

2021MM67

**College van Gedeputeerde Staten
statenbrief**

Aan Provinciale Staten

DATUM 25-5-2021
DOMEIN Mobiliteit
STELLER D.A. Eerdmans
NUMMER 82258584

NUMMER PS Voegt de griffie toe
COMMISSIE Milieu en Mobiliteit
TELEFOONNUMMER 06 23071707
PORTEFEUILLEHOUDER Schaddelee

Onderwerp Statenbrief:

Transitieplan Openbaar Vervoer

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting

Op 23 maart 2021 hebben wij u middels een Statenbrief geïnformeerd dat de provincie Utrecht een Transitieplan Openbaar Vervoer voorbereidt met maatregelen om het openbaar vervoer levensvatbaar te houden in en na deze coronacrisis. Op 25 mei 2021 hebben wij dit Transitieplan Openbaar Vervoer vastgesteld, dat wij u hierbij toezenden. Het Transitieplan OV biedt de uitgangspunten voor het Vervoerplan 2022, het Tarievenplan 2022 en voor de voorgenomen verlenging van de beide Utrechtse OV-concessies met twee jaar tot december 2025.

Inleiding

Zoals u weet is het openbaar vervoer hard geraakt door de coronacrisis. Het aantal reizigers is door de langdurige beperkende maatregelen fors teruggelopen, net als de reizigersinkomsten. Dit, terwijl de opgave voor het openbaar vervoer in de provincie Utrecht onverminderd groot blijft. We hebben het openbaar vervoer hard nodig, onder meer vanwege de grote woningbouwopgave in de provincie en de duurzaamheidsambities. Hoewel het aantal reizigers de laatste maanden weer voorzichtig aan het stijgen is, zullen de gevolgen van de coronacrisis nog jaren merkbaar zijn. Zoals wij in onze Statenbrief op 23 maart 2021 aangekondigd hebben is de afgelopen periode gewerkt aan een Transitieplan OV.

Het Transitieplan OV beschrijft hoe wij omgaan met de langjarige gevolgen van de coronacrisis en hoe wij daarbij borgen dat het openbaar vervoer zo goed mogelijk voortgezet kan worden. Gezien alle voortdurende onzekerheden is het geen gedetailleerde blauwdruk voor het openbaar vervoer, maar een richtinggevend plan dat uitgangspunten vaststelt voor de door de vervoerders op te stellen Vervoer- en Tarievenplannen 2022, en voor de voorgenomen verlenging van de beide concessies met twee jaar tot december 2025 waarover wij later in dit jaar een besluit zullen nemen.

Een belangrijk onderdeel van het Transitieplan OV is dat in ieder geval volgend jaar een verdere afschaling van de dienstregeling nodig lijkt. De tekorten als gevolg van de teruggelopen reizigersinkomsten zijn dusdanig groot dat deze noch door ons, noch door de vervoerders gedragen kunnen worden zonder extra afschaling van de dienstregeling. Tegelijk is het 'zwartste scenario' van -30% aan dienstregelinguren (dru's), zoals wij dat schetsten in de Statenbrief van 23 maart en aan u onlangs in een informatiesessie hebben uitgelegd, inmiddels buiten beeld omdat het aantal reizigers wat sneller lijkt te groeien dan eerder voorspeld. Concreet vragen wij de vervoerbedrijven een Vervoerplan 2022 uit te werken met de twee meest waarschijnlijke scenario's: -20% dru's als basis, en -10% dru's als pluspakket. Deze keuze lichten wij hieronder nader toe.

Met deze brief willen wij u informeren over het Transitieplan. De volgende stap is het opstellen van het concept-Vervoerplan 2022 door de vervoerders. Die conceptplannen zullen in juni 2021 gereed zijn en dan een consultatieperiode doorlopen. Op 6 juli 2021 staat de gebruikelijke informatiesessie voor de commissie M&M gepland om u te informeren over de inhoud van deze concept-Vervoerplannen.

Toelichting

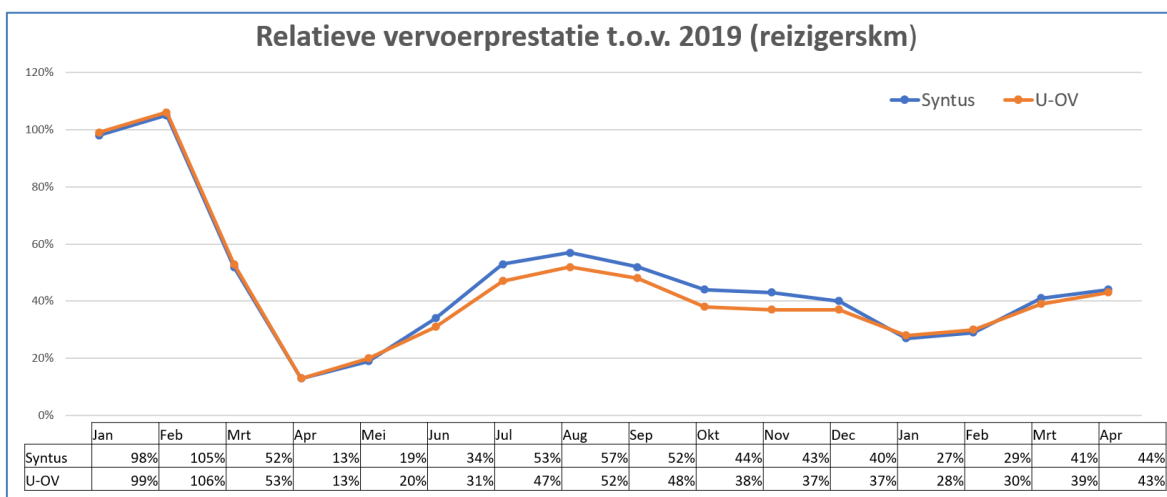
Leidende principes

Het Transitieplan bevat uitgangspunten om op verschillende vlakken maatregelen te nemen vanwege de gevolgen van de coronacrisis: maatregelen op het vlak van het Vervoerplan, het Tarievenplan en de verlenging van de concessie. Bij al deze maatregelen, en dus bij de door de vervoerders te ontwikkelen plannen en voorstellen, is een aantal principes leidend:

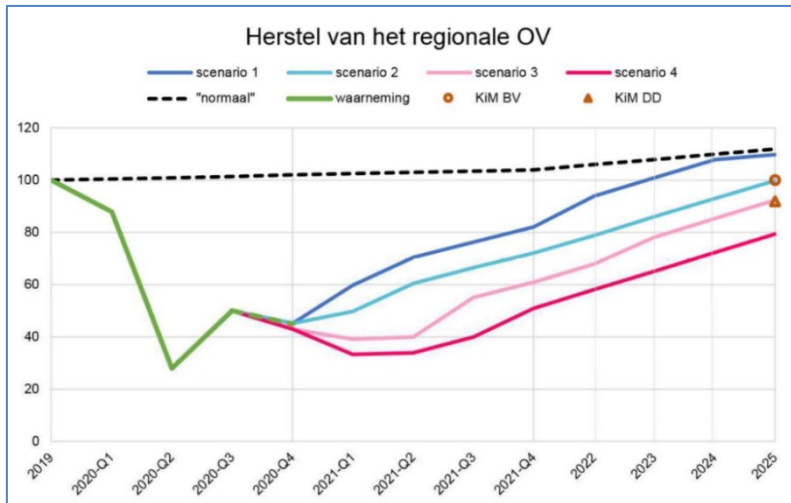
- In alle voorstellen staat het reizigersbelang centraal, en in lijn zijn met de beleidsdoelstellingen van de provincie Utrecht, zoals verwoord in onder andere het Mobiliteitsprogramma, het Uitvoeringsplan OV en het Coalitieakkoord;
- De voorstellen moeten een objectief beeld geven op de impact voor de reiziger en de tijdsduur van de maatregel;
- De voorstellen dienen toekomstvast te zijn; er moet ruimte zijn voor bijsturing en tussentijdse aanpassingen als ontwikkelingen anders gaan dan voorzien;
- De voorstellen moeten leiden tot stabiele vervoerbedrijven met een goed arbeidsklimaat een gezonde kostendekkingsgraad en een redelijk rendement;
- Het totaalpakket moet in balans zijn: het moet een evenwichtig pakket van maatregelen zijn, zowel inhoudelijk als geografisch als wat betreft de doelgroepen van OV-reizigers waarop de maatregelen impact hebben.

Enkele positieve ontwikkelingen

De gevolgen van de coronacrisis voor het openbaar vervoer zijn en blijven groot. Maar ten opzichte van de situatie zoals wij die beschreven in de Statenbrief van 23 maart 2021 zijn er enkele positieve ontwikkelingen te noemen.



Het aantal reizigers is sinds begin dit jaar weer aan het stijgen, ondanks de voortdurende beperkende maatregelen, waaronder de oproep om het OV alleen voor strikt noodzakelijke reizen te gebruiken. Waar het aantal reizigers begin dit jaar onder de 30% zat t.o.v. een vergelijkbare periode in 2019 is het inmiddels gestegen tot boven de 40%. We kunnen verwachten dat de groei van het aantal reizigers zicht voortzet, zeker naarmate meer mensen gevaccineerd zijn en reisbeperkingen zullen worden opgeheven. Dit betekent dat, waar wij in de vorige Statenbrief aangaven uit te gaan van het meest sombere herstelscenario (scenario 4) van de landelijk gehanteerde scenario's, we scenario 3 nu het meest realistische scenario vinden en mogelijk scenario 2 in beeld komt.



Een andere positieve ontwikkeling is dat het Rijk inmiddels heeft toegezegd de steun voor het openbaar vervoer in heel 2021 voort te zetten, waar er eerder alleen een toezegging voor de eerste drie kwartalen van 2021 lag. Voor 2022 is nog geen toezegging gedaan, maar de onderhandelingen met het Rijk daarover zijn gaande. De provincie Utrecht blijft zich, samen met de andere decentrale OV-autoriteiten, inspannen om het Rijk te bewegen ook in en na 2022 de openbaar vervoersector te blijven steunen bij het verdere herstel voor zover nodig. Ook is er nog geen duidelijkheid over de inhoud van het in juli te presenteren landelijke transitieplan. Dit bevat wellicht maatregelen en afspraken die kunnen bijdragen aan efficiency, bijvoorbeeld op het vlak van spreiden van reizigers of versnelde afvloeiing van overtollig materieel. Er is echter nu nog te weinig duidelijk over de inhoud van dit plan om hier concreet al mee rekening mee te houden.

Voor de goede orde nog het volgende over het verloop van dit jaar: zoals wij schreven in de Statenbrief van 23 maart 2021 hebben wij besloten tot een kleine tussentijdse afschaling van 1-2% in de zomer van 2021, mede om gedeeltelijk de tekorten te dekken die in het 4^e kwartaal konden ontstaan als het Rijk de steun niet zou voortzetten. Deze afschaling zal, enigszins beperkt, ook worden voortgezet nu het Rijk ook in het 4^e kwartaal steun heeft toegezegd. Dit, omdat de afschaling (die grotendeels in de zomervakantie plaatsvindt) zeer beperkte gevolgen voor de reiziger heeft en vooral het verminderen van overcapaciteit betreft. Hierdoor ontstaat wat (financiële) ruimte om in de 2^e helft van dit jaar indien nodig juist wat extra capaciteit in te zetten als de reizigersaantallen daarom vragen.

Afschaling is waarschijnlijk noodzakelijk, maar zwartste scenario buiten beeld

De hierboven genoemde positieve ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het 'zwartste scenario' dat wij in onze vorige Statenbrief schetsten, waarbij het openbaar vervoer met 30% afgeschaald zou worden, inmiddels buiten beeld is. Toch is een extra afschaling van het openbaar vervoer in 2022 hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk. De afgelopen weken is door de provincie en vervoerders in gezamenlijkheid gerekend aan vier afschalingspakketten: de hiervoor genoemde -30% als zwartste scenario, en daarnaast aan -20%, -10% en 0%. Deze afschalingspakketten komen bovenop de 8% afschaling die al is doorgevoerd in het Vervoerplan 2021. Bij de doorrekening van deze pakketten is nog geen rekening gehouden met eventuele voorzetting van Rijkssteun in 2022, omdat hier geen zekerheid over is.

In het Transitieplan OV wordt een afweging gemaakt tussen deze vier afschalingspakketten. Op basis van de hierboven genoemde positieve ontwikkelingen is de zeer ingrijpende afschaling met -30% buiten beeld. Een pakket zonder verdere afschaling (-0%) lijkt financieel niet haalbaar. Dit betekent dat we er in het Transitieplan OV voor kiezen om verder te gaan met de twee meest waarschijnlijke pakketten: -20% als voorzichtig basispakket en -10% als optimistisch pluspakket.

Uitgangspunten voor de Vervoerplannen 2022

We vragen de beide Utrechtse OV-vervoerders om op basis van deze twee pakketten elk een concept-Vervoerplan 2022 uit te werken dat daarna, zoals gebruikelijk, een consultatie zal doorlopen. De genoemde uitgangspunten in het Transitieplan gelden voor het Vervoerplan 2022, niet voor latere vervoerplannen – deze uitgangspunten kunnen in latere jaren dus anders liggen, afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal reizigers.

In het concept-Vervoerplan 2022 werken de vervoerders dus twee pakketten uit: -20% als voorzichtig en -10% als meer optimistische lijn. Bij vaststelling van het definitieve Vervoerplan 2022 in september zal een keuze gemaakt moeten worden tussen het voorzichtig en het optimistische pakket, of eventueel iets er tussenin. Deze keuze is mede afhankelijk van de reizigersontwikkeling de komende maanden, eventuele toezeggingen van het Rijk over 2022 en eventuele landelijke transitie maatregelen.

De -20% (voorzichtig) en -10% (optimistisch) zijn nu verreweg de meest waarschijnlijke scenario's. Tegelijk blijven de onzekerheden over reizigersontwikkeling en landelijke maatregelen groot. Als al deze onzekerheden positief uitpakken is het niet uitgesloten dat er zelfs minder afgeschaald hoeft te worden dan het optimistische scenario van -10% – hoewel dat nu zeker niet waarschijnlijk lijkt. Minder afschalen betekent meer risico's. Als deze aspecten daarentegen juist tegen blijken te vallen kan er een beroep gedaan worden op het weerstandsvermogen (zie ook onder 'Financiën'). Vanwege deze onzekerheden is wendbaarheid van groot belang de komende jaren. Het Transitieplan is dan ook geen blauwdruk tot het einde van de concessies, maar een richtinggevend startpunt om de komende jaren het OV zo goed mogelijk in stand te houden.

Afschalen van de dienstregeling heeft natuurlijk altijd vervelende effecten voor de reizigers. Het is van groot belang om een te vergaande negatieve spiraal te voorkomen, waarbij reizigers vanwege deze afschalingen het OV nog verder gaan mijden. In het Transitieplan 2022 geven we daarom een aantal uitgangspunten en richtsnoeren mee aan de vervoerders, om te komen tot een netwerk en dienstregeling dat de vraag van de reiziger zo goed mogelijk bedient en het genoemde negatieve spiraal risico voorkomt. We geven hierbij een ondergrens in de bediening aan: 85 % van de inwoners moet een bushalte op loopafstand behouden in het -20%-pakket, en 90 % in het -10%-pakket. Bovendien moeten kernen met meer dan 1.000 inwoners in ieder geval bediend blijven.

Met deze ondergrens borgen we dat er een provinciedekkend netwerk in stand blijft. Het meeraanbod boven deze bovengrens moet zo vraaggericht mogelijk ingevuld worden, waarbij we de vervoerders vragen de bereikbaarheid zo goed mogelijk op peil te houden en te zorgen dat het OV voor zo veel mogelijk reizigers een aantrekkelijke reismogelijkheid blijft. Dat borgt dat we de komende hersteljaren kunnen blijven groeien in aantallen reizigers, en dus in een positieve in plaats van een negatieve spiraal terecht komen.

Uitgangspunten voor het Tarievenplan 2022

Het Transitieplan OV omvat ook de uitgangspunten voor het Tarievenplan 2022 van de vervoerders. Ook hiervoor geldt dat deze voor 2022 gelden, en in latere jaren nieuwe uitgangspunten worden vastgesteld (zoals jaarlijks door Gedeputeerde Staten uitgangspunten worden vastgesteld).

Een belangrijke keuze voor de uitgangspunten voor 2022 is dat we de tekorten niet willen afwentelen op de reizigers, en dus ervoor kiezen om geen structurele prijsverhoging door te voeren. Zo'n prijsverhoging valt niet uit te leggen aan de reiziger, die immers ook al geconfronteerd wordt met afschaling van de dienstregeling en kan ook de kans op een negatieve spiraal vergroten. Dit is ook de landelijke lijn.

Wel vragen we de vervoerders om na te denken hoe zij zo goed mogelijk op de veranderende reizigersvraag in kunnen spelen met tarieven. Hierbij kan gedacht worden aan het anders vormgeven van het aanbod van abonnementen, omdat verwacht kan worden dat reizigers meer thuiswerken en dus niet standaard 4 of 5 dagen meer naar hun werk zullen reizen. Ook vragen we de vervoerders om marketingacties te ontwikkelen, om zo reizigers te verleiden (weer) van het openbaar vervoer gebruik te maken. Randvoorwaarde is hierbij dat voldaan blijft worden aan de landelijke tariefkaders, en dat voorgesorteerd wordt op de opvolger van de OV-chipkaart vanwege de introductie van nieuwe betaalwijzen in het OV.

Vervolgstappen richting verlenging van de concessies

Tot slot omvat het Transitieplan OV uitgangspunten voor de voorgenomen verlenging van de concessies met twee jaar tot december 2025, waarover we u op 29 september 2020 geïnformeerd hebben. Deze verlenging is nodig omdat er in de huidige marktomstandigheden voorlopig geen goede aanbesteding uitgevoerd kan worden, maar dient ook om de kosten te drukken (bijvoorbeeld doordat materieel over een langere periode afgeschreven kan worden) – en draagt er zo dus aan bij dat we een zo goed mogelijk OV voor de reiziger behouden en niet nog meer hoeven af te schalen in de dienstregeling.

Met het Transitieplan OV en de daarin opgenomen uitgangspunten en voorwaarden vragen we beide vervoerders met een voorstel te komen voor (financiële) afspraken over deze verlenging: zij maken een business case voor de resterende jaren van de concessies en doen een voorstel voor onder meer de risicoverdeling tussen provincie en vervoerders. Dit noemen we het Verlengingsplan. Over het Verlengingsplan dat de vervoerders indienen gaan provincie en vervoerders vervolgens in gesprek. Dit is noodzakelijk om dat door de coronacrisis de hardheidsclausules in beide concessies aan de orde zijn. Er vanuit gaande dat het lukt om met de vervoerders in goed overleg tot overeenstemming te komen, zal hierover in november een besluit genomen worden over de verlenging van de concessies.

In het Transitieplan worden al enkele uitgangspunten en voorwaarden voor dit Verlengingsplan aangegeven: het gaat om een verlenging van twee jaar en qua financiële regelingen (opbrengstverantwoordelijkheid / risicoverdeling) blijven we zo dicht mogelijk bij de oorspronkelijke concessies – maar wel met ruimte om waar noodzakelijk andere afspraken te maken, met name voor transitiejaar 2022, waarin de onzekerheden het grootst zullen zijn. Uitgangspunt is dat, zeker als het Rijk niet over de brug komt, de provincie grotendeels garant zal staan voor eventuele verliezen – wat andersom ook betekent dat de vervoerders in dat jaar geen rendement

zullen maken over de concessies. In latere jaren blijft de risicoverdeling zo veel mogelijk zoals deze oorspronkelijk in beide concessies was.

Naast de risicoverdeling wordt aan de vervoerders ook gevraagd om concrete voorstellen te doen op andere (financiële) mogelijkheden om kosten te besparen, zoals efficiencyverbeteringen of kleine maatregelen die weinig hinder voor de reiziger betekenen, maar wel de financiële positie verbeteren.

Het definitieve besluit over verlenging van de concessies kan pas genomen worden als het besluit over het Vervoerplan 2022 genomen is: het daar vastgestelde percentage afschaling heeft immers directe gevolgen voor de kosten van de vervoerder. Onder andere omdat bij een forse afschaling de vervoerbedrijven geconfronteerd zullen worden met de kosten die samenhangen met het mogelijk afvloeien van boventallig personeel. Dit aspect zal dan ook worden meegewogen bij de keuze tussen de twee afschalingspakketten.

Financiële consequenties

Zoals u in het Transitieplan OV kunt lezen vergen beide pakketten nog steeds extra middelen bovenop de nu geraamde bedragen voor de exploitatiebijdrage, waarbij de hoogte van deze extra middelen sterk afhankelijk is van het scenario waar we qua reizigersverwachting vanuit zullen gaan. In de ramingen in het Transitieplan OV varieert dit bedrag tussen de circa 20 miljoen euro bij een snel herstel van de reizigersaantallen en 40 tot 50 miljoen euro bij een langzaam herstel. Deze bedragen zijn cumulatief voor de periode 2022 t/m 2025 en nog grove ramingen – dit wordt de komende maanden gepreciseerd door middel van het Verlengingsplan dat de vervoerders maken, dat onder meer een business case voor de rest van de looptijd van de concessies bevat.

Een bedrag van maximaal 15 miljoen kan waarschijnlijk gevonden worden door het schuiven met middelen binnen de bestaande begroting van het Uitvoeringsprogramma Openbaar Vervoer 2019 – 2023. Of en hoe eventueel extra benodigde middelen gedekt kunnen worden zal afhangen van de ontwikkeling in aantallen reizigers en de gesprekken met de vervoerder over het Verlengingsplan – maar ook of het Rijk het openbaar vervoer ook in 2022 en eventueel verder blijft steunen en welke maatregelen er in het landelijke transitieplan genomen worden.

De komende maanden zal er steeds meer duidelijkheid over deze zaken komen, waarmee in september, bij vaststelling van het Vervoerplan 2022, een afgewogen keuze gemaakt kan worden voor het definitieve basispakket voor afschaling. Tot slot is het mogelijk dat wij aan uw Staten voorstellen om (beperkt) extra gelden vrij te maken. De definitieve financiële gevolgen worden bij de besluitvorming over Vervoerplan 2022 en het Verlengingsplan later dit jaar duidelijk.

Tegelijk blijven de onzekerheden ook na september groot. Niemand kan precies voorzien hoe de aantallen reizigers zich de komende jaren zullen ontwikkelen, en hoe en wanneer de coronacrisis eindigt. Daarom zullen met de vervoerders in het kader van de verlenging ook afspraken gemaakt worden over wendbaarheid: het tussentijds op- of afschalen van het vervoeraanbod als de reizigersaantallen hoger of lager uitpakken dan verwacht. Daarnaast kan bij onverwachte financiële tegenvallers ten gevolge van COVID-19 of de daarbij behorende maatregelen een beroep worden gedaan op het weerstandsvermogen van de provincie dat bedoeld is om dit soort risico's op te kunnen vangen. Deze risico's voor extra kosten voor OV in 2021 en verder zijn opgenomen als risico in de paragraaf weerstandsvermogen van de Jaarrekening 2020.

Vervolgprocedure / voortgang

Het vaststellen van het Transitieplan OV is tegelijk de uitvraag aan beide vervoerbedrijven om bovengenoemde plannen (Vervoerplan 2022, Tarievenplan 2022 en Verlengingsplan) te ontwikkelen. Elk van deze drie vervoerplannen heeft een eigen tijdsplan. Dit leidt tot het doorlopen van de volgende vervolgstappen:

Activiteit	door	wanneer
Vaststellen Transitieplan	GS	25 mei 2021
Indienen Vervoerplannen voor 2 pakketten <i>op basis van Transitieplan PU</i>	Vervoerbedrijven	22 juni 2021
Vervoerplannen 2022 vrij voor consultatie	Provincie	28 juni 2021
Landelijk transitieplan bekend	Rijk	1 juli 2021
Infosessie Provinciale Staten Vervoerplannen 2022	PS	6 juli 2021
Indienen Tarievenplan 2022 <i>op basis van Transitieplannen PU en Rijk</i>	Vervoerbedrijven	1 augustus 2021
Indienen Concept Verlengingsplannen <i>op basis van Transitieplannen PU en Rijk</i>	Vervoerbedrijven	1 augustus 2021
Indienen reacties Vervoerplannen	ROCOV en gemeenten	1 augustus 2021
Vaststellen Vervoerplannen 2022 (inclusief definitief afschalingspercentage en onder voorbehoud van passende financiering)	GS	14 september 2021

Indienen definitieve Verlengingsplannen op basis van besluit vervoerplan en laatste ontwikkelingen	Vervoerbedrijven	15 oktober 2021
Informatiesessie PS stand van zaken Transitieplan	PS	begin november 2021
Vaststellen Addenda concessies en definitieve vaststelling Vervoerplannen op basis van Verlengingsplannen	GS	16 november 2021
Vaststellen Tarievenplan 2022	GS	16 november 2021
Start nieuwe tarieven	Vervoerbedrijven	1 januari 2021
Start nieuwe dienstregeling 2022	Vervoerbedrijven	12 december 2021 of 9 januari 2022(*)

(*) Afhankelijk van de voorwaarden voor de Rijkssteun voor 2021.

Bijlagen

1. Transitieplan OV

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen