiden van (spits)reizigers gelet op de beperkte capaciteit per voertuig ▸ toename percentage zwartrijders in de periode 2019-2024 per concessie ▸ geen prikkel voor kostenbesparingen/efficiëntieverbeteringen (m.n. BVOV2020)	✓	✓	✓	✓		✓
	35. Was er sprake van onvoorziene (on)gewenste neveneffecten bij de inzet van de opeenvolgende BVOV-regelingen? Hoe is hier bij de opstelling van opvolgende regelingen mee rekening gehouden? Mogelijke voorbeelden zijn: ▸ effecten op de gewenste transitie en innovatie; ▸ beperkte controle op zwartrijden omdat opbrengsten werden aangevuld; ▸ ongewenste effecten op kosten- en risicoverdelingen bij concessies die gedurende de periode van de pandemie afliepen.	✓	✓	✓	✓		✓
Externe factoren	36. Waren vooraf externe factoren voorzien die de doeltreffendheid van de regelingen zouden kunnen beïnvloeden?	✓	✓	✓	✓		✓

Onderdeel	Onderzoeksvragen	Ministerie I&W	Ministerie Financiën	Decentrale ov-autoriteiten	Vervoerbedrijven	Accountant	KiM
	37. Door welke andere instrumenten en ontwikkelingen is de doeltreffendheid uiteindelijk daadwerkelijk beïnvloed? Mogelijke voorbeelden zijn: ▸ toename van het ziekteverzuim onder ov-personeel ▸ reisbeperkende maatregelen gericht op het voorkomen van verspreiding van het virus ▸ angst voor besmetting en andere overwegingen die ertoe hebben geleid dat mensen ervoor kozen om met een eigen vervoermiddel (bijv. auto of (elektrische) fiets) in plaats van het ov te reizen (en dit daarna zijn blijven doen	✓		✓	✓		✓
Doelmatigheid uitvoering	38. Hoe is ex ante de doelmatigheid van de uitvoering van de regelingen ingeschat?	✓	✓				
	39. Hoe beoordeelt de doelgroep van het beleid (ov-sector, essentiële beroepsgroepen zoals onderwijs en zorg, de reiziger) de uitvoering van het beleid en welke lessen kunnen hieruit worden geleerd?		✓	✓	✓	✓	
	40. Hoe kan de verhouding tussen de ingezette (financiële) middelen en de uitvoeringskosten worden gekenschetst?	✓	✓	✓	✓	✓	
	41. Hoe functioneerde de getrapte wijze van subsidieverlening: in geval van regionale ov-concessies van het ministerie van IenW via een regeling Specifieke Uitkering (SPUK) naar een decentrale overheid (DO)?	✓	✓	✓	✓	✓	
	42. Hoe functioneerde de organisatie rond de BVOV en TVOV (overleggen, informatievoorziening, Team IenW)?						
	43. Hoe functioneerde het beheersingsinstrumentarium rond de BVOV en TVOV, waaronder de BVOV-monitor, en de verantwoording van de vervoer-bedrijven aan hun concessieverleners en van de regionale concessieverleners via SiSa aan het ministerie van IenW? Met aandacht voor de rol van de accountants.	✓	✓	✓	✓	✓	
	44. Heeft de keuze om aan te sluiten bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling bijgedragen aan de doelmatigheid van de verantwoording van de besteding van de beschikbaarheidsvergoeding (o.a. aansluiting bij de SiSa-verantwoording).	✓	✓	✓	✓	✓	
	45. Waren de data op basis waarvan de uitkeringen zijn verstrekt voldoende gedetailleerd en betrouwbaar?		✓	✓	✓	✓	
	46. Zijn budgettaire inschattingen van de uitgaven en prognoses betrouwbaar gebleken?	✓	✓	✓	✓		
	47. Was het ministerie in control?	✓	✓	✓	✓		
Doelmatigheid beleid	48. Hoe is ex ante de doelmatigheid van het beleid ingeschat?	✓	✓				✓
	49. Wat was het verwachte effect van de regelingen op de omvang van het ov-aanbod in vergelijking met het 0-alternatief (ofwel, welk deel van het ov-aanbod zou anders naar verwachting zijn weggevallen)?	✓		✓	✓		✓
	50. Hoe kan de verhouding tussen de prestaties/effecten en de ingezette (financiële) middelen bij de verschillende regelingen worden gekenschetst?			✓	✓		
	51. Hadden de prestaties/effecten kunnen worden bereikt met minder middelen?	✓		✓	✓		

Onderdeel	Onderzoeksvragen	Ministerie I&W	Ministerie Financiën	Decentrale ov-autoriteiten	Vervoerbedrijven	Accountant	KiM
Doeltreffendheid	52. Was er in de BVOV- en TVOV-regelingen sprake van eenduidig omschreven en meetbare beleidsdoelstellingen, van beoogde effecten en indicatoren?	✓	✓	✓	✓		✓
	53. Wat was de verwachte invloed van eisen ten aanzien van de minimale ov-aanbod voor het herstel van het ov-gebruik?			✓	✓		✓
	54. In welke mate zijn de beleidsdoelstellingen van de verschillende BVOV- en TVOV-regelingen bereikt? In welke mate is bij de TVOV de transitiedoelstelling bereikt? (voor zowel BVOV- als TVOV-regelingen ermee rekening houdend dat de effecten zich ook na de uitkeringsperiode voordoen).	✓	✓	✓	✓		✓
	55. In hoeverre is dat dankzij de ingezette beleidsinstrumenten? Hebben de ingezette beleidsinstrumenten bijgedragen aan de continuïteit van het ov (omvang aanbod en voorbestaan ov-bedrijven)?	✓	✓	✓	✓		✓
	56. In hoeverre heeft het transitieprogramma bijgedragen aan het doel om de ov-sector weer gezond te krijgen en op eigen benen te laten staan?	✓	✓	✓	✓		✓
	57. Hadden de beleidsdoelstellingen ook met andere beleidsinstrumenten kunnen worden bereikt?	✓	✓	✓	✓		✓
Vooruitblik	58. Wat zou u idealiter anders zien op het moment dat een vergelijkbare regeling opnieuw zou moeten worden ingericht? Mogelijke alternatieven zijn: ▸ regeling op basis van directe personeelskosten, bijvoorbeeld de NOW-regeling waarbij bij afhankelijk van het omzetverlies tot 90% van de personeelskosten werd vergoed ▸ doorbetaling van exploitatiebijdragen en bijdrage SOV-kaart, aangevuld met een regeling waarbij de kosten worden aangevuld tot het niveau in het laatste 'normale' jaar ▸ regeling waarbij een subsidie wordt verstrekt gebaseerd op de totale directe kosten (rijdend personeel, onderhoud en afschrijving materieel, energiekosten) in het laatste 'normale' jaar ▸ regeling op basis van EBIT op bedrijfsniveau, waarbij het omzetverlies in die mate wordt gecompenseerd dat op bedrijfsniveau een vergelijkbaar resultaat als in het voorgaande boekjaar of een nulresultaat wordt bereikt ▸ regeling op basis van gederfde reizigersopbrengsten ("lege stoelen"), waarbij de reizigersopbrengsten worden aangevuld tot het niveau in het laatste 'normale' jaar	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	59. In hoeverre verschilt dit advies afhankelijk van de volgende situaties a) een initiële noodmaatregel (m.n. BVOV2020) en b) een daaropvolgende overbruggingsmaatregel (m.n. TVOV)?	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Bijlage III Samenvatting beleidsreconstructie regelingen

III.1 Samenvatting beleidsreconstructie BVOV 2020

1. Aanleiding en Context

Eind februari 2020 deed COVID-19 zijn intrede in Nederland. De gedeeltelijke lockdown medio maart 2020 leidde tot een drastische daling van het OV-gebruik en de reizigersopbrengsten. Vervoerders, veelal opbrengstverantwoordelijk, dreigden de dienstregeling sterk af te schalen of te stoppen. Het kabinet had echter aangegeven dat het OV een vitaal proces was. Er ontstond acute zorg over continuïteit op korte termijn en schade aan het OV-systeem op lange termijn. Het kabinet besloot tot een beschikbaarheidsvergoeding voor het openbaar vervoer, omdat van vervoerders een volwaardige dienstregeling werd verwacht terwijl reizigersaantallen en inkomsten nog beperkt waren.

2. Beleidsdoelstelling

Het handhaven van de beschikbaarheid van het openbaar vervoer tijdens de COVID-19 crisis door middel van een volwaardige dienstregeling met inachtneming van kabinetsrichtlijnen. Per 1 juni 2020 moest met optimale inzet van personeel en materieel een maximale capaciteit worden nagestreefd, waarbij ongeveer 40% van de zitplaatsen beschikbaar diende te zijn voor reizigers. Tevens werd beoogd schade op lange termijn aan het OV-systeem te beperken.

3. Totstandkoming

De beschikbaarheidsvergoeding werd uitgewerkt in de Vijfhoek, in het BO NOVB en initieel in het "tripartite overleg" tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Financiën en NS. Later schoof NS aan bij het BO NOVB (waar NS tot dat moment nog niet structureel vertegenwoordigd was). Met vervoerders werden in aparte werkgroepen (regionaal OV, NS, Wadden) opties verkend en onderhandelingen gevoerd.

Het was een iteratief proces waarbij tussen 14 mei en 1 juni 2020 meerdere varianten werden ontwikkeld en besproken. Belangrijke mijlpalen:

- 14 mei 2020: Kamerbrief met aankondiging beschikbaarheidsvergoeding op hoofdlijnen.
- 5 juni 2020: Kabinetsbesluit over definitieve contouren van de regeling
- 21 oktober 2020: Publicatie regeling in Staatscourant (na EC-goedkeuring)

Financiën was aanvankelijk van mening dat het OV gebruik kon maken van de NOW-regeling (90% loonkosten bij 20% omzetverlies). Hierdoor zouden afschrijvingskosten en out-of-pocket kosten (zoals rente, lease, energie en gebruiksvergoeding) ongedekt blijven. IenW bepleitte een ruimere regeling vanwege de unieke situatie: blijvend borgen van een publieke taak, vanwege maatregelen sterk verlaagde inkomsten, en een bedrijfsmodel gebaseerd op concessie-afspraken, waarbij niet is voorzien in een dergelijke crisis).

In de kamerbrief van 14 mei 2020 (kst-23645-716), waarin een beschikbaarheidsvergoeding werd aangekondigd, werd de uiteindelijke regeling reeds op hoofdlijnen beschreven. Ook werd aangegeven dat de vergoeding zou lopen liep van 1 maart tot en met 31 december 2020[50].

Rond 19 mei 2020 werden verschillende varianten besproken en getoetst op uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid.

Bij de eerste variant zou het Rijk een deel van de kosten voor rijdend personeel en controleurs betalen, omdat deze kosten gerelateerd zijn aan het rijden van de dienstregeling. Deze variant werd echter als te beperkt beschouwd en is niet nader uitgewerkt.

50 De ingangsdatum werd uiteindelijk 15 maart in plaats van 1 maart vanwege staatssteuneisen.

Een tweede variant was gebaseerd op EBIT-verlies.2 Hierin werden varianten benoemd waarbij EBIT uit de jaarrekeningen 2020 met de jaarrekening 2019 werden vergeleken en met break-even. Deze variant werd niet verder uitgewerkt omdat zij op het niveau van de vervoerders zou werken in plaats van op het niveau van concessies. Bovendien werd als risico gezien dat vervoerders hun EBIT strategisch zouden kunnen manipuleren. Ook zouden juist de slecht presterende bedrijven extra steun ontvangen.

Een derde variant was gebaseerd op de weggevallen reizigersopbrengsten. Hierin zou vergoeding plaatsvinden van de gederfde reizigersopbrengsten ten opzichte van 2019, ook wel aangeduid als "lege stoelen". Deze variant werd verworpen omdat zij politiek lastig uit te leggen is aan de belastingbetaler. Het risico bestond namelijk dat, indien er kostenbesparingen zouden worden gerealiseerd, er toch sprake zou kunnen zijn van winst. Bovendien werd de onvoorspelbaarheid van de hoogte van de vergoeding als nadelig beschouwd.

De vierde variant was gebaseerd op de totale directe kosten in 2019, waaronder rijdend personeel, onderhoud en afschrijving van materieel, en energiekosten. Deze variant werd op 27 mei in het BO NOVB besproken. Volgens deze variant zou een vaste uitkering worden toegekend van 18 procent van de totale kosten van 2019, of 27 procent in geval van hoge afhankelijkheid van reizigersopbrengsten. Deze uitkering zou zonder nacalculatie plaatsvinden. Dit zou naar verwachting leiden tot een gemiddelde kostendekking van 80 procent over concessies, al waren er wel verschillen tussen concessies. OCW zou zijn bijdrage voor het studentenreisproduct apart doorbetalen. De decentrale overheden noch de vervoerders keurden dit voorstel goed.

4. Inhoud Regeling

De BVOV 2020 dekte over de periode 1 maart tot 31 december 2020 93% (95% indien over 202192019 een winstmarge van minder dan 2% is behaald) van de werkelijke kosten minus de werkelijke opbrengsten van een concessie. Daarnaast werden 100% van de specifieke kosten van Covid-maatregelen vergoed. De belangrijkste voorwaarde voor de subsidie was dat de concessiehouder in de periode van 1 juni 2020 tot en met 31 december 2020 een volwaardige dienstregeling uitvoert met inachtneming van de kabinetsrichtlijnen voor het openbaar vervoer.

Budget: € 1,3 miljard (exclusief bestaande concessievergoeding NS van € 167 miljoen)
Begin mei 2025 hadden de decentrale overheden al toegezegd hun vaste exploitatiesubsidies door te betalen.

5. Governance en Uitvoering

De beschikbaarheidsvergoeding werd uitgevoerd volgens de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. NS en Waddenveren: Directe verstrekking door IenW (Waddenveren maakten uiteindelijk geen gebruik) Regionale OV: Specifieke uitkering van het Rijk aan decentrale overheden (DO's), die vervolgens beschikbaarheidsvergoeding verstrekten aan concessiehouders. Verantwoording via SISA-protocol. Op deze manier optimaal gebuik van kennis en ervaring van de decentrale overheden.
IenW heeft overwogen de vergoeding rechtstreeks aan regionale vervoerders te verstrekken, maar dit was onverenigbaar met de EU-staatssteunregels. De Europese Commissie kon alleen toestemming verlenen op basis van artikel 107, tweede lid, onderdeel b VWEU (herstel schade bij natuurrampen) tot 31 augustus 2020. De meest voor de hand liggende oplossing was het nemen van noodmaatregelen via artikel 5, lid 5 van de PSO-verordening, waarbij concessies konden worden aangepast. Tussen 15 maart en 31 augustus 2020 werd de BVOV verstrekt op basis van artikel 107, tweede lid, onderdeel b TFEU, daarna op basis van noodmaatregelen onder de PSO-verordening.

6. Doelmatigheid

De regeling beoogde de dienstregeling in stand te houden zonder hard in de kosten te snijden. Vervoerders en decentrale concessieverleners werden gevraagd de dienstregeling bedrijfseconomisch optimaal in te richten, rekening houdend met de noodzakelijke vervoerscapaciteit en de eisen om COVID-19-verspreiding te voorkomen volgens het Protocol verantwoord blijven reizen in het Openbaar Vervoer. Om doelmatigheid te bevorderen, moesten vervoerders zelf een bijdrage leveren: slechts 93% of 95% van de kosten verminderd met opbrengsten werd vergoed, wat een beperkte prikkel tot kostenbeheer schiep.

7. Voorkomen misbruik

Om misbruik te voorkomen bevatte de regeling strikte voorwaarden. Vervoerders mochten geen dividend, bonussen of ontslagvergoedingen aan bestuurders en hoger management uitkeren, evenmin winstuitkeringen of inkoop van eigen aandelen. De regeling verplichtte vervoerders en concessieverleners tot volledige transparantie over inkomsten, uitgaven en ontvangen bijdragen, met consistente financieel-administratieve behandeling volgens eerdere jaren en medewerking aan controles. In de technische notitie werd aanvullend bepaald dat ontslagvergoedingen voortvloeiend uit coronagerelateerd beleid of reorganisatie niet als personeelskosten vergoed zouden worden. Voor monitoring werd de BVOV-monitor ingesteld om budgettering, toekenning en bevoorschotting nauwgezet te prognosticeren en te volgen, inzicht te bieden in de benodigde financiële omvang, en de plausibiliteit van aangevraagde en toegekende subsidies te toetsen, waarmee rechtmatigheid en doelmatigheid gewaarborgd bleven.

8. Organisatie

Gezien het voorbijgaande karakter van de regeling werd besloten werkzaamheden die niet door reguliere IenW-medewerkers konden worden uitgevoerd, extern in te huren. Dit gold vooral voor de verdere uitwerking en uitvoering van de regelingen.

III.2 Samenvatting beleidsreconstructie BVOV 2021

1. Aanleiding en Context

Op 15 september 2020 (kst-23645-726) lag het gebruik van het openbaar vervoer iets boven de 50% ten opzichte van het jaar daarvoor. Het kabinetsadvies om thuis te werken kende geen einddatum en het (hoger) onderwijs werd voorlopig nog deels op afstand verzorgd. In de kamerbrief werd aangekondigd dat de BVOV onder gelijke voorwaarden werd verlengd tot en met 31 juni 2021, met een regeling die leidde tot een kostendekkingsgraad van “niet minder” dan gemiddeld 93% voor de periode 1 januari tot en met 30 juni 2021.

Tevens werd in de brief het verzoek aan de sector vermeld om optimalisaties door te voeren waarbij het aanbod van openbaar vervoer beter zou worden afgestemd op de vraag, zonder dat de beschikbaarheid en veiligheid op termijn in het gedrang kwam. Een versoberde verlenging tot 31 december 2021 werd afhankelijk gesteld van het opstellen van transitieplannen door vervoerders en decentrale overheden.

Op 19 mei 2021 gaf de staatssecretaris tijdens een commissiedebat (kst-23645-753) aan dat het gezien de omstandigheden en beperkte financiële marges in de ov-sector niet realistisch was om ov-bedrijven in 2021 opnieuw dezelfde bijdrage te vragen als in 2020. De ov-bedrijven zouden de ruimte krijgen om efficiencymaatregelen te zoeken en mochten daarbij op maximaal break-even uitkomen, mits het behoud van het dienstverleningsniveau voorop stond. De staatssecretaris benadrukte dat OV-personeel cruciaal is voor het functioneren van het openbaar vervoer. Ze gaf aan dat haar inzet was om massaontslagen, verschraling en onhoudbare schulden bij vervoerders te voorkomen.

2. Beleidsdoelstelling

Het waarborgen van de beschikbaarheid van het openbaar vervoer, waarbij ov-bedrijven hun aanbod moesten optimaliseren en de dienstregeling afstemmen op de veranderende vraag volgens de kabinetsrichtlijnen, leidend tot een nieuw evenwicht tussen kosten en opbrengsten. Hierbij mocht de veiligheid en bereikbaarheid van het openbaar vervoer op termijn niet in het gedrang komen. OV-bedrijven hoefden geen verlies meer te maken, maar mochten uitkomen op break-even. Het behoud van cruciaal ov-personeel werd nagestreefd.

3. Totstandkoming

De BVOV 2021 werd uitgewerkt in overleg tussen IenW en Financiën en in het BO NOVB.

- In het BO NOVB van 16 oktober 2020 werd afgesproken dat de bijdrage zou worden gebaseerd op kosten van 2019 (in plaats van werkelijke kosten zoals in 2020), om via kostenbesparing, aanbodoptimalisatie en extra concessieverlenersbijdrage een break-evenexploitatie mogelijk te maken.
- 5 februari 2021 (kst-23645-747): Kabinet verlengt BVOV tot Q3 2021 (budget €1.110 miljoen).

- Begin april 2021: Transitieplannen besproken in BO NOVB. Deze bevatten onder meer maatregelen gericht op reizigersopbrengstverhoging en kostenverlaging
- 9 april 2021 (kst-23645-749): Kabinet beslist tot verlenging tot einde 2021 vanwege achterblijvende reizigersopbrengsten.
- 26 mei 2021: Regeling gepubliceerd in Staatscourant (budget verhoogd tot €1.480 miljoen).

4. Inhoud Regeling

De BVOV 2021 bedroeg 93% of 95% van de som van de kosten van 2019 (laatste pré-coronajaar) op prijspeil 2021 en de specifieke kosten van Covid-maatregelen, minus de werkelijke opbrengsten 2021. In overleg met de concessieverlener mocht worden afgeschaald zodat werkelijke kosten op het niveau van 93%/95% van geïndexeerde referentiekosten kwamen. Bleven werkelijke kosten hoger om een optimale dienstregeling te verzorgen, dan mocht de concessieverlener aanvullen. De vitale functie van het OV diende behouden te blijven en een betrouwbare en robuuste dienstregeling geborgd. Bereikbaarheid en spreiden van aanbod over de dag waren belangrijker dan frequentie. Vervoerders en concessieverleners dienden bij aanpassingen in de dienstregeling de kabinetsrichtlijnen te volgen, opgenomen in het Protocol verantwoord blijven reizen in het openbaar vervoer. Er werden geen harde eisen opgenomen, zoals een maximum percentage waarmee de dienstregeling mag worden afgeschaald, maar er werd vertrouwd op het oordeel van de concessieverlener. In het controleprotocol voor de accountant van de concessiehouder werd aangegeven dat de accountant gebruik kon maken van een verklaring van de concessieverlener, en dat de accountant van de concessieverlener de totstandkoming van deze verklaring diende te toetsen. IenW stelde hiertoe een standaardformat beschikbaar.

5. Governance en Uitvoering

De BVOV 2021 werd op gelijke wijze verstrekt als de BVOV vanaf september 2020, via wijziging van concessies onder artikel 5 lid 5 van de PSO-verordening. Het Rijk verstrekte een specifieke uitkering aan decentrale overheden met verantwoording via het SISA-protocol.

6. Bevordering Doelmatigheid

De BVOV 2021 bevatte meer prikkels tot kostenbesparing dan de BVOV 2020 omdat de hoogte van de subsidie niet afhankelijk was van werkelijke kosten. De concessienemer werd gestimuleerd om de dienstregeling te optimaliseren. In de regeling werd opgenomen dat een concessie geen winst mocht maken: indien werkelijke opbrengsten hoger waren dan werkelijke kosten, werd het positieve resultaat verrekend met de subsidie. Prestatieafhankelijke bijdragen (bonussen en malussen) werden buiten de berekeningsgrondslag gebracht om prestatieprikkels te behouden. In 2021 kon niet alleen de concessiehouder BVOV aanvragen, maar ook de concessieverlener, waardoor werd voorkomen dat concessieverleners van opbrengstverantwoordelijke contracten achterblijven met verlies.

7. Voorkoming Misbruik

In de BVOV 2021 was geregeld dat ontslagvergoedingen geen onderdeel mochten zijn van personeelskosten, tenzij ze voortvloeiden uit reguliere bedrijfsvoering. Er werd geen BVOV verstrekt indien in 2021 bonussen werden gegeven aan raad van bestuur, bestuur of directie binnen een Nederlandse entiteit. Voor ontslagvergoedingen aan raad van bestuur gold een norm van maximaal één jaarsalaris. De afspraak dat decentrale overheden vaste exploitatiesubsidies zouden doorbetalen, werd formeel in de regeling opgenomen als verplichting. NOW-vergoeding voor dezelfde bedrijfsactiviteiten werd defacto verrekend als opbrengst. Er was geen verbod op ontslagaanvragen om bedrijfseconomische redenen, in tegenstelling tot de NOW-regeling.

8. Organisatie

Evenals bij de BVOV 2020 werd dezien het voorbijgaande karakter van de regeling besloten werkzaamheden die niet door reguliere IenW-medewerkers konden worden uitgevoerd, extern in te huren. Dit gold vooral voor de verdere uitwerking en uitvoering van de regelingen.

III.3 Samenvatting beleidsreconstructie BVOV 2022

1. Aanleiding en Context

In het commissiedebat van 19 mei 2021 (kst-23645-753) gaf de staatssecretaris aan dat de BVOV 2022 een vangnet zou zijn met een prikkel die het voor bedrijven liet lonen om steeds meer op eigen benen te gaan staan. Op 25 juni 2021 besloot het Kabinet de BVOV ongewijzigd te verlengen tot 1 september 2022. De decentrale overheden en vervoerders hadden maatregelen geïnventariseerd om de continuïteit en kwaliteit van het vervoer te borgen en het vervoersaanbod te optimaliseren, resulterend in provinciale en regionale transitieplannen.

In de kamerbrief van 16 december 2021 (kst-23645-76) werd gemeld dat reizigersaantallen sinds begin 2021 aanzienlijk waren toegenomen (van 30% naar 70% in september 2021 ten opzichte van 2019), hoewel nog lager dan in 2019. De nieuwe contactbeperkingen van november 2021 zorgden echter weer voor een daling van 10% van de reizigersaantallen.
De transitiemonitor toonde aan dat grote afschaling van het aanbod was voorkomen, hoewel regionaal wel aanpassingen plaatsvonden. Bij busdiensten was het aanbod teruggebracht tot circa 90% van het niveau van 2019, terwijl trein, metro en tram rond de 95% bleven. Met name de flexibele schil van uitzendkrachten was afgebouwd (ongeveer 10% van de inzetbare flexibele capaciteit), wat betekende dat medewerkers geworven dienden te worden om weer op te schalen.

2. Beleidsdoelstelling

De beleidsdoelstelling van de BVOV 2022 was evenals in 2021 om tijdens de coronacrisis de beschikbaarheid en het dienstverleningsniveau van het openbaar vervoer te waarborgen. Terwijl OV-bedrijven in 2021 hun aanbod moesten optimaliseren en de dienstregeling moesten afstemmen op verandere vraag, werd aangenomen dat in 2022 de noodzakelijke transitie zijn beslag had gehad. Verder afschalen werd niet wenselijk geacht en een passend en vergelijkbaar OV-aanbod ten opzichte van 2021 diende te worden aangehouden. Bijzondere aandacht kwam voor het behoud van cruciaal OV-personeel.

3. 3. Totstandkoming en Besluitvorming

De sector werkte in overleg met IenW aan scenario's voor na september 2022, gericht op herstel van reizigersaantallen en het toekomstbestendig maken van het OV. Vervoerders en decentrale overheden wilden graag terug naar normale verhoudingen met vrijheid voor maatwerkafspraken per concessie, zicht op bepaald rendement en vergoeding van kosten niet opgenomen in de referentie 2019.

In februari 2022 werden drie varianten voor de BVOV 2022 besproken, omdat de BVOV 2021-regeling geen financiële ruimte bood om verder op te schalen en winst toe te laten.

De eerste variant voorzag in een decentralisatie-uitkering voor decentrale overheden. Tussen 2023 en 2025 zou een jaarlijks aflopende uitkering worden verstrekt waarmee decentrale overheden het OV-aanbod bij herstel konden opschalen (bijvoorbeeld in de spits). Het risico van hogere of lagere reizigersopbrengsten zou bij de sector liggen, met als voorwaarde dat verdere afschaling was uitgesloten.

De tweede variant combineerde BVOV met een decentralisatie-uitkering. Een BVOV-regeling als in 2021 zou worden toegepast, maar nu met toelating van winst. De decentralisatie-uitkering zou het verschil dekken tussen 93-95% van de kosten voor concessie-uitvoering (referentie 2019, op prijspeil 2023-2025) en 100% van de kosten (referentie 2019, op prijspeil 2023-2025). Deze regeling zou opschaling mogelijk maken, met kleiner risico voor decentrale overheden maar groter voor het Rijk.

De derde variant was een DOVA-voorstel voor een versoberde BVOV met winstoptie. De BVOV zou 80% van de reizigersopbrengsten aanvullen tot 90% van de geïndexeerde referentiekosten van 2019. Winst zou worden toegelaten, maximaal 105% van de geïndexeerde referentiekosten 2019. Dit model zou vervoerders stimuleren om reizigersopbrengsten te laten toenemen.

IenW wees in februari 2022 op de politieke gevoeligheid van de combinatie van een Rijksregeling met rendement door vervoerders. Op 14 april 2022 (Brief kst-23645-763) besloot het Kabinet de BVOV ongewijzigd te verlengen tot en met 31 december 2022. Dit was vooral omdat het KiM verwachtte dat het aantal reizigers in 2022 gemiddeld op 88% van het niveau van 2019 zou uitkomen. Besloten werd geen van de beschreven varianten toe te passen, mede omdat deze tot winst voor de concessiehouders hadden kunnen leiden.

In mei 2022 verzochten vervoerders, vooral de streekvervoerders, om slechts 8 in plaats van 12 maanden van de BVOV 2022-regeling gebruik te maken. Zij verwachtten in de eerste 8 maanden verlies en in de laatste vier maanden winst bij stijgende reizigersopbrengsten. IenW ging niet akkoord omdat gewaarborgd moest worden dat in de laatste vier maanden zowel de vaste exploitatiesubsidie als de dienstregeling op peil bleven. Ook omdat de sector al voor 2023 aanvullende financiële middelen had aangevraagd, werd dit voorstel afgewezen.
De BVOV 2022 werd op 30 juni 2022 gepubliceerd in de Staatscourant (stcrt-2022-16590).

4. **Inhoud van de Regeling**

De BVOV regelingen van 2021 en 2022 waren qua opzet en methodiek identiek. Er is één verschil: de eis die in artikel 4 lid 1 wordt gesteld aan de dienstregeling. Bij de BVOV 2022 diende de concessieverlener te waarborgen dat gedurende de subsidiabele periode een dienstregeling werd uitgevoerd met minimaal vergelijkbare omvang als in 2021.

5. **Governance en Uitvoering**

De BVOV 2022 werd op dezelfde wijze verstrekt als de eerdere BVOV-regelingen. Het Rijk verstrekte een specifieke uitkering aan decentrale overheden met verantwoording via het SISA-protocol.

6. **Bevordering Doelmatigheid en Voorkoming Misbruik**

In de regelingen rond ontslagvergoedingen, bonussen voor personeel en dividenduitkeringen werden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de BVOV 2021.

7. **Organisatie**

Evenals bij de BVOV 2020 werd gezien het voorbijgaande karakter van de regeling besloten werkzaamheden die niet door reguliere IenW-medewerkers konden worden uitgevoerd, extern in te huren. Dit gold vooral voor de verdere uitwerking en uitvoering van de regelingen.

III.4 Samenvatting beleidsreconstructie TVOV

1. **Aanleiding en Context**

In het BO NOVB van 15 juni 2022 gaven de decentrale overheden een globaal landelijk overzicht van de gevolgen voor het OV en het voorzieningenniveau in 2023, indien er geen overbruggende transitie-afspraken voor 2023 tot stand zouden komen. De onzekere reizigersprognoses voor het OV in 2023 vormden een belangrijke zorg.

In het BO NOVB van 5 juli 2022 werd een door DOVA opgestelde notitie besproken waarin werd geconcludeerd dat het OV-voorzieningenniveau in 2023 zonder aanvullende afspraken 10-50% (gemiddeld 30%) lager zou zijn dan in 2019. Ook zouden de eerdere afschalingen van 2020-2022 met het beschikbare budget voor 2023 onvoldoende zijn. DOVA stelde dat zonder snelle transitieafspraken het OV de komende jaren niet zou kunnen bijdragen aan belangrijke maatschappelijke doelen zoals woningbouw, klimaat, energietransitie en bereikbaarheid.

Tijdens het BO NOVB van 6 juli 2022 werd een notitie van IenW voor een “transitievangnet” besproken. De situatie werd als volgt geschetst: sinds het opheffen van alle coronabeperkingen was het OV-gebruik eerst snel toegenomen, maar de bezetting was al weken stabiel op ongeveer 80% ten opzichte van 2019. De verwachting van het KiM was dat het OV-gebruik in 2023 weer bijna op het niveau van 2019 zou kunnen komen, al gingen NS (88%) en de regionale vervoerders (82%) uit van lagere herstelcijfers. Het gedrag van reizigers was veranderd, maar langetermijnprognoses toonden een grote verwachte groei van het openbaar vervoer.

2. Beleidsdoelstelling

De TVOV 2023 was bedoeld om de transitie van de OV-sector naar een nieuwe situatie te ondersteunen om te komen tot voldoende, betrouwbaar en veilig openbaar vervoer in 2023. Gelet op de onzekerheid over het herstel van de reizigersaantallen werd met deze regeling zekerheid geboden aan de OV-sector, zodat het aanbod kon worden aangepast aan het "nieuwe normaal". Er was sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vervoerders, decentrale overheden en het Rijk (een "gezamenlijk vangnet"), waarbij ook bekostiging door de decentrale overheden werd verwacht.

3. Totstandkoming

In de kamerbrief van 8 juli 2022 (kst-23645-767) werd het kabinetsbesluit aangekondigd om te komen tot een transitievergoeding voor 2023. Er werd een budget van €150 miljoen beschikbaar gesteld via het Mobiliteitsfonds (de middelen kwamen nu van de IenW-begroting in plaats van van Financiën).

Het eerste voorstel dat 6 juni 2022 in het BO NOVB werd besproken ging uit van:

- De totale omvang van het "transitievangnet' is maximaal €220 miljoen, waarvan het Rijk maximaal €150 miljoen wil bijdragen. De €220 miljoen is de optelsom van de reguliere BVOV voor iedere concessie op prijspeil 2023 waarbij is uitgegaan van het somberste scenario (van de regionale vervoerders): dit ging uit van herstel van de reizigersinkomsten op gemiddeld 82% ten opzichte van 2019.
- IenW draagt per concessie maximaal 2/3 van het bedrag bij, dat volgens hierboven beschreven systematiek is berekend. Als de reizigersinkomsten hoger liggen, daalt de TVOV en als ze lager liggen, wordt de TVOV niet hoger want het plafond van in totaal € 150 miljoen mag niet overschreden worden. De overige 1/3 wordt ingevuld per concessie in overleg tussen concessieverlener en concessiehouder.
- Als voorwaarden werden gesteld: beschikbaarheid, veiligheid en betrouwbaarheid van het OV-aanbod garanderen; maximale inspanning om reizigers terug te krijgen; aanbod in balans met vraag; opstellen van transitieplannen per concessie.

In juli 2022 bleek dat de sector de regeling te mager vond. Er was kritiek dat de verwachte krimp het moeilijk zou maken om in 2025 weer te groeien, dat er behoefte was aan een duidelijker formulering van het gewenste voorzieningenniveau, dat geen positief rendement was toegestaan terwijl investeringen noodzakelijk waren, en dat de regeling weer financiële bijdragen van decentrale overheden vroeg. In juli 2022 werd door de sector geconstateerd dat slechts een beperkt deel van het budget zou worden gebruikt en werd gevraagd om de resterende middelen ook in te zetten.

In het BO NOVB van 28 september 2022 presenteerde IenW een aangepaste regeling, die door de sector werd geaccepteerd (bevestigd in de Kamerbrief van 21 oktober 2022, kst-23645-782). In deze regeling werd de subsidie verstrekt op basis van werkelijke kosten en werkelijke opbrengsten (alle opbrengsten, niet alleen directe reizigersopbrengsten). De maxima per concessie optellend tot €150 miljoen als plafond bleven gehandhaafd. Hierdoor was de verwachting dat een groter deel van het budget daadwerkelijk zou worden uitgekeerd.
Op 20 februari 2023 werd de TVOV 2023 in de Staatscourant gepubliceerd (stcrt-2023-5527). Op 3 juli 2023 werd een aantal technische wijzigingen gepubliceerd (stcrt-2023-17898).

4. Inhoud Regeling

De definitieve TVOV 2023 vulde 100% van de werkelijke opbrengsten aan tot maximaal het niveau van 100% van de werkelijke kosten van een concessie, met als plafond de per concessie berekende maximale TVOV. De maximale TVOV bedroeg 2/3 van het bedrag dat de geïndexeerde referentieopbrengsten 2019 (uitgaande van 82% van de geïndexeerde directe reizigersopbrengsten van 2019) aanvulde tot 93% of 95% van de geïndexeerde referentiekosten in 2019. De plafondbedragen per concessie werden zo berekend dat deze optelden tot het beschikbare budget van €150 miljoen. Randvoorwaarde voor het verkrijgen van TVOV was onder meer dat de reguliere exploitatiesubsidie door de regionale concessieverleners werd voortgezet.

Prestatieafhankelijke bijdragen en/of een eenmalige bijdrage van de concessieverlener om in 2023 een voldoende, veilig en betrouwbaar OV te borgen en de transitie naar het nieuwe normaal in 2024 te bewerkstelligen, werden (evenals in de BVOV 2022) niet in de berekening van de maximale TVOV en de berekening van de werkelijk uit te keren TVOV meegenomen. Ook de TVOV liet geen positief rendement toe. Bij de rendementstoets werden laatstgenoemde opbrengsten derhalve wel in aanmerking genomen. De decentrale overheden wilden af van de verplichting om een transitieplan op te stellen. Na overleg tussen DOVA en IenW werd uiteindelijk gekozen voor een "vormvrij" transitieplan.

Om vervoerders met een kostencontract tegemoet te komen, werd voorgesteld om bij aanvraag van de TVOV door de decentrale overheid overleg te starten met de vervoerder. In beginsel werd geen aanvraag voor de TVOV ingediend indien de voordelen voor de decentrale overheid kleiner waren dan de nadelen voor de vervoerder.

5. Governance en Uitvoering

De TVOV 2023 werd op dezelfde wijze verstrekt als de eerdere BVOV-regelingen. Het Rijk verstrekte een specifieke uitkering aan decentrale overheden met verantwoording via het SISA-protocol.

6. Bevordering Doelmatigheid en Voorkoming Misbruik

In de regelingen rond ontslagvergoedingen, bonussen voor personeel en dividenduitkeringen werden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de BVOV 2021 en 2022.

7. Organisatie

Evenals bij de BVOV-regelingen werd gezien het voorbijgaande karakter van de regeling besloten werkzaamheden die niet door reguliere IenW-medewerkers konden worden uitgevoerd, extern in te huren. Dit gold vooral voor de verdere uitwerking en uitvoering van de regelingen.

Bijlage IV Beroep op regelingen per concessie

Nr.	Concessie	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV 2023
1	Achterhoek-Rivierenland	x	x	x	x
2	Amstelland-Meerlanden	✓	✓	✓	✓
3	Arnhem-Nijmegen (t/m-8-12-2022)	✓	✓	✓	-
3a	Arnhem-Nijmegen noodconcessie (per 9-12-2022)	-	-	✓	x
4	Bus Rotterdam	✓	✓	✓	0
5	Busvervoer Almere	✓	✓	✓	✓
6	Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem	✓	✓	✓	✓
7	Fast Ferry Hoek van Holland – Maasvlakte (t/m 30-12-2021)	x	x	-	-
8	Fast Ferry Vlissingen-Breskens	✓	x	x	x
9	Gooi en Vechtstreek (t/m 10-7-2021	0	✓	-	-
9a	Gooi en Vechtstreek (per 11-7-2021)	-	✓	✓	0
10	Groningen-Drenthe	✓	✓	✓	✓
11	Haaglanden Stad	✓	✓	✓	✓
12	Haaglanden Streek	✓	✓	✓	0
13	Haarlem-IJmond	✓	✓	✓	x
14	Hoeksche Waard-Goeree-Overflakkee	✓	✓	✓	0
15	Hoofdrailnet	✓	✓	✓	✓
16	Midden-Overijssel (t/m 12-12-2020)	0	-	-	-
16a	IJssel-Vecht Overijssel 2020-2022 (13-12-2020 t/m 10-12-2022)	✓	✓	✓	-
16b	IJssel-Vecht Overijssel 2022-2035 (per 11-12-2022)	-	-	✓	✓
17	Veluwe (t/m 12-12-2020)	✓	-	-	-
17a	IJssel-Vecht Gelderland 2020-2022 (13-12-2020 – 10-12-2022)	✓	✓	✓	-
17b	IJssel-Vecht Gelderland 2022-2035 (per 11-12-2022)	-	-	✓	✓
18	IJsselmond-Flevoland (t/m 9-12-2023)	✓	✓	✓	✓
18a	IJssel-Vecht Flevoland 2022-2035 (per 10-12-2023)	-	-	-	✓
19	IJsselmond-Overijssel (t/m 9-12-2023)	✓	✓	✓	✓

Nr.	Concessie	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV 2023
20	Limburg	✓	ü	0[51]	0
21	Maastunnelveer (t/m 12-7-2020)	x	-	-	-
22	Netz Westliches Münsterland (Nederlandse deel)	x	x	x	x
23	Noord- en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog (t/m 10-12-2022)	✓	✓	0	-
23a	Fryslân (overbruggingsconcessie per 11-12-2022; zie ook 51a)	-	-	0	x
24	Noord-Holland Noord	✓	✓	✓	✓
25	Noordelijke treindienten Fryslân (t/m 12-12-2020)	✓	-	-	-
25a	Noordelijke treindienten Fryslân (Leeuwarden – Groningen; t/m 12-12-2020)	x	-	-	-
25b	Regionaal spoorvervoer Fryslân (per 13-12-2020)	✓	✓	✓	x
26	Noordelijke treindiensten Groningen (Groningen – Roodeschool/Delfzijl/Nieuweschans; t/m 12-12-2020)	✓	-	-	-
26a	Noordelijke treindiensten Groningen (Groningen – Leer; t/m 12-12-2020)	x	-	-	-
26b	Noordelijke treindienten Fryslân (Leeuwarden – Groningen; t/m 12-12-2020)	x	-	-	-
26c	Regionaal spoorvervoer Groningen (per 13-12-2020)	✓	✓	✓	x
27	Noordzeekanaalponten	x	x	x	x
28	Oost-Brabant	✓	✓	0	x
29	Parkshuttle Rivium	ü	0	0	x
30	Provincie Utrecht	✓	✓	✓	0
31	Rail Haaglanden	✓	✓	✓	✓
32	Rail Rotterdam	✓	✓	✓	✓
33	Regio Utrecht	✓	✓	✓	0
34	Stadsvervoer Amsterdam	✓	✓	✓	✓
35	Lelystad Stad	✓	✓	✓	0
36	Teutoburger Wald-Netz (Nederlandse deel)	x	x	x	x
37	Treindienst Ede-Wageningen Amersfoort	✓	✓	-	-
37a	Treindienst Ede-Wageningen Amersfoort (noodconcessie 12 -12-2021 t/m 9-12-2023)	-	-	0	x
38	Treindienst Gouda-Alphen aan den Rijn	✓	✓	✓	x
39	Twents (inclusief Zutphen-Hengelo-Oldenzaal; t/m 9-12-2023)	✓	✓	✓	✓
39a	Twents (inclusief Zutphen-Hengelo-Oldenzaal; per 10-12-2023)	-	-	-	-

51 Arriva Limburg heeft beroep aangetekend tegen de nulvaststelling.

Nr.	Concessie	BVOV 2020	BVOV 2021	BVOV 2022	TVOV 2023
40	Vechtdallijnen	✓	x	x	x
41	Veerverbinding Kralingen-Feijenoord (t/m 31-12-2021)	x	x	-	-
42	Veerverbinding RDM terrein e.o. (t/m 31-12-2021)	x	x	-	-
43	Voorne-Putten en Rozenburg	✓	✓	✓	0
44a	Waddenveren West	x	x	x	x
44b	Waddenveren Oost	x	x	x	x
45	Personenvervoer over water Rotterdam-Drechtsteden	✓	✓	0[52]	0
46	Waterland (t/m 11-12-2021)	✓	✓	-	-
46a	Waterland (noodconcessie 12-12-2021 t/m 9-12-2023)	-	-	x	x
46b	Zaanstreek-Waterland (per 10-12-2023; zie ook 48b)	-	-	-	0
47	West Brabant (in 2023 verlengd met 2 jaar t/m 5-6-2025)	✓	✓	0	x
48	Zaanstreek (t/m 11-12-2021)	0	0	-	-
46a	Zaanstreek (noodconcessie 12-12-2021 t/m 9-12-2023)	-	-	x	x
46b	Zaanstreek-Waterland (per 10-12-2023; zie 46b)	-	-	-	-
49	Zeeland	✓	✓	✓	✓
50	Zuid-Holland Noord	✓	✓	✓	-
50a	Zuid-Holland Noord (noodconcessie per 11-12-2022)	-	-	-	x
51	Zuidoost Fryslân en Waddeneilanden (t/m 10-12-2022)	✓	✓	0	-
51a	Fryslân (overbruggingsconcessie per 11-12-2022; zie 23a)	-	-	-	-
52	Zuid Oost Brabant	✓	✓	✓	✓
53	Zwolle-Enschede	✓	✓	0	✓
54	Zwolle-Kampen	✓	0	0	0
	Aangevraagd en vergoeding verstrekt (✓)	46	41	34	19
	Aangevraagd, maar geen vergoeding noodzakelijk (0)	3	3	11	12
	Niet aangevraagd (x)	13	11	10	21
	Totaal	62	55	55	52

52 De provincie Zuid-Holland heeft uitstel gevraagd en gekregen voor de verantwoording omdat vaststelling van de jaarrekening 2022 van de concessiehouder is opgeschort. Vooralsnog is de vergoeding op € 0 vastgesteld. De definitieve vergoeding wordt naar verwachting in 2026 vastgesteld.