

Langetermijnscenario's corona in het Openbaar Vervoer

Aanpak van de decentrale OV-autoriteiten, gericht op maatregelen in het regionaal OV

Versie 16 augustus 2022

1. Inleiding

De coronacrisis heeft de afgelopen twee jaar veel gevraagd van de maatschappij. Een groot aantal mensen is (ernstig) ziek geworden. Daarnaast zijn we, ter bestrijding van het coronavirus, geconfronteerd met ingrijpende maatregelen en de gevolgen hiervan. De zwaarste fase van de coronacrisis lijkt voorbij, al is het virus niet weg en een nieuwe opleving mogelijk blijft.

Mobiliteit is essentieel voor het functioneren van de maatschappij. Om op alle plaatsen in Nederland en voor alle groepen in de samenleving mobiliteit beschikbaar te hebben, zijn verschillende vormen van mobiliteit nodig, waaronder ook het OV. Dankzij het OV zijn essentiële voorzieningen, zoals banen, scholen, ziekenhuizen, winkels en supermarkten voor iedereen bereikbaar.

Het is wenselijk om ons als OV-sector voor te bereiden op (een opleving van) het coronavirus en te voorkomen dat we (opnieuw) worden verrast. Daarnaast kunnen we leren van de ervaringen met het coronavirus in de afgelopen twee jaar. Waar we afgelopen twee jaar als vitale sector met (bijna) lege bussen, trams, metro's en treinen bleven rijden om de bereikbaarheid te borgen, vinden we dat nu (bedrijfseconomisch) onwenselijk.

Ook werkt het kabinet aan een langetermijnstrategie, met het uitgangspunt om de samenleving open te houden, ook in het geval van nieuwe oplevingen¹. Daarin zit een crux: het Rijk en andere sectoren willen voorzieningen zo veel mogelijk wil openhouden, terwijl de OV-sector de mogelijkheid wil krijgen om de dienstregeling te kunnen aanpassen of afschalen indien het aantal reizigers afneemt.

Deze aanpak voor het OV bevat scenario's en maatregelen om meer duidelijkheid over het handelingsperspectief en voorspelbaarheid van de maatregelen te geven. Op die manier weten alle betrokkenen in het OV, zoals reizigers, OV-medewerkers, overheden en vervoerders, waar zij op welk moment aan toe zijn. Centraal staat de vraag wat landelijk en wat regionaal moet worden voorbereid om in de komende winter (en daarna) om te gaan met corona. Daarnaast kan het Rijk dit plan gebruiken voor de langetermijnstrategie/sectorplan voor corona in het OV.

Dit stuk bestaat uit de volgende onderdelen:

- Maatregelen voor vier scenario's, met een oploop van minder ingrijpende (preventieve) maatregelen naar zwaardere (interventie) maatregelen, waardoor overheden, vervoerders, OV-medewerkers en reizigers per scenario weten op welke maatregelen zij zich kunnen voorbereiden.
- Aandachtspunten om de maatregelen te realiseren en de effectiviteit van de maatregelen te waarborgen.
- Voorstel voor het vervolg.

Deze aanpak is door decentrale OV-autoriteiten opgesteld en wordt in een volgende fase onder andere met regionale vervoerders, het ministerie van IenW, NS en ProRail besproken.

¹ Kamerstuk 25295, nrs. 1780, 1834 en 1883

2. Maatregelen

De (regionale) OV-sector beschrijft verschillende scenario's en bijbehorende maatregelen voor het OV in tijden van corona. We maken gebruik van effectieve maatregelen die afgelopen jaren in de regionale OV-sector hebben gegolden en trekken lessen uit de ervaringen.

Scenario's

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het kabinet werken met vier COVID-scenario's die zijn gebaseerd op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAP). Het advies richt zich op een aanpak voor de lange termijn, waarin mogelijke ontwikkelingen van het Coronavirus worden geschetst. Dit resulteert in de volgende vier scenario's:

- **Scenario A 'verkoudheid'**: het coronavirus leidt alleen tot milde klachten, vergelijkbaar met een verkoudheid. Er is geen grote druk op het zorgsysteem.
- **Scenario B 'griep+'**: het coronavirus leidt tot een griepachtig verloop. Dit kan tot zware belasting van de zorg leiden, zeker als het virus samenvalt met een stevig griepseizoen.
- **Scenario C 'continue strijd'**: het griep+ scenario wordt afgewisseld met extra oplevingen door bijvoorbeeld een nieuwe variant die besmettelijker is en/of een onzeker of ernstiger ziektebeeld kent en/of afnemende immuniteit, waardoor er (tijdelijk) een hoog risico ontstaat op overbelasting van de zorg.
- **Scenario D 'worst case'**: een nieuwe variant doet zijn intrede met een risico op zeer hoge sterfte.

We sluiten aan bij bovenstaande scenario's en elk scenario bevat een pakket van maatregelen. Deze scenario's en maatregelen liggen zo veel als mogelijk in lijn met de maatregelpakketten van andere sectoren, om uniformiteit en eenduidigheid richting reizigers en OV-medewerkers te borgen.

	Scenario	Maatregelen (cumulatief) in het OV
Preventie	A - Verkoudheid Basismaatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Basismaatregelen t.a.v. hygiëne en gezondheid: handen wassen, niezen in elleboog, (zelf)testen, thuisblijven bij klachten, vaccinaties - Communicatie: OV is OK - Flexibel vervoerplan: indien hoog ziekteverzuim personeel
	B - Griep+ Basismaatregelen + voorzorgsmaatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Extra aandacht voor personen met kwetsbare gezondheid - Zelftesten beschikbaar voor OV-medewerkers - Gebruik van mondkapjes (vrijwillig)
Interventie	C - Continue strijd Basismaatregelen + voorzorgsmaatregelen + contactbeperkende maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - 'Protocol verantwoord blijven reizen in het Openbaar Vervoer' treedt in werking² - Gebruik van mondkapjes (advies) - Gebruik van looproutes en spatschermen - Afstandsnorm van 1,5 meter (advies) - Beperken contacten tijdens pauzes - Communicatie naar reizigers: thuiswerken waar kan (in lijn met landelijke richtlijn) - Flexibel vervoerplan: afschalen vervoersaanbod - Opschalen (landelijke) overleggen
	D - Worst case Basismaatregelen + voorzorgsmaatregelen + verregaande	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruik van mondkapjes (advies) - Afstandsnorm van 1,5 meter; stoelen afplakken (advies) - Communicatie naar reizigers: blijf zoveel mogelijk thuis (in lijn met landelijke richtlijn) - Flexibel vervoerplan: verder afschalen vervoersaanbod

² Het Protocol verantwoord blijven reizen in het Openbaar Vervoer bevat afspraken over maatregelen in het OV om de verspreiding van Covid-19 te beperken. Het protocol wordt regelmatig door IenW, decentrale OV-autoriteiten en vervoerders geactualiseerd.

Scenario A en B zetten in op preventieve maatregelen. Dit zijn faciliterende en vrijblijvende maatregelen vanuit de sector, zonder juridische verplichtingen. Bij scenario C en D is er sprake van interventie maatregelen, met de mogelijkheid dat het Rijk ingrijpt, er juridische verplichtingen gelden en wordt gehandhaafd op de naleving van (contactbeperkende) maatregelen. Zowel de preventie- als interventie maatregelen worden door de OV-sector geïnitieerd. Als het Rijk deze maatregelen verplicht stelt, dan dient het Rijk voor alle sectoren (wettelijke) kaders en richtlijnen op te stellen om op deze maatregelen te kunnen handhaven.

Alleen bij zwaarwegende redenen kan van deze scenario's worden afgeweken. Indien er sprake is van een zwart scenario, dan kunnen verdergaande maatregelen onvermijdelijk zijn.

Verantwoordelijkheid om de maatregelen uit de scenario's uit te voeren

Elk scenario bevat een pakket van maatregelen. Een aantal maatregelen, zoals het gebruik van spatschermen, mondkapjes en looproutes zijn generiek en kunnen landelijk geïntroduceerd worden. Voor de communicatie en (eventueel afschalen van de) dienstregeling is regionaal maatwerk nodig. Het kan namelijk per regio verschillen hoe het pakket van maatregelen wordt uitgewerkt en uitgevoerd.

De vervoerder (concessiehouder) en decentrale OV-autoriteit (concessieverlener) gaan in gesprek over deze regionale maatregelen. Zij bespreken de uitgangspunten voor op- en afschaling van de dienstregeling. Hierbij houden ze rekening met buurconcessies en de HRN-concessie van NS. Het resultaat is een flexibel en wendbaar vervoerplan, inclusief draaiboek waarin is vastgelegd wanneer de dienstregeling wordt op- of afgeschaald. Op basis van het aantal reizigers en ziekteverzuim (van personeel) wordt de dienstregeling bepaald. Ook wordt per concessie een basisvervoerplan vastgesteld: het minimum wat in alle gevallen gereden blijft worden om het OV overeind te houden.

Sommige vervoerders hebben al een flexibel en wendbaar vervoerplan opgesteld. Decentrale OV- autoriteiten delen de lessen rondom deze vervoerplannen.

Besluit voor op- of afschaling scenario

Voor de betrokkenen is het van belang om duidelijkheid te krijgen over de besluitvorming en over op- en afschaling van de scenario's. Het kabinet besluit op basis van de wekelijkse informatie van het RIVM of en wanneer een ander scenario van toepassing is. Indien het kabinet besluit om een scenario in werking te laten treden, dan geldt voor vervoerders dat zij de bijbehorende maatregelen zo snel mogelijk invoeren. Omdat het tijd kost om de maatregelen toe- en aan te passen en snelle wisselingen in de geldende maatregelen het draagvlak voor naleving sterk verminderen, blijven deze maatregelen minimaal vier weken geldig.

Overlegstructuren

Tijdens de Coronaperiode zijn verschillende nieuwe overlegstructuren opgestart. In de loop van 2022 zijn verschillende overleggen gestopt, terwijl een aantal andere overleggen nog doorlopen. Voor de langetermijnstrategie doen we het volgende voorstel:

- Het Nationaal Openbaar Vervoerberaad (NOVB) (bestuurlijk en directeuren) is leidend. Het NOVB komt in principe 4 keer per jaar bijeen, of zoveel meer indien dat nodig is.
- Het NOVB wordt voorbereid door een ambtelijk smaldeel/voorportaal (IenW, decentrale overheden, regionale vervoerders en NS) en de bestuurlijke besluitvorming via het BAC+

- Het NOVB kan naar behoefte besluiten om aspecten in gemeenschappelijke werkgroepen verder uit te werken. Deze gemeenschappelijke werkgroepen zijn reeds gestart (en worden voortgezet) of worden tijdelijk ingericht. De volgende werkgroepen lopen in ieder geval door:
 - o NOVB Financiële werkgroep: wekelijks, in ieder geval tot de voorwaarden voor het Transitievangnet 2023 zijn vastgesteld.
 - o NOVB Verantwoording BVOV: maandelijks, in ieder geval tot 2025
 - o NOVB Capaciteit en bezetting: maandelijks
 - o NOVB Concessie en WP2000: wekelijks
- Voor de decentrale OV-autoriteiten zijn er drie periodieke overleggen om onderling af te stemmen. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld: wat zien we tijdens de coronaperiode op ons afkomen? Hoe gaan we daar mee om? En wat kunnen we van elkaar leren? Voorstel is om deze overleggen te continueren.
 - o Coronabreed overleg: wekelijks
 - o Extra OV-managersoverleg: maandelijks
 - o Transitie/herijkingsoverleg: maandelijks
- Partijen kunnen naar eigen wens of vanuit een bepaalde aanleiding een nieuw overleg initiëren. Voorbeeld is het landelijk overleg over het OV protocol/1,5 meter overleg. Dit overleg is gestopt en wordt naar behoefte weer opnieuw geïnitieerd.

3. Aandachtspunten (uitgangspunten en randvoorwaarden)

Inzet vanuit vervoerders, personeel, reizigers, het Rijk en decentrale overheden is nodig om de maatregelen te realiseren. Er zijn verschillende aandachtspunten waarmee rekening gehouden moet worden om effectief invulling te geven aan de scenario's. Hieronder werken we de aandachtspunten verder uit.

Testen en vaccinaties

(Zelf)testen zijn effectief om besmettingen vroegtijdig te signaleren en om verspreiding van COVID-19 te voorkomen. Ruime beschikbaarheid van zelftesten en/of testlocaties is hiervoor een randvoorwaarde. In geval van beperkte beschikbaarheid van testen of testlocaties, moeten OV-medewerkers die in contact komen met reiziger (zoals chauffeurs, conducteurs en boa's) voorrang krijgen bij testen. Op dit moment zijn personeelstekorten en quarantaineverplichtingen van invloed op de beschikbaarheid van OV. Door snel en (vroeg)tijdig te testen, kunnen de effecten van personeelstekorten zo veel mogelijk worden beperkt. Wij adviseren het Rijk om deze zelftest te bekostigen om de testcapaciteit en -bereidheid te doen toenemen.

Ook vaccinaties zijn effectief om medewerkers en reizigers te beschermen. Het tijdig opstarten van een vaccinatiecampagne en een substantiële vaccinatiegraad is een randvoorwaarde om de benodigde bescherming van medewerkers en reizigers te bieden.

Mondkapjes

Er is veel discussie (geweest) over het gebruik en de effectiviteit van mondkapjes. Aan de andere kant zien we ook een groeiende groep reizigers die vrijwillig gebruik maakt van mondkapjes. Voordat er sprake kan zijn van verplicht gebruik van mondkapjes, willen we reizigers vrijwillig gebruik laten maken van mondkapjes. Zo kunnen zij zelf bepalen of zij gebruik willen maken van een mondkapje. Dit leidt ertoe dat reizigers en medereizigers kunnen wennen aan de mondkapjes.

De OV-sector heeft de afgelopen jaren veel last gehad van de uitzonderingspositie van mondkapjes in het OV en de negatieve beeldvorming daaromheen. In de toekomst willen wij zo'n

uitzonderingspositie in het OV te allen tijde voorkomen. Pas wanneer mondkapjes in andere sectoren, zoals in het onderwijs, de horeca en in winkels verplicht worden gesteld, worden mondkapjes ook in het OV verplicht gesteld. Een mondkapjesplicht in het OV werkt pas optimaal, wanneer deze ook op andere plaatsen wordt ingevoerd waar de 1,5 meter niet haalbaar is. Uniformiteit in mondkapjesplicht draagt bij aan de handhaafbaarheid van deze maatregel.

Communicatie

Decentrale OV-autoriteiten (decentrale overheden en vervoerregio's) en vervoerders zijn zelf verantwoordelijk voor het uitwerken van de maatregelen per scenario. Onderdeel van de maatregelen is een flexibel vervoerplan inclusief een basisscenario, welke is toegespitst op de regionale context. Decentrale OV-autoriteiten beslissen samen met de vervoerders over de te nemen maatregelen en acties. De vervoerders communiceren over het scenario en de (bijbehorende) maatregelen naar reizigers en OV-medewerkers.

Het Rijk communiceert in welk scenario we ons bevinden en hoe de coronasituatie zich ontwikkelt. Het vastgestelde scenario geldt voor alle sectoren, er zijn per sector geen uitzonderingen. Daarnaast stelt het Rijk een communicatieplan op rondom testen, vaccinaties en mondkapjes. Dit communicatieplan wordt vooraf met de OV-sector afgestemd, zodat de decentrale OV-autoriteiten en vervoerders hun (individuele) communicatieplan hierop kunnen afstemmen.

Met het Rijk en andere sectoren zoals de zorg, het onderwijs en werkgeversorganisaties maken we afspraken over gezamenlijke communicatie, waarin maatregelen rondom spreiding en minimaal dienstenniveau op elkaar worden afgestemd.

Personeel

Een groot aantal sectoren kampt met personeelstekorten. Ook het OV heeft last van personeelstekorten. Deze tekorten leiden nu al tot aangepaste dienstregelingen van bus, tram, metro en trein. Indien er sprake is van een opleving van Corona, is aanvullende uitval van personeel vanwege ziekte of quarantaineverplichtingen onvermijdelijk. Dit heeft verdere nadelige gevolgen voor de dienstregeling en dienstverlening aan de reiziger.

In een flexibel vervoerplan worden verschillende varianten uitgewerkt hoe hier mee om te gaan. Vervoerders en decentrale overheden stellen een flexibel vervoerplan op, waarin zij opnemen hoe om te gaan met personeelstekorten en wat de consequenties zijn voor de dienstregeling.

Op- en afschaling

In het flexibele vervoerplan wordt een basisdienstregeling per concessie vastgesteld. Dit bevat een minimum dienstregeling, die ten minste (minimaal) gereden zal worden in bijvoorbeeld het zwaarste coronascenario (worst case). Volgens een aantal varianten in het flexibele vervoerplan kan de dienstregeling worden op- en afgeschaald. Op- en afschaling wordt gebaseerd op een aantal variabelen, zoals ziekteverzuim onder medewerkers, aantal reizigers en noodzakelijke lijnen en bestemmingen. Deze varianten worden afgestemd met buurconcessies en de HRN-concessie (met NS).

Financiële gevolgen

De eerdergenoemde maatregelen hebben financiële gevolgen voor overheden en vervoerders. Met name de (verregaande) interventie maatregelen kunnen grote consequenties hebben op het aantal reizigers in het OV.

De afgelopen twee jaar is er voor gekozen om het voorzieningenniveau niet af te schalen. Dankzij de financiële compensatie van het Rijk zijn de verregaande verliezen gecompenseerd. De OV-sector acht het wenselijk om daar vanaf te wijken: de dienstregeling wordt aangepast aan het aantal (verwachte) reizigers. Indien het Rijk wenst uit te gaan van een minimaal voorzieningenniveau, dat niet past bij het aantal verwachte reizigers, dan is financiële compensatie een randvoorwaarde.

Voor een mogelijk doorbraakscenario van corona, met omvangrijke en langdurige sluitingen van maatschappelijke sectoren, wordt een gerichte en sectorale steun overwogen³. Financiële compensatie voor de maatregelen is noodzakelijk om de kosten en verliezen in de sector te compenseren. Het Rijk, decentrale OV-autoriteiten en vervoerders werken dit in het vervolg verder uit met concrete afspraken.

Hierin gaan we uit van twee scenario's/varianten: (1) wél een financieel vangnet en (2) geen financieel vangnet, dat door het Rijk beschikbaar wordt gesteld. Hoe dit verder wordt vormgegeven wordt gezamenlijk verder uitgezocht. Indien het Rijk een vangnet beschikbaar stelt, dan wijkt dit vangnet af van de eerdere BVOV. In het BVOV is namelijk als uitgangspunt opgenomen dat het voorzieningenniveau op peil moest blijven. Het Rijk, decentrale OV-autoriteiten en vervoerders achten dit uitgangspunt als onwenselijk en bespreken de nieuwe voorwaarden.

4. Vervolg

Dit plan bevat een eerste uitwerking van maatregelen die in het najaar en op de lange termijn genomen kunnen worden, indien er sprake is van een opleving van corona. Dit plan wordt tijdens het extra OV-managersoverleg op 26 augustus 2022 besproken. Vervolgens wordt dit plan door het NOVB op 1 september 2022 besproken en eventueel vastgesteld.

Vervolgens worden de scenario's en maatregelen de aankomende maanden verder uitgewerkt, inclusief een inventarisatie van de financiële consequenties. Dit doen we gezamenlijk met de regionale vervoerders, ministerie van IenW, NS en ProRail. Daarnaast werken de OV-autoriteiten en vervoerders werken een basisdienstregeling en flexibel vervoerplan uit.

Het Rijk kan deze aanpak gebruiken voor de langetermijnmaatregelen in het OV-sectorplan. Daarnaast ligt er een rol voor het Rijk in de communicatie over en mogelijke handhaving van de maatregelen. Duidelijkheid over taken, rollen, verantwoordelijkheden en communicatie is noodzakelijk om de effectiviteit van de maatregelen te borgen. We bespreken met het Rijk hoe zij hier tegenaan kijken en wat we hierin van het Rijk kunnen verwachten. Gezamenlijk komen we tot een set van spelregels, waarin we deze onderlinge afspraken uitwerken en vastleggen.

Het is nog niet bekend hoe lang we te maken hebben en houden met corona en bijbehorende scenario's en maatregelen. We monitoren de uitvoerbaarheid van de maatregelen in ieder geval elk kwartaal. Bij een opleving van het coronavirus doen we dit maandelijks. De ervaringen delen we tijdens de extra OV-managersoverleggen. Jaarlijks (tijdens de zomer) evalueren de betrokken partijen (Rijk, OV-autoriteiten en vervoerders) de effectiviteit en wenselijkheid van de maatregelen.

³ Minister van EZK, Beëindiging steunpakket en doorkijk middellange termijn, 25 februari 2022