Bijlage 1

Transitieplan

Herstel Regionaal Openbaar Vervoer Provincie Utrecht 2022 t/m 2025

25 mei 2021

Inhoudsopgave

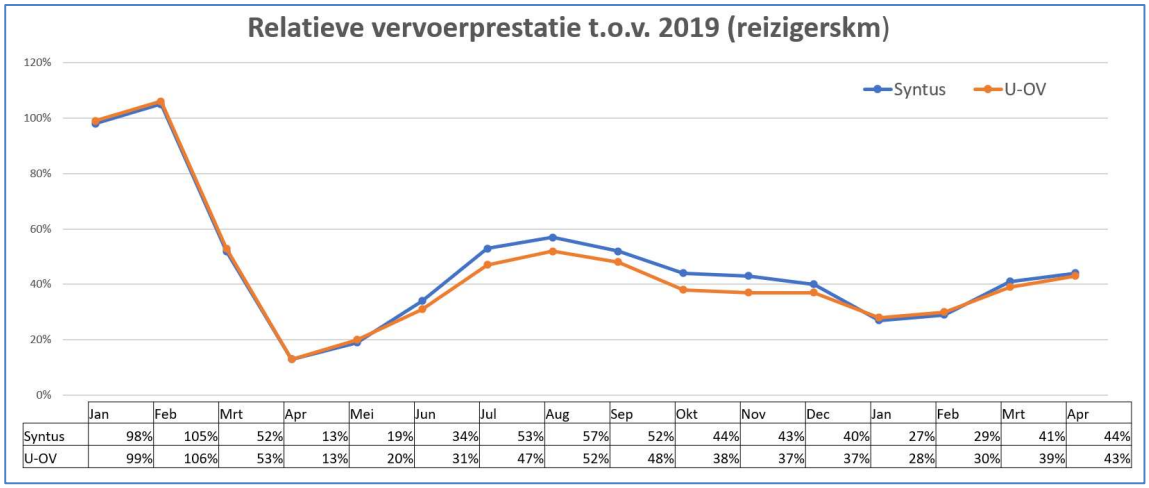
Inhoudsopgave 2
1 Inleiding 3
2 Doel en opbouw Transitieplan 5
3 Van vier naar twee pakketten 9
4 Uitgangspunten en eisen Vervoerplannen 2022 13
5 Uitgangspunten en eisen Tarieven- en Marketingplan 16
6 Uitgangspunten en eisen Verlengingsplan 18
6.1 De looptijd van de concessie 18
6.2 De risicoverdeling tussen concessieverlener en concessiehouder 19
6.3 Efficiencymaatregelen 21
6.4 Flexibiliteit 23
6.5 Financiën en budget 23
Bijlage 1 Planning vervolgstappen 25

1 Inleiding

De provincie Utrecht heeft, zoals vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000, de verantwoordelijkheid om een kwalitatief hoogwaardig openbaar vervoersysteem voor de reiziger te garanderen. De uitvoering hiervan is opgedragen aan twee concessiehouders, Qbuzz in de U-OV-concessie en Keolis in de Syntus Utrecht-concessie.

Door de coronacrisis is het aantal reizigers sterk teruggelopen, waardoor er een groot financieel probleem is ontstaan voor zowel de vervoerbedrijven als de provincie. Hoewel het verdere verloop van de crisis zich moeilijk laat voorspellen, verwachten we op grond van landelijke voorspellingen dat de komende jaren het aantal reizigers nog niet op het niveau van voor de crisis zal zitten. Naar verwachting zullen mensen meer thuis blijven werken, en hebben sommige reizigers de overstap naar de fiets of de auto gemaakt. Het aantal reizigers was in 2020 ongeveer 50% van het volume van 2019. Voor 2021 verwachten we dat de reizigersvraag ongeveer 60% (ten opzichte van 2019) zal zijn. In de periode tot 2025 zal het aantal reizigers langzaam toenemen maar naar verwachting is het aantal reizigers in 2025 niet of nauwelijks terug op het niveau van 2019.

In onderstaande grafiek zijn de reizigersaantallen in relatie tot de vergelijkbare maand van 2019 weergegeven. Het dal was het diepst in de eerste coronagolf, maar rond de jaarwisseling was het gebruik weer fors aan het dalen als gevolg van de nieuwe coronamaatregelen. Duidelijk zichtbaar is echter dat de aantallen nu weer langzaam stijgen.



	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr
Syntus	98%	105%	52%	13%	19%	34%	53%	57%	52%	44%	43%	40%	27%	29%	41%	44%
U-OV	99%	106%	53%	13%	20%	31%	47%	52%	48%	38%	37%	37%	28%	30%	39%	43%

Figuur 1: Relatieve vervoerprestaties van de Utrechtse concessies in 2020 en januari 2021 ten opzichte van 2019. Het landelijk gemiddelde volgt ongeveer dezelfde lijn, waarbij de U-OV concessie duidelijk iets harder getroffen wordt dan de Syntus concessie. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn:
- *De ritten in het stadsvervoer zijn korter, waardoor de fiets eerder een alternatief is.*
- *U-OV heeft een groot aandeel studenten en forensen in de publieke sector. Juist hier wordt veel thuisgewerkt.*

Het financiële tekort bedroeg in 2020 voor beide concessies samen ruim 40 miljoen euro. Dit bedrag is grotendeels middels de beschikbaarheidsvergoeding van het Rijk aangevuld. Het restant is door de vervoerbedrijven als verlies ‘geaccepteerd’.

Op 29 september 2020 besloot GS om de dienstregeling in 2021 met 8% af te schalen teneinde het financiële risico te beperken. Deze afschaling is conform de richtlijnen van het Rijk met betrekking tot de Beschikbaarheidsvergoeding voor het jaar 2021. Tevens besloot GS dat ingezet wordt op het verlengen van de concessies tot medio december 2025.

De tekorten worden in 2021 dus vrijwel volledig door het Rijk gecompenseerd. De Rijksbijdrage zal echter iets lager uitpakken omdat de kosten van de vervoerbedrijven door afschaling en efficiency verbetering lager liggen en omdat het aantal reizigers ten opzichte van 2020 iets gegroeid is. Maar het is duidelijk dat er ook de komende jaren maatregelen getroffen moeten worden om de continuïteit van het regionale openbaar vervoer te borgen. Met het Rijk en de vervoerbedrijven is afgesproken dat de provincies en vervoerregio's hiervoor transitieplannen opstellen.

De beschikbaarheidsvergoeding van het Rijk voor 2020 en 2021 heeft ons door deze jaren geholpen, maar nog steeds resteert een grote opgave. Voor 2022 heeft het Rijk nog geen toezeggingen gedaan. Daarom bereiden we ons voor op een scenario zonder steun van het Rijk en benoemen we de maatregelen die nodig zijn in een dergelijk scenario. Enerzijds omdat het in de gesprekken met het Rijk een onderbouwing biedt voor het standpunt dat aanvullende rijkssteun nodig is, anderzijds om voorbereid te zijn indien dit scenario werkelijkheid wordt. Door nu al rekening te houden met dit scenario, kunnen we goed doordachte-, en in afstemming met alle stakeholders ontwikkelde, maatregelen benoemen en deze zo nodig tijdig implementeren. Daarmee voorkomen we een situatie waarin we op een later moment worden geconfronteerd met een opgave die zo acuut is dat de dienstverlening van het OV in gevaar komt en de provincie niet anders kan dan ingrijpende maatregelen te nemen zonder hierover het gesprek te voeren met Provinciale Staten en met de stakeholders het ROCOV en de betrokken gemeenten. Hoe dan ook zal dit bij tekortschietende inzet van het Rijk gaan om ingrijpende maatregelen die ten koste kunnen gaan van de maatschappelijke doelen van het OV zoals economie, verstedelijking en maatschappelijke participatie zoals deze staan in het Toekomstbeeld OV van het Rijk.

Het voorliggende Transitieplan past binnen de bestaande provinciale beleidskaders voor het Utrechtse OV en is in eerste instantie bedoeld om de continuïteit van het regionale openbaar vervoer in de provincie te borgen. Maar het doel is niet alleen een financieel gezonde businesscase. De opgave voor het openbaar vervoer en de (lange termijn) ambities van de provincie blijven ongewijzigd. Het openbaar vervoer is hard nodig voor onder meer de woningbouwopgave waar de provincie voor staat, maar ook voor de duurzaamheidsambities van de coalitie. Als de Rijkssteun niet (volledig) gecontinueerd wordt lijkt een verdere teruggang van de dienstverlening onvermijdelijk. Maar daarbij moet voorkomen worden dat het openbaar vervoer in een neerwaartse spiraal terechtkomt waardoor ook de lange termijn OV-ambities in gevaar komen, zoals:

- Het oplossen van de toenemende bereikbaarheidsknelpunten door de groei van het aantal inwoners en werkgelegenheid;
- Het optimaal benutten van de schaarse ruimte in de provincie;
- De verduurzaming van de mobiliteit in het algemeen en van het OV in het bijzonder;
- Het optimaal (blijven) inspelen op de vraag (kwalitatief en kwantitatief) van de reiziger.

Met dit Transitieplan zetten we de eerste stap om samen met de vervoerbedrijven het voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig regionaal openbaar vervoer, inclusief de bijbehorende ambities en beleidsdoelen, zeker te stellen.

2 Doel en opbouw Transitieplan

Het Transitieplan heeft betrekking op de situatie vanaf 1 januari 2022. Tot die datum is de continuering van het regionale openbaar vervoer geborgd door de Beschikbaarheids Vergoeding Openbaar Vervoer (BVOV) van het Rijk. Voor de periode daarna is (nog) geen Rijkssteun toegezegd. Vooralsnog wordt uitgegaan van geen, of een beperktere Rijkssteun. Vrijwel zeker is dat het aantal reizigers, en daarmee de reizigersinkomsten, de komende jaren nog niet op het oude peil (kalenderjaar 2019) liggen. Afhankelijk van de snelheid waarin de reizigersvraag zich herstelt, leidt dat tot tekorten die, zonder aanvullende maatregelen, voor de periode tot en met 2025 kunnen oplopen tot ongeveer € 75 miljoen. Op dit moment ligt het risico deels bij de provincie en deels bij de vervoerbedrijven. Voor alle partijen zijn dergelijke bedragen in deze zeer uitzonderlijke situatie, waarin lopende contracten niet voorzien, niet zomaar op te vangen. Dat betekent dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om de continuïteit van het regionale openbaar vervoer zeker te stellen. Voorliggend Transitieplan is de basis voor die maatregelen.

Het Transitieplan bestrijkt de periode tot en met 2025. Daarvoor is gekozen omdat de diverse landelijke herstelscenario's aangeven dat in 2025 de vervoervraag weer min of meer 'normaal' zal zijn, waarmee bedoeld wordt dat in dat jaar ongeveer evenveel reizigers te verwachten zijn als in 2019. Maar ook komt de periode tot eind 2025 overeen met het GS-besluit dat ingezet wordt op het verlengen met twee jaar van de concessies tot medio december 2025.

Het Transitieplan 2022-2025 is erop gericht om sluitende afspraken te maken over de financiering en aansturing van het regionale openbaar vervoer in de komende jaren. Het gaat daarbij om een scala van afspraken tussen de Provincie Utrecht als concessieverlener en de vervoerbedrijven Syntus en Qbuzz als concessiehouders. Daarnaast spreken de vervoerbedrijven samen met de decentrale OV autoriteiten met het Rijk in NOVB verband over landelijke maatregelen om tot kostenreductie bij de vervoerbedrijven te komen. Deze maatregelen zitten niet in dit Transitieplan, omdat zij nog niet afgesproken zijn. Naar verwachting is hierover op 1 juli 2021 meer duidelijkheid. Tot slot is het niet uitgesloten dat het Rijk de provincies ook de komende jaren in bepaalde mate ondersteunt. Naar verwachting zal uiterlijk op 1 juli 2021 ook hierover meer duidelijkheid zijn. Al deze elementen worden bij het definitieve afsprakenpakket betrokken.

Principes

In de volgende hoofdstukken worden de uitgangspunten en eisen betreffende de diverse onderdelen van het Transitieplan verwoord. Maar daarboven gelden de onderstaande principes die bepalend zijn voor alle onderdelen van het Transitieplan.

- In alle voorstellen staat het reizigersbelang centraal. Daarbij realiseren we ons dat er een spanningsveld bestaat tussen de korte termijn (blijft mijn rit nog rijden?) en de wat langere termijn (is het OV-netwerk zo stabiel dat het in 2030 nog bestaat?). De voorstellen dienen in lijn te 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 van de mate waarin deze impact hebben op de reizigers: aantallen reizigers, mate van impact per reiziger (reistijd, overstappen, looptijd van/naar de halte etc.) en de tijdsduur van de maatregel (tijdelijk of permanent);
- 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. Gekeken zal worden naar de toekomstvastheid van maatregelen (bijvoorbeeld ook rekening houdend met ruimtelijke ontwikkelingen) en het bereikbaar houden van maatschappelijk relevante bestemmingen (ziekenhuizen). Daarnaast moet er gelet worden op het risico van stapeling van verschillende maatregelen.

Toekomstbestendigheid

Om tot een gezonde businesscase voor de beide concessies in de periode tot en met 2025 te komen is een combinatie van maatregelen nodig, onderverdeeld in de volgende categorieën:

1. Zo snel mogelijk herstel van de reizigersvraag en reizigersopbrengsten;
2. Lagere kostprijs van de dienstregelingsuren (dru's);
3. Afstemming van het aanbod op de vraag door het aantal dru's te verminderen;
4. De beschikbare financiële middelen.

Elk van deze categorieën wordt in een hoofdstuk van dit Transitieplan uitgewerkt. Voor een eerste beeldvorming hieronder al een korte toelichting:

Ad 1. Herstel van de reizigersvraag en reizigersopbrengsten
Gedacht moet worden aan de introductie van een aangepast kaart- en tariefsysteem dat inspeelt op het nieuwe werken inclusief de marketingacties die dit gaan ondersteunen. Maar daarnaast zullen er meer acties nodig zijn om de reizigers zo snel mogelijk terug te laten keren. In dat kader noemen we ook het flankerend beleid van overheden om het openbaar vervoer aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door verbetering van de doorstroming en een gericht parkeerbeleid.

Ad 2. Lagere kostprijs
Efficiencymaatregelen van de vervoerbedrijven kunnen de kostprijs verlagen. Daar zal de provincie aan bijdragen door kritisch te kijken naar sommige eisen in de concessies. Maar ook het verlengen van de concessies met twee jaar tot december 2025 kunnen leiden tot een lagere kostprijs. Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat sommige ontwikkelingen ook kunnen leiden tot kostprijsverhoging.

Ad. 3. Vermindering dienstregelingsuren
Een verdere afschaling van de dienstregeling is de meest directe manier om kosten en opbrengsten in evenwicht te brengen, en lijkt onvermijdelijk. Tegelijkertijd staat afschaling op gespannen voet met de noodzaak om de reizigers terug te laten keren. En waar richt je je dan op? Op de drukke lijnen die juist van belang zijn voor de noodzakelijke reizigersgroei, of op de slecht bezette lijnen die wel van groot belang zijn voor de oppervlakte ontsluiting?

Ad 4. Financiële middelen
Uitgangspunt is dat de in de meerjarenbegroting vastgelegde gelden voor OV exploitatie tot en met 2025 ongewijzigd blijven.. Daarnaast kijken we naar extra financiële middelen van het Rijk of van de provincie zelf. Daarbij gaat het niet alleen om noodzakelijk budget voor exploitatie maar ook over reserveringen voor tegenvallers. Bijvoorbeeld voor het geval de vervoervraag zich minder snel herstelt dan verwacht.

Tot en met 2021

GS heeft in haar vergadering van 30 maart 2021 al besluiten genomen over het regionale openbaar vervoer in 2021: De dienstregeling wordt deze zomer ongeveer 0,5% extra afgeschaald. Daarmee ligt het voorzieningenniveau en de daarmee gepaard gaande kosten vast. Inmiddels is bekend dat de Rijkssteun gecontinueerd wordt voor heel 2021. Daarmee wordt voorkomen dat dit jaar voor een tekort van ongeveer 10 miljoen euro het weerstandsvermogen aangesproken moet worden.

De extra afschaling deze zomer is zeer beperkt en heeft geen invloed op het netwerk. De vervoerbedrijven hebben inmiddels hiervoor al plannen ingediend, waarbij de nadruk ligt op het verlagen van frequenties in de zomerperiode. Deze plannen zijn via een verkorte procedure voorgelegd aan het ROCOV. Door deze extra afschaling is eind 2021 de dienstregeling ten opzichte van 2019 met ongeveer 8,5% afgeschaald. Dit percentage past bij de richtlijn van het Rijk voor de BVOV en is startpunt voor de volgende jaren.

2022 t/m 2025

Het Transitieplan vergt veel voorbereiding en een lange implementatietijd. Daardoor is het niet mogelijk om eerder dan in december 2021 alle maatregelen van het Transitieplan te implementeren. Doordat inmiddels besloten is de Rijkssteun tot en met eind 2021 te continueren is er sprake van voldoende voorbereidingstijd.
Belangrijkste element zijn de Vervoerplannen 2022 waarin de nieuwe dienstregeling wordt gepresenteerd. De voorbereidingen voor de dienstregeling 2021 zijn destijds onder hoge tijdsdruk verlopen, waardoor het Vervoerplan 2021 niet de normale procedure heeft kunnen doorlopen. Hoewel een ieder begreep dat de situatie niets anders mogelijk maakte heeft dit tot onvrede bij reizigersorganisaties en gemeenten geleid. Reden om voor de Vervoerplannen 2022 (vrijwel) de normale procedure te hanteren. Zeker omdat er ook dit jaar weer sprake zal zijn van forse dienstregeling wijzigingen omdat een verdere afschaling onvermijdelijk lijkt. Deze procedure maakt het onmogelijk om eerder dan medio december de dienstregeling aan te passen.

Voor de periode 2022 t/m 2025 moet er sprake zijn van een gezonde businesscase voor de vervoerbedrijven en de provincie. Daarom moeten er maatregelen worden uitgewerkt op alle vier de bovengenoemde categorieën. Dit Transitieplan bevat de uitgangspunten en eisen voor deze maatregelen en vormt daarmee de basis voor een gezonde businesscase. Het betreft:

1. De vervoerkundige uitgangspunten en eisen voor het door de vervoerbedrijven op te stellen Vervoerplannen 2022. De vervoerbedrijven zullen deze plannen gezamenlijk maken en uitvoeren. Maar ieder bedrijf zal wel een eigen plan indienen. Beide vervoerplannen bestaan uit twee pakketten die de vervoerbedrijven uitwerken. In een later stadium zullen we dan voor één van deze pakketten kiezen. Planning is dat de nieuwe dienstregeling medio december of begin januari ingevoerd wordt.

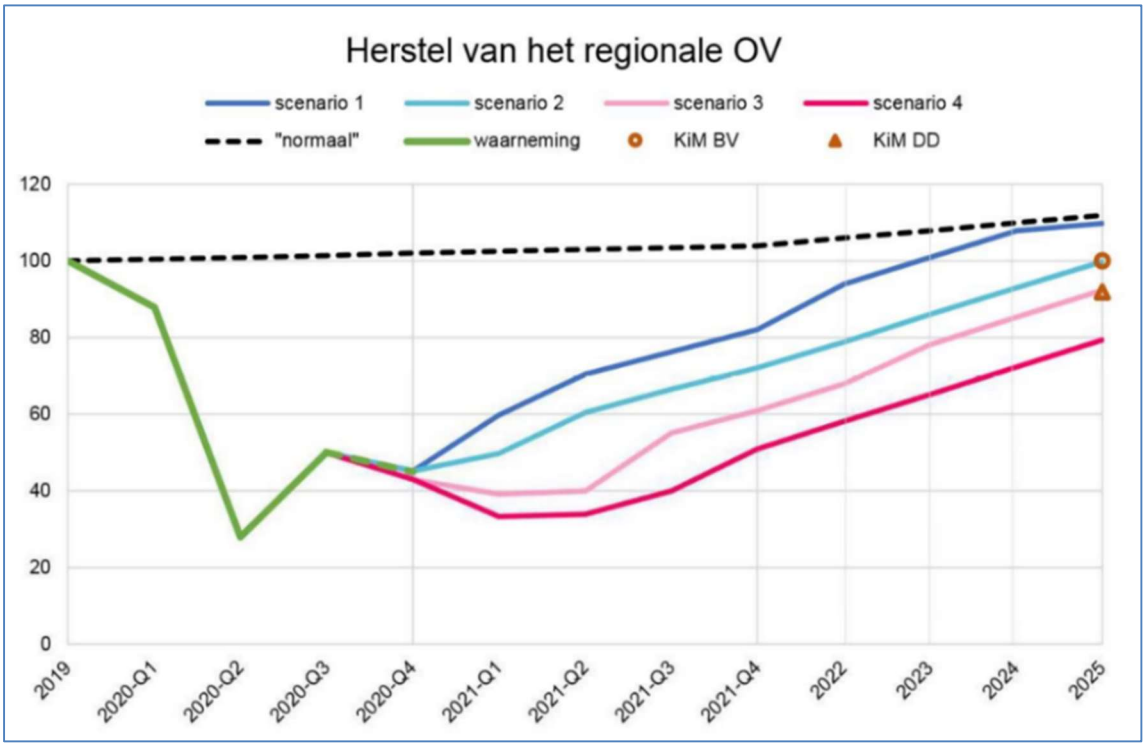
2. De uitgangspunten en eisen voor het door de vervoerbedrijven op te stellen Tarievenplan 2022 en het Marketingplan 2022. De vervoerbedrijven zullen deze plannen gezamenlijk maken en uitvoeren. Maar omdat de marketingplannen separaat gesubsidieerd worden zal ieder bedrijf een eigen marketingplan moeten indienen. Vanzelfsprekend is er een direct verband tussen het Marketingplan en het Vervoerplan.
   De provincie Utrecht kent één tarievenhuis voor het openbaar vervoer. Daarom is er wel sprake van één gezamenlijk Tarievenplan. Deze plannen zijn samen met het vervoerplan de basis voor het te hanteren herstelscenario wat betreft aantallen reizigers en reizigersinkomsten. De plannen moeten rond de jaarwisseling in werking treden.

3. De uitgangspunten en eisen voor de op te stellen Verlengingsplannen. In deze plannen geven de vervoerbedrijven, ieder voor zich, aan onder welke voorwaarden (plussen en minnen) de concessies tot eind 2025 voortgezet kunnen worden. Op basis van de door ons beoordeelde voorstellen van de vervoerbedrijven worden de concessies middels addenda aangepast. Planning is dat GS de addenda op 16 november 2021 vaststelt. Deze worden dan 1 januari 2022 van kracht.

4. De financiële uitgangspunten omvatten het budget dat de Provincie de komende jaren voor de exploitatie van het regionale openbaar vervoer beschikbaar heeft en met welke bijdragen van het Rijk rekening wordt gehouden. Ook wordt aangegeven welke risico's de Provincie bereid is te lopen voor het geval er sprake is van tegenvallende ontwikkelingen.
   Deze financiële uitgangspunten hebben een directe invloed op de door de vervoerbedrijven op te stellen plannen.

3 Van vier naar twee pakketten

De problemen in de OV-sector zijn veroorzaakt doordat het aantal reizigers en daarmee de reizigersbijdragen, door Covid-19 zeer fors zijn teruggelopen. Bepalend voor de businesscase van de komende jaren is dan ook het herstel van de vervoervraag. Dit herstel is van een aantal factoren afhankelijk, en iedere factor heeft daarbij zijn eigen onzekerheid. Landelijk zijn eind 2020 herstelscenario's opgesteld, waarbij scenario 1 het meest optimistisch, en scenario 4 het meest pessimistisch is (zie onderstaande figuur).



Figuur 2: Vier landelijk opgestelde scenario's betreffende het mogelijke herstel van het regionale openbaar vervoer[1]. In deze scenario's is slechts beperkt rekening gehouden met extra reizigersverlies door verdere afschaling.

In februari leek de ontwikkeling, vooral ook door de extra restricties, het sterkst op de prognoses van scenario 4. Een grove rekenexercitie gaf toen aan:

- Als het herstel van de vervoervraag volgens scenario 4 verloopt en als er geen aanvullende financiering komt dan kan dit tekort tot en met 2025 oplopen tot 100 miljoen euro. Als een dergelijk tekort alleen door aanpassingen in de dienstregeling voorkomen moet worden, dan zal een extra afschaling van ongeveer 30% onvermijdelijk zijn.

---

[1] De landelijke scenario's zijn opgesteld en gestoeld op de volgende onderdelen:
- Prognose verloop vervoervraag op basis van twee CPB-scenario's voor economisch herstel.
- Prognose verloop vervoervraag ten gevolge van gedragsveranderingen, waarbij de prognose van het KIM (Kennis Instituut Mobiliteit) als richtlijn is gehanteerd. *Toelichting: KIM BV is de BasisVariant en KIM DD is de 'Dieper Dal' variant waarin een tweede golf en lock down in de winter 20/21 uitgangspunt is.*
- Prognose verloop vervoervraag op basis van het OV-aanbod, gebaseerd op een afschaling van ongeveer 10% in de scenario's 1 t/m 3 en een extra afschaling van nog eens 10% in scenario 4.

Op basis van deze constatering hebben de vervoerbedrijven in nauw overleg met de provincie een worst case pakket uitgewerkt gebaseerd op een extra afschaling van 30%[2]. Maar inmiddels is de vervoervraag weer gestegen en is men hoopvol wat betreft de vaccinaties. Dus lijkt een herstel conform scenario 3 realistisch en een herstel conform scenario 2 niet ondenkbaar. Daarom wordt er nu ook gekeken naar pakketten waarin 20% respectievelijk 10% wordt afgeschaald.

Dit leidt tot vier mogelijke pakketten voor de periode 2022-2025:

A. Het '0- pakket', waarin de afschaling tot de huidige 8,5% beperkt blijft. Voor dit pakket zijn extra financiële middelen nodig en is er sprake van een zeer groot risico als het herstel langzaam gaat;

B. Het 'beperkt afschalen' pakket waarin we uitgaan van een extra afschaling van 10% in samenhang met diverse andere maatregelen. De benodigde extra financiële middelen zijn vergelijkbaar met pakket A, maar het risico is aanmerkelijk kleiner;

C. Het 'fors afschalen' pakket waarin we uitgaan van een extra afschaling van 20% in samenhang met diverse andere maatregelen. Als er geen landelijke regeling voor het afvloeien van boventallig personeel komt lijkt dit pakket duurder dan pakket B, maar het risico is beperkter;

D. Het 'worst case' pakket waarin we uitgaan van een extra afschaling van 30%. Als er geen landelijke regeling voor het afvloeien van boventallig personeel komt is dit pakket duurder dan pakket C, maar het risico is vrijwel nihil;

Afweging

Omdat het onmogelijk is om deze vier pakketten volledig uit te werken tot een compleet Vervoerplan is een keuze gemaakt. Daarvoor hebben we de vier pakketten kwalitatief en cijfermatig vergeleken. Ook is er een grove inschatting gemaakt van de financiële aspecten waarbij we bandbreedtes hanteren op basis van de landelijke herstelscenario's 2 en 4 (zie figuur 2).
Een gedetailleerde cijfermatige uitwerking is vanwege de complexiteit onmogelijk. Juist de uitwerking op basis van dit Transitieplan moet de gewenste verduidelijking brengen. Bovendien zijn het nu pakketten en nog geen plannen. In de uitwerking van de pakketten zit veel speelruimte. Zo is 10% afschaling in het 'beperkt afschalen' pakket geen harde eis. Het is een denkrichting. Hieronder een korte bespreking van de pakketten

Pakket A (het 0-scenario, geen verdere afschaling) heeft vervoerkundig natuurlijk de voorkeur maar lijkt financieel niet realistisch. Alle tekenen wijzen erop dat, als de Rijkssteun al wordt voortgezet, de bedragen af zullen nemen en nimmer toereikend zullen zijn om de huidige dienstregeling te continueren. De risico's zijn, zeker als het herstel langzamer verloopt, veel te groot. Daarom vragen we de vervoerbedrijven niet om dit scenario verder uit te werken.

[2] In dit Transitieplan worden de percentages afschaling altijd weergegeven op basis van het aantal (ongewogen) dienstregelinguren (dru's) in relatie tot het aantal dru's in het kalenderjaar 2019.

Pakket D (worst case) is erg ongewenst. Deskundigen geven aan dat een dergelijke afschaling snel tot onherstelbare schade zal leiden. Doordat de dienstverlening in die situatie, ten opzichte van 2019, bijna gehalveerd wordt zullen veel reizigers voor een andere vervoerwijze gaan kiezen. Zelfs als in de jaren daarna er weer opgeschaald wordt zullen deze reizigers niet (snel) terugkeren. Als we van dit pakket uitgaan komt het OV in een neerwaartse spiraal. De opgaven (woningbouw, bereikbaarheid etc.) waar de Provincie Utrecht voor staat komen in gevaar. De ambities moeten worden teruggeschroefd. Veel personeel van de vervoerbedrijven zal moeten afvloeien en eind 2025 is de dienstregeling zeker nog niet naar het oude niveau van 2019 hersteld, met de vraag of dat ooit weer gaat gebeuren. Zo ver zal het Rijk het waarschijnlijk niet laten komen en op basis van de recente vervoercijfers zal het wellicht ook niet zover hoeven te komen. Daarom wordt dit pakket niet verder uitgewerkt. En mocht alles in 2022 tegen blijken te vallen dan is het altijd nog mogelijk om op dat moment de bakens te verzetten, waardoor de risico's beperkt zijn. Bovendien lijkt dit pakket, zeker als er geen landelijke afvloeiingsregeling voor boventallig personeel komt, kostbaarder dan de pakketten B en C.

Pakket C (fors afschalen) wordt wel uitgewerkt. De afschaling met een extra 20% (tot totaal bijna 30%) is weliswaar zeer fors, maar vanuit de continuïteit gezien niet rampzalig. Wel is het zo dat grote groepen reizigers er fors op achteruit gaan, waardoor het herstel van de vervoervraag tot na 2025 zal duren. Bij dit pakket zal, als de vervoervraag snel herstelt, de capaciteit in 2022 net toereikend zijn, maar zal er in 2023 direct opgeschaald moeten worden. Als de vervoervraag langzaam herstelt is opschaling vanaf 2024 nodig. Eind 2025 zal de dienstregeling nog niet op het niveau van 2019 liggen, maar daar al wel weer in buurt van komen. Er zal substantieel personeel van de vervoerbedrijven af moeten afvloeien, met de kanttekening dat bij een snel herstel in 2023 weer nieuw personeel moet instromen. Dit is de reden dat dit pakket bij een snel herstel duurder lijkt dan pakket B.

Pakket B (beperkt afschalen) heeft de voorkeur, maar de vraag is of dit financieel haalbaar is. Dat zal moeten blijken uit de uitwerkingen van de vervoerbedrijven en beslissingen van het Rijk. De extra afschaling van 10% zal hier en daar zeker pijn doen maar er zal, op een enkele uitzondering na, geen blijvende schade worden aangericht. Bij een snel herstel van de vervoervraag is er in 2024 al weer opschaling nodig. Pakket B biedt dus stabiliteit en goede kansen voor een spoedig herstel van de vervoervraag. Het is goed mogelijk dat vervoervraag, opbrengsten en dienstregeling eind 2025 weer op het oude niveau (2019) zijn teruggekeerd. Bijkomend voordeel van dit pakket is dat een eerste verkenning aantoont dat in dit scenario gedwongen ontslagen bij de vervoerbedrijven (vrijwel) voorkomen kunnen worden. Dat maakt de businesscase interessanter omdat daarmee ontslagvergoedingen in 2022 en extra opleidingskosten in de jaren daarna voorkomen kunnen worden.

De uitwerking van de vervoerbedrijven zal duidelijk moeten maken hoever de pakketten B en C uiteindelijk (financieel) van elkaar verschillen wat betreft kosten en risico's.

Bovenstaande is in onderstaande tabel samengevat:

Pakket	0-pakket	Beperkt afschalen	Fors afschalen	Worst case
Afschaling 2021	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%
Extra afschaling 2022	0%	10%	20%	30%
Gevolgen voor de reizigers ten opzichte van 2020	**Geen**	**Beperkt** Netwerk blijft grotendeels behouden. Wel lagere frequenties	**Aanzienlijk** Op werkdagen overdag blijft netwerk min of meer in stand. Op veel lijnen minder ritten.	**Zeer fors** Diverse verbindingen vervallen. Op bijna alle lijnen minder ritten.
Opschaling bij snel herstel vervoervraag	Altijd voldoende capaciteit	Opschaling vanaf 1-1-2024 nodig	Opschaling vanaf 1-1-2023 nodig	Opschaling al in zomer 2022 nodig
Benodigde extra financiën bij zeer langzaam herstel	75 mln (scenario 4)	50 mln (scenario 4)	40 mln (sceario 4)	35 mln (scenario 4)
Benodigde extra financiën bij snel herstel	15 mln (scenario 2)	20 mln (scenario 2)	25 mln (scenario 2)	35 mln (scenario 2)

Voorzichtig optimistisch

Op basis van het bovenstaande is een voorzichtig optimistische lijn logisch. We vragen de vervoerbedrijven twee pakketten uit te werken. Voor sommige onderdelen, bijvoorbeeld efficiencymaatregelen, zijn beide pakketten niet onderscheidend. Maar voor de Vervoerplannen (10% resp. 20% extra afschaling) is de uitwerking duidelijk wel verschillend. Daarom vragen we de vervoerders om het Vervoerplan gelaagd op te bouwen. Dat wil zeggen: Maak een Vervoerplan dat gebaseerd is op 20% extra afschaling en geef (in bundels) aan wat er bij geplust kan worden als we kunnen besluiten om het meest optimistische scenario van de twee te hanteren. Door met bundels te werken kan in een laat stadium ook besloten worden om ergens halverwege uit te komen. Ook helpt dit om, in het geval de resultaten erg tegenvallen, snel aanvullende maatregelen te kunnen nemen.

4 Uitgangspunten en eisen Vervoerplannen 2022

Voor de vervoerplannen van 2022 wordt uitgegaan van een inkrimping van het OV-aanbod. Dit als gevolg van de (fors) afgenomen reizigersaantallen, vanwege de COVID-19-pandemie. In 2021 wordt het voorzieningenaanbod op peil gehouden, weliswaar met een 8,5% afschaling, met behulp van steun van de landelijke overheid in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding. Dit hoofdstuk beschouwt de in hoofdstuk 3 benoemde vier pakketten en geeft de voorlopige vervoerkundige uitgangspunten en eisen mee om invulling te geven aan twee op te stellen pakketten.

Vier pakketten om invulling te geven aan besparingsopgave

Voor 2022 is nog onbekend of en in welke vorm er een (beschikbaarheids)vergoeding komt om het openbaar vervoer te ondersteunen. Voor de vervoerplannen voor 2022 wordt daarom uitgegaan van diverse varianten, namelijk:

A. Het 0- pakket, waarin de afschaling tot de huidige 8,5% beperkt blijft.
B. Het optimistische pakket waarin we uitgaan van een extra afschaling van 10%
C. Een voorzichtig pakket waarin we uitgaan van een extra afschaling van 20%
D. Het worst case pakket waarin we uitgaan van een extra afschaling van 30%

De vervoerbedrijven wordt gevraagd om de pakketten B en C verder uit te werken tot Vervoerplannen, waarbij pakket C als basispakket wordt gezien en pakket B als mogelijk ‘pluspakket’. Dat geeft speelruimte om in een later stadium een definitieve keuze te maken en creëert flexibiliteit gedurende het dienstregelingjaar 2022.
Beide vervoerbedrijven hebben in een eerste verkenning inzichtelijk gemaakt welke maatregelen er noodzakelijk zijn om financieel gezond te blijven. Deze maatregelen betreffen veelal forse ingrepen in de dienstregeling. Om de bereikbaarheid en leefbaarheid voor de reizigers zoveel mogelijk te borgen bevat het Transitieplan duidelijke uitgangspunten en eisen voor de Vervoerplannen 2022.

Vervoerkundige principes

Om invulling te geven aan de pakketten is in meer of mindere mate een verdere afschaling van de huidige (2021) dienstregeling noodzakelijk. Voor aanpassingen aan het OV-netwerk hanteren we de volgende vijf principes.

1. <u>Bereikbaarheid op zo’n hoog mogelijk niveau houden</u>
   De maatregelen hebben als doel de bereikbaarheid van de provincie op hoog niveau in stand te houden. De geografische dekking van de provincie wordt, in ieder geval daar waar er collectieve vraag is, geborgd. Daarbij is het beperken van extra reistijd als gevolg van minder OV-aanbod voor reizigers van belang.

2. <u>Beperken van parallelliteit tussen verschillende OV-vormen</u>
   Het beperken van parallelliteit tussen trein, tram en bus is gewenst. Waar bundeling op samenlooptrajecten mogelijk is wordt dit, mits vervoerkundig verantwoord (o.a. goede aansluitingen) zoveel mogelijk toegepast. Bij het voorkomen van bestaande parallelliteit tussen trein en bus, wordt inzichtelijk gemaakt of het mogelijk is de dienstregelingen goed op elkaar af te stemmen en wat de mogelijke tariefissues zijn. Waar mogelijk wordt vervoerkundig een oplossing gevonden of dienen voor bepaalde reizigersgroepen oplossingen gezocht te worden in het tarievenplan.

3. <u>Het OV blijft een aantrekkelijke reismogelijkheid</u>
   Aantrekkelijke frequenties op routes met potentie dient zoveel mogelijk behouden te blijven. Wanneer meer lijnen een gebied ontsluiten wordt bij voorkeur ingezet op één lijn die geëxploiteerd wordt met een zo hoog mogelijke frequentie. Dit kan tot gevolg hebben dat loopafstanden toenemen, met de restrictie dat wel voldaan moet worden aan de ontsluitingseisen.

4. <u>Meebewegen met de vraag</u>
   Het aanbod beweegt zoveel mogelijk mee met de vraag. Hiermee wordt bedoeld dat in rustige periodes het aanbod beperkt mag worden, teneinde hiermee kwantiteiten vrij te spelen om op overige momenten minder te hoeven af te schalen. Hierbij kan gedacht worden aan lagere frequenties in de voorzomer, in de aanloop richting de zomerperiode. Maar ook kan gedacht worden aan lagere frequenties op bijvoorbeeld de vrijdagen, als er sprake is van minder woon-werk-verkeer.

5. <u>Inspelen op onvoorziene vraaguitval of vraagtoename</u>
   Meebewegen met de vraag betekent ook dat meerdere keren per jaar de dienstregeling aangepast wordt, indien vraaguitval of vraagtoename dit noodzakelijk maakt. De monitoring wordt hierop ingericht. Bij voorkeur gaan we uit van twee echte aanpassingsmomenten:
   - Medio december
   - Bij start of einde van de zomervakantie

   Gedurende de rest van het jaar hooguit kleine bijstellingen, wanneer strikt noodzakelijk.

Minimale dekkings- en ontsluitingseisen

De besparingen hebben veel effect op het OV-aanbod van, naar en binnen de provincie Utrecht. In 2019 had 93% van de inwoners van de provincie een OV-halte binnen 600 meter hemelsbreed van de woning. Om de basis bereikbaarheid zeker te kunnen stellen wordt als eis gehanteerd:

- In pakket B heeft 90% van alle inwoners een OV-halte op maximaal 600 m loopafstand.
- In pakket C heeft 85% van alle inwoners een OV-halte op maximaal 600 m loopafstand.

Om scheefgroei te voorkomen geldt aanvullend de eis:

- Dorpen/kernen met meer dan 1000 inwoners houden op ma/vr overdag (7:00 – 19:00 uur) een uurdienst met minimaal één halte in de kern of in de directe nabijheid daarvan.
  Voor dorpen/kernen met meer dan 4000 inwoners geldt dit voor ma/zo vanaf 7:00 resp. 8:00 resp. 10:00 uur tot 24:00 uur).

Een halte telt mee in de ontsluitingseis als er op maandag t/m vrijdag van 07:00 tot 19:00 uur minimaal één keer per uur een reismogelijkheid is. In gebieden of voor delen van lijnen waar de vervoervraag gering is kan er voor gekozen kan worden om invulling te geven aan het OV-aanbod door middel van buurtbussen en flexsystemen, zoals het reeds bestaande U-flex of SyntusFlex. Als een buurtbus of flex-systeem op maandag t/m vrijdag van 07:00 tot 19:00 uur minstens één reismogelijkheid per uur biedt dan tellen de betreffende haltes ook mee. Nieuwe flexsystemen dienen aan te sluiten op de huidige productformules. Ontsluiting door middel van Regiotaxi telt in dit kader niet mee.

Minimale inzet-eisen

Op het drukste trajectdeel van een lijn/rit wordt de inzet-capaciteit bepaald door:

1. De beschikbare zit- en staplaats capaciteit maximaal wordt benut. De benutting is maximaal als de gemiddelde bezetting gelijk is aan 70% van de zit- en staplaats capaciteit (waarbij voor het aantal staanplaatsen wordt gerekend wordt met 4 mensen per m^2).
   NB: Deze norm kan aangepast worden als vanwege COVID-19 er restricties aan de voertuig capaciteit worden gesteld. Maar ook dan hanteren we het percentage van 70%.
2. Reizigers niet langer dan 20 minuten hoeven te staan;
3. Staan op trajectdelen waar bussen over snelwegen rijden, zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Participatie

Bij dergelijke ingrijpende wijzigingen is een goede participatie belangrijk. Tegelijkertijd is de beschikbare voorbereidingstijd beperkt. Voor het Vervoerplan 2022 geldt:

- Vervoerbedrijven presenteren de concept Vervoerplannen 2022 als een pakket wat gebaseerd is op 20% extra afschaling, plus een pluspakket met mogelijke maatregelen om dit op te plussen tot 10% afschaling.
- De concept Vervoerplannen worden door de vervoerbedrijven op de website gepubliceerd en op de provinciale website wordt een korte mededeling met een link naar de website van de vervoerbedrijven geplaatst.
- Het ROCOV wordt gevraagd om een advies uit te brengen op de concept vervoerplannen. Gemeenten worden geattendeerd op de concept vervoerplannen en kunnen desgewenst daarop reageren. Daarnaast staat het ieder ander vrij om een reactie naar de vervoerbedrijven te sturen.
- De vervoerbedrijven stellen, mede aan de hand van de ontvangen reacties, hun definitieve Vervoerplan 2022 op en leggen dit aan GS voor ter vaststelling.

De stappen wijken slechts beperkt af van de procedure die in vorige jaren is gehanteerd. Wel werd er in vorige jaren, middels een uitgebreide publieksconsultatie, naar suggesties gevraagd die tot verbetering van het OV zouden kunnen leiden. Omdat er op dit moment geen ruimte voor verbeteringen is, is de publieksconsultatie terughoudender. De consultatie voor gemeenten en ROCOV is ongewijzigd ten opzichte van het proces zoals dat voor corona doorlopen werd.

Zoals al aangegeven zullen we, om flexibel op de gewijzigde omstandigheden in te kunnen spelen, vanaf 2022 naast de jaarlijkse dienstregeling wijziging in december ook in de zomer een moment creëren waarop de dienstregeling aangepast kan worden. De vervoerbedrijven dienen aan te geven hoe zij de participatie in deze halfjaarlijkse cyclus gaan vormgeven. De insteek is om zo snel mogelijk het gebruikelijke, meest uitgebreide, participatieproces weer te gaan hanteren. Echter, zo lang een vervoerplanproces doorlopen wordt van slechts een half jaar (of minder) kan dat betekenen dat ook het participatieproces iets aangepast wordt.

5 Uitgangspunten en eisen Tarieven- en Marketingplan

Terugkeer reizigers

Het is van primair belang dat de reizigers zo snel mogelijk terugkeren. De komende jaren zal er sprake zijn van een spanningsveld op dit vlak. Enerzijds zal de vervoervraag weer toenemen als de beperkende maatregelen zijn opgeheven en er sprake is van een 'normaal' maatschappelijk leven. Hiervoor zijn herstelscenario's opgesteld. Maar anderzijds zal een verdere afschaling leiden tot minder reizigers omdat het OV-product voor sommigen minder aantrekkelijk is. De vervoerbedrijven dienen naast het tarievenplan en vervoerplan een gezamenlijk marketingplan in te dienen waarin zij aangeven welke maatregelen zij treffen om enerzijds het verlies aan reizigers te beperken en anderzijds het herstel van de vervoervraag te versnellen. Het marketingplan geeft aan op welke wijze de nieuwe dienstregeling en de nieuwe tarieven en kaartsoorten in de richting van de reizigers wordt gecommuniceerd.

Om het openbaar vervoer weer gezond te krijgen is bij de terugkeer van reizigers ook de terugkeer van reizigersopbrengsten van belang. In dat kader is het goed om te weten dat ongeveer 65% van de Utrechtse OV-gebruikers jonger is dan 25 jaar. Deze reizigers doen niet veel voor herstel van de reizigersopbrengsten, omdat de opbrengsten van de SOV-kaart ('studentenkaart') een vast bedrag zijn op basis van landelijke verdeelsleutels, en omdat de prijs van de scholierenabonnementen relatief laag is. Daarom is focus op de 30% reizigers in de groep 25-65 jaar van belang. Voor deze marketingplannen is in de jaren 2021 t/m 2023 het normale jaarlijkse budget beschikbaar.

Spreiding van reizigers

Iedereen is het er over eens dat spreiding van reizigers over de dag en over de week essentieel is voor een gezonde businesscase. Maar helaas heeft dit tot op heden slechts nauwelijks tot concrete voorstellen geleid en landelijke sturing is op korte termijn in beperkte mate te verwachten. Daarom zullen vervoerders en provincie gezamenlijk aan de slag moeten om de belangrijkste partners (onderwijs en bedrijfsleven) te bewegen maatregelen te treffen. Omdat niet alles tegelijk kan dienen de vervoerbedrijven aan te geven waar in dit kader het meeste verschil gemaakt kan worden.

Abonnementen en kaartsoorten

Het nieuwe werken (meer thuiswerken) vraagt om andere abonnementsvormen. Hiervoor moeten de vervoerbedrijven voorstellen indienen. Richtlijn is dat vanaf 1 januari 2022 er, eventueel met uitzondering van de gemaksabonnementen, voor de hele provincie sprake is van één kaart- en tariefsysteem (laatste slag in het uniforme tarievenhuis). Tevens moet op basis van landelijke afspraken OVPay (betalen met de bankpas) de komende jaren in de gehele provincie geïntroduceerd worden.
Dit betekent dat er sprake is van veel vernieuwingen op dit vlak. Omdat nieuwe kaartsoorten zich nog moeten bewijzen zien we graag dat het oude kaartsysteem vooralsnog zoveel mogelijk in stand wordt gehouden. Dit onder het motto: 'gooi geen oude schoenen weg voordat de nieuwe goed ingelopen zijn'.

Tarieven

De Utrechts OV-tarieven liggen ongeveer op het gemiddeld niveau van de tarieven in Nederland. Een hoger tarief kan een (deel) oplossing bieden voor het opvang van de tekorten, maar het is tegelijk ongewenst om reizigers die ook al te maken krijgen met een afgeschaalde dienstregeling ook te confronteren met een structurele prijsverhoging. Immers, een te hoog tarief kan leiden tot te veel vraaguitval en ook de sociale functie moeten we voor ogen houden. Bovendien zal het imago van het OV dalen als er sprake is van en minder ritten en hogere prijzen. Daarom stellen we als eis dat het gemiddelde tarief (over alle reizigers exclusief gebruikers van de SOV) niet boven de landelijke indexatie index mag stijgen. Daarbij geldt de nullijn niet voor de afzonderlijke kaartsoorten, daarvoor zijn beperkte verschillen denkbaar. Dat laatste geldt ook voor het flex-tarief. Het huidige (2021) tarief mag slechts beperkt in prijs verhoogd worden.

Marketing

Vanzelfsprekend vergt een forse transitie ook een forse marketing inspanning, waarin een mix van terugkeer, spreiding en, kaartsoorten gecoördineerde aanpak vergt. Alles gericht op een spoedige terugkeer van de reizigers. Marketing is dus niet alleen het informeren van de reizigers. Het marketingplan moet nadrukkelijk ook ingaan op acties die de reizigers verleiden om weer terug te keren. En vooral ook op het aantrekken van nieuwe reizigers.

6 Uitgangspunten en eisen Verlengingsplan

Omdat de vervoervraag in de periode 2022-2025 zeker nog niet normaal zal zijn is het niet mogelijk om de huidige afspraken, zoals vastgelegd in de concessies tussen concessieverlener en concessiehouders ongewijzigd te continueren. Daarom zullen de concessies aangepast moeten worden.

In hun Verlengingsplan geven de vervoerbedrijven aan welke aanpassingen in hun concessie nodig zijn om voor de periode tot en met 2025 tot een, zowel voor de vervoerbedrijven als voor de provincie, gezonde businesscase te komen. Daarbij gaat het om een groot scala van zaken die grofweg in de volgende categorieën zijn onder te verdelen:

1. De looptijd van de concessie
2. De risico verdeling tussen concessieverlener en concessiehouder
3. De efficiency binnen de concessie
4. De flexibiliteit in de concessie
5. De dru-prijzen per concessie

De door de vervoerders ingediende Verlengingsplannen vormen het startpunt voor verdere gesprekken tussen provincie en vervoerders over de precieze voorwaarden van de verlengingen. Er vanuit gaande dat in deze gesprekken overeenstemming bereikt wordt, zullen Gedeputeerde Staten eind 2021 een besluit nemen over deze verlengingen.

In de volgende paragrafen zijn de uitgangspunten en eisen van de provincie met betrekking tot de Verlengingsplannen verwoord. Veelal staan deze uitgangspunten los van de uit te werken pakketten. Vanuit deze basis stellen de concessiehouders voor beide pakketten (-10% en -20%) een verlengingsplan op. Daarbij zijn zij vrij om mutaties voor te stellen als die tot aantoonbare betere resultaten leiden.
Onderdeel van de Verlengingsplannen is een volledige businesscase van de betreffende vervoerbedrijven voor de jaren 2022 t/m 2025, inclusief inzicht in de cijfers van de daarvoor liggende jaren. Om de Verlengingsplannen goed te kunnen beoordelen krijgt de provincie inzicht in de boeken van de vervoerbedrijven.

Het Verlengingsplan leidt uiteindelijk tot een addendum op de betreffende concessie. Omdat de Rijksbijdrage inmiddels tot eind 2021 is toegezegd gaan we er van uit dat de addenda op 1 januari 2022 van kracht worden. GS stelt de addenda vast. Deze moeten vervolgens op basis van geldende regelgeving gepubliceerd worden met de mogelijkheid van het indienen van een bezwaar . Na afloop van de bezwaartermijn zijn de addenda onherroepelijk.

6.1 De looptijd van de concessie

Uitgangspunt is dat beide concessies gecontinueerd worden tot medio december 2025, er vanuit gaande dat hierover overeenstemming wordt bereikt met de beide vervoerbedrijven. Enerzijds omdat een eerdere aanbesteding hoogstwaarschijnlijk vanwege de geringe marktspanning niet tot het gewenste resultaat zal leiden en anderzijds omdat het langer doorzetten van de concessies tot noodzakelijke kostenreductie zal leiden. GS heeft op 29 september 2020 besloten dat ingezet wordt op het voortzetten van de concessies tot medio december 2025.

Voor beide concessie moeten daarvoor echter verschillende wegen bewandeld worden:

- De Syntus-concessie heeft nu een looptijd van zeven jaar, zodat deze concessie, met in acht name van de wettelijke maximale concessieduur, met twee jaar verlengd kan worden. Dit wordt in het addendum op de Syntus-concessie vastgelegd.
- De concessieduur van de U-OV concessie is tien jaar, wat de maximale periode is conform Europese regelgeving. Deze concessie kan dus niet zomaar verlengd worden. Daardoor is verlenging van de U-OV-concessie alleen mogelijk bij wijze van noodmaatregel. Dit is toegestaan in als de provincie kan onderbouwen dat deze noodmaatregel noodzakelijk is en het vervoer anders uit dreigt te vallen. Concreet betekent dit dat de provincie zal moeten onderbouwen dat aanbesteding van een opvolgende concessie vanwege de onzekerheden in deze coronacrisis geen inschrijvingen zal opleveren, zodat de noodmaatregel nodig is om de continuïteit van het OV te borgen. Het feit dat er in deze 'corona-tijd' onvoldoende marktspanning is om een volwaardige nieuwe concessie na een Europese aanbesteding te gunnen en te implementeren, is voldoende reden om deze constructie van een noodconcessie te rechtvaardigen. Omdat deze situatie op meer plaatsen in Nederland speelt verwachten we landelijke richtlijnen die deze denk- en werkwijze zullen ondersteunen. Omdat een noodmaatregel een wettelijke maximale termijn van twee jaar heeft ligt daarmee ook de maximale verlengingsperiode vast. Op basis van een eerste verkenning met de vervoerbedrijven is gebleken dat korter dan twee jaar financieel niet interessant is. Bovendien vergt het meer tijd om weer vertrouwen in de markt te krijgen. Daarom dienen beide vervoerbedrijven hun verlengingsplan op een periode van twee jaar te baseren.

In beide gevallen geldt dat op het besluit tot verlenging / tot de noodmaatregel grondige juridische toets plaatsvinden (onder meer in relatie tot aanbestedingsrecht en het risico op ongeoorloofde staatssteun), om de mogelijkheid op eventuele procedures te voorkomen.

6.2 De risicoverdeling tussen concessieverlener en concessiehouder

Hier is sprake van een spanningsveld. Enerzijds is het wenselijk dat de risico's belegd worden bij de partij die deze het beste kan mitigeren. Dat zou er voor pleiten om de komende jaren het opbrengstrisico's grotendeels bij de provincie te leggen. Immers:

- De opbrengstrisico's zijn de komende jaren zo groot, dat deze niet zonder meer als 'bedrijfsrisico' bij de vervoerbedrijven gelegd kunnen worden;
- Als deze risico's wel geheel bij de vervoerbedrijven zouden liggen dan zou dat, gelet het primaire doel (positieve businesscase voor vervoerbedrijven) leiden tot een onacceptabel hogere prijs;
- De provincie heeft het laatste woord wat betreft de belangrijkste mitigerende maatregel: aanpassing van het voorzieningenniveau.

Daarbij is het belangrijk om de huidige concessies zo veel mogelijk in tact te laten vanwege de borging van de continuïteit van de eerder gemaakte afspraken .

Een analyse van de combinatie van afschalingspakketten en herstelscenario's laat zien dat de risico's wat betreft de reizigersopbrengsten in 2022 het grootst zijn. In de jaren 2023 t/m 2025 is er in alle herstelscenario's sprake van een vergelijkbare jaarlijkse groei van ongeveer 7 procent-punten. De risico's die daarmee samenhangen zijn overzichtelijk. We verwachten dat, eventueel met uitzondering voor het geval dat het herstel zeer langzaam gaat, de vervoerbedrijven dit risico kunnen dragen.

Transitiejaar 2022

Het kalenderjaar 2022 beschouwen we als transitiejaar. Dat betekent dat we afspraken maken met de vervoerbedrijven over de kosten van hun concessie en overeenstemming bereiken over een reëel herstel scenario voor de provincie Utrecht. Op basis van deze afspraken worden de subsidies voor 2022 vastgesteld. Maar, mocht het herstel langzamer verlopen dan voorzien, dan worden de tekorten die het gevolg zijn van dit langzame herstel, zoveel als mogelijk is afgedekt. In eerste instantie door het Rijk middels een verlengde BVOV-regeling (mits daartoe besloten wordt). En als de regeling van het Rijk ontbreekt of ontoereikend is, dan zal de provincie het (resterende) tekort, voor zover dat binnen haar (juridische) mogelijkheden ligt, zo veel mogelijk aanvullen.
Omdat het risico voor de vervoerbedrijven door deze regeling zeer klein is wordt als randvoorwaarde een rendement van 0% gehanteerd.

2023 t/m 2025, business as usual

Zoals aangegeven blijft de concessie voor de jaren 2023 tot en met 2025 zoveel mogelijk ongewijzigd. Omdat de twee concessies sterk van elkaar verschillen zullen de benodigde aanpassingen anders zijn. Hieronder in het kort de belangrijkste punten wat betreft het opbrengstrisico van beide concessies.

Syntus

Het opbrengstrisico blijft in deze drie jaren ongewijzigd bij de vervoerder liggen. Eventueel kan een clausule worden opgenomen dat bij forse afwijkingen van de reizigersopbrengsten ten opzichte van de prognose concessiehouder en concessieverlener hiervoor een regeling treffen.

U-OV

In de concessie van U-OV is vastgelegd dat de subsidie van jaar t sterk afhankelijk is van de opbrengsten van jaar t-2. We continueren deze regeling in de verlengde concessie. Dat betekent dus dat in 2022 en 2023 de t-2 regeling, met in acht name van het hierboven gestelde voor transitiejaar 2022, gewoon van kracht is. Met de kanttekening dat de gelden die samenhangen met de BVOV-regeling, en met een eventuele provinciale aanvulling voor 2022, in deze beschouwd worden als opbrengsten.

Prognose reizigers en reizigersopbrengsten

We gaan uit van een realistische prognose van de reizigersopbrengsten. Immers: de business cases van provincie en vervoerbedrijven zullen op basis van deze prognose sluitend moeten zijn. Op basis van deze prognose bepalen de vervoerbedrijven hun aanbod en berekent de provincie de risico's. Ook zullen de vervoerbedrijven op basis van deze prognose hun jaarlijkse personeel en materieelplanning berekenen.

Een prognose van de inkomsten is dus niet alleen van belang voor het opbrengstrisico van de vervoerders. De prognose is ook van groot belang voor de financiën van de provincie. Bij het vaststellen van het te hanteren herstelscenario speelt het volgende dilemma:

- Een (te) voorzichtige prognose leidt tot meer afschaling en dus een lagere OV-kwaliteit. Als het herstel sneller gaat dan is er sprake van extra frictiekosten.
- Een (te) optimistische prognose betekent dat de risico's groter worden. Dit vertaalt zich in een hogere prijs. Maar door het risico af te toppen kan deze prijsverhoging beperkt worden. Ook kan het risico beperkt worden door bij een langzamer herstel extra af te schalen.

Op voorhand gaan we uit van een herstelscenario dat ergens tussen de huidige landelijke scenario's 2 en 3 ligt. Vanzelfsprekend heeft het afschalingspakket ook invloed op het

herstelscenario. Bij 10% afschaling zal het herstel immers sneller gaan dan bij 20% afschaling. We vragen de vervoerbedrijven om voor de specifieke Utrechtse situatie deze herstel scenario's op te stellen. Daarbij dienen de vervoerders zowel uit te gaan van de huidige ontwikkelingen en verwachtingen als van de vervoergroei in de jaren voor Covid-19 (gemiddelde jaarlijkse groei ruim 3%). Op basis van deze scenario's dient voor beide pakketten een businesscase worden opgesteld.

Linksom of rechtsom komen de (financiële) consequenties van het te hanteren herstelscenario bij de provincie te liggen. Daarom zal de provincie, op basis van de voorstellen van de vervoerbedrijven, uiteindelijk het te hanteren herstelscenario vaststellen.

Voorzichtig of optimistisch

Bovenstaande maakt straks duidelijk wat de consequenties zijn van de keuze tussen de pakketten 10% of 20% extra afschaling. Op basis van de voorstellen van de vervoerbedrijven komen we tot nauwkeurige prognoses van kosten en risico's voor de provincie. Vervolgens is het aan Gedeputeerde Staten om voor één van de twee pakketten (of iets er tussen in) te kiezen.
Bij de te nemen beslissing speelt ook de eventuele voortzetting van de Rijksbijdrage (BVOV) voor 2022 een cruciale rol. De kans op een verlenging van de Rijksbijdrage is derhalve een element in de risico berekening van de provincie.
Mogelijkheden om extra budget binnen de provincie te vinden zijn beschreven in paragraaf 6.5.

Winst en verlies

Uitgangspunt is een gezonde businesscase voor de beide vervoerbedrijven. Gezond betekent zwarte cijfers, of te wel een zeker rendement.
Enerzijds is het logisch dat de bedrijven vanaf 2023 een beperkt rendement mogen hebben. Dat is niet alleen voor de OV-branche de komende jaren van belang. Het is ook voor de jaren daarna noodzakelijk, als we willen dat gezonde bedrijven op nieuwe concessies gaan inschrijven. Maar anderzijds verwachten we dat we samen werken aan het gezond maken van het openbaar vervoer. De Rijksoverheid heeft flink in de buidel getast, en zeker als de provincie Utrecht ook financieel gaat bijdragen mag extra inspanning van de vervoerbedrijven verwacht worden.

Daarom hanteren we als uitgangspunt dat excessieve winsten voorkomen moeten worden. In de op te stellen businesscase dienen de vervoerbedrijven uit te gaan van geen rendement (0-lijn) in 2022. Voor de daarop volgende jaren hanteren we voor het opstellen van de businesscase en een nader te bepalen bescheiden rendement.

6.3 Efficiencymaatregelen

Onderdeel van het Transitieplan is dat in de komende jaren de kostprijs afneemt. We verwachten dat de efficiency van de vervoerbedrijven verder toeneemt. Daarbij realiseren we ons dat de afgelopen twintig jaar in deze bedrijfstak, door de aanbestedingsdruk, al forse stappen gezet zijn. En ook het afgelopen jaar is, mede door de Corona druk, de efficiency nog verder verbeterd.
In deze paragraaf gaat het derhalve niet alleen om 'dingen slimmer doen'. Het gaat ook om 'dingen anders doen'. Soms zijn afspraken in de concessies verouderd en leveren ze niet meer de bijdrage die ervan verwacht werd. En soms wordt, in deze tijden van beperkte budgetten, een voorziening anders gewaardeerd in relatie tot de noodzakelijke afschaling van de dienstregeling. In dit Transitieplan geven we enkele handreikingen aan de vervoerbedrijven,

maar we willen vooral de vervoerbedrijven uitnodigen om met eigen voorstellen te komen. Het gaat tenslotte om hun businesscase.
Tot slot verwachten we ook dat het landelijke transitieplan, dat rond 1 juli 2021 verschijnt, met handreikingen voor efficiencyverbeteringen komt. Bijvoorbeeld maatregelen om de spits door spreiding af te vlakken.

Inzet materieel

In deze paragraaf gaat het met name om de uitstroom van het overtollige materieel, zo mogelijk in combinatie met een verdere verduurzaming.

Grofweg zal de materieelbehoefte de reizigersvraag volgen. Dat betekent dat er in de jaren 2022 en 2023 sprake zal zijn van een overschot, waarna er in de jaren 2024 en 2025 weer meer materieel nodig zal zijn, al ligt het niet voor de hand dat we dan weer terug zijn op het niveau van 2019. Enerzijds omdat het herstel in 2025 nog geen 100% zal zijn en anderzijds omdat de inspanningen met betrekking tot de spreiding van reizigers in ieder geval enig effect zullen hebben.
De vervoerder dient aan te geven of het wenselijk is om het materieel versneld af te stoten en in 2024 nieuw materieel aan te schaffen, of dat het voordeliger is om het materieel twee jaar lang terzijde te stellen. Die rekensom zal sterk afhangen van de leeftijd en leasecontracten van het materieel. Daarom dienen Syntus en Qbuzz dit gezamenlijk te bekijken. Andere punten die hierbij een rol spelen zijn:

- Eventuele landelijke afvloeiingsregeling voor overcompleet busmaterieel;
- Eventuele stimuleringssubsidies (landelijk, provinciaal) aanschaf Zero Emissie materieel;
- De emissie doelstellingen van de provincie Utrecht;
- Het herstelscenario waar de provincie Utrecht van zal uitgaan.

Vanzelfsprekend blijft het materieel bij de verlenging langer in dienst. Maar overwogen kan ook worden om een deel van de huidige busvloot ook na de verlenging naar de volgende concessie(s) over te laten gaan. Naast allerlei nadelen zijn er ook voordelen:

- Lagere kosten in huidige en nieuwe concessies;
- Nieuwe concessies hebben niet vanaf de eerste dag (bijna) 100% nieuw en elektrisch materieel nodig;
- Nieuwe concessies hoeven niet vanaf de eerste dag voor alle bussen over laadapparatuur te beschikken.

Mocht de verlenging onverwachts toch niet mogelijk blijken, dan gelden bovenstaande argumenten nog veel sterker.

Vanzelfsprekend zal er uiteindelijk sprake zijn van een mix van maatregelen, waarbij verduurzaming van groot belang is. De provincie zal zich dan ook inspannen als het gaat om zekerheidsstellingen en overdracht naar volgende concessies.
De materieelkosten nemen af omdat, doordat de concessies twee jaar langer worden voortgezet, de voertuigen over een langere periode kunnen worden afgeschreven. Wel zullen, doordat de bussen gemiddeld ouder worden, de onderhoudskosten iets toenemen. Maar in totaliteit rekenen we op een beperkte kostenverlaging op dit onderdeel. Deze kostenreductie moet in de kostprijsberekening een plaats krijgen.

Personeelsinzet en personeelskosten

We gaan er vanuit dat door de afschaling van de dienstregeling de personeelsvraag de komende periode zal afnemen. Dit zou moeten kunnen leiden tot lagere personeelskosten. Een, al dan niet door het Rijk ondersteunde ‘ouderenregeling’ kan deze kostenreductie vergroten. Net als

materieel dienen de vervoerbedrijven een keuze te maken of het vasthouden van personeel financieel gunstiger is dan het laten afvloeien en weer opnieuw aannemen van medewerkers. Daarbij eist de provincie dat de vervoerbedrijven zich positioneren als goed werkgever. Hoewel de provincie niet verantwoordelijk is voor het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden van de vervoerbedrijven, zal zij in deze wel actief meedenken in oplossingen die met name een directe invloed hebben op de werkgelegenheid.

Intensivering samenwerking

De provincie heeft met blijdschap geconstateerd dat beide vervoerbedrijven hun samenwerking rond de jaarlijkse vervoerplannen versterkt hebben. De samenwerking, die al goed was, is onder druk van Corona, het afgelopen jaar verder geïntensiveerd. Wij gaan er vanuit dat dit doorgezet wordt.

6.4 Flexibiliteit

Er is al aangegeven dat de addenda op de concessies moeten leiden tot flexibele concessies. Daarbij gaat het er vooral om dat mutaties, met name in de reizigersvraag en in de financiën, snel opgevolgd kunnen worden. Daarvoor zijn een aantal maatregelen onontbeerlijk:

1. Twee momenten per jaar waarop de dienstregeling sterk aangepast kan worden. Naast de ‘normale’ wijzigingsdatum in december gaan we uit van een wijzigingsdatum aan het begin (of eventueel eind) van de zomervakantie;
2. Betere afstemming van het aanbod op de vraag, met name op de hoog frequente verbindingen. Denk daarbij aan de weken voor de zomervakantie, maar ook aan de stillere werkdagen (met name de vrijdag). Eén en ander natuurlijk afhankelijk van de wijze waarop de vervoervraag zich de komende jaren zal herstellen;
3. Direct inspelen op overbezetting. Het herstel van de vervoervraag zal zeker niet gelijkmatig plaatsvinden. Dat kan er toe leiden dat er hier en daar ineens capaciteitsproblemen ontstaan. Verwacht wordt dat de vervoerbedrijven daar snel, dat wil zeggen binnen enkele dagen, op in kunnen spelen.

Bij capaciteitsproblemen moet er vrijwel direct opgeschaald kunnen worden. In de overige gevallen hanteren we de beide wijzigingsmomenten van de dienstregeling. Als de vervoervraag zich sneller hersteld dan verwacht, dan wordt op die momenten de dienstregeling (versneld) opgeschaald. De extra opbrengstengroei is daarbij leidend. Als de vervoervraag zich langzamer hersteld en er door de tegenvallende opbrengsten een financieel probleem ontstaat dan zal, tenzij er extra financiële middelen gevonden worden, de dienstregeling zo snel mogelijk verder afgeschaald moeten worden. Daarbij zal teruggegrepen worden op reeds eerder ontworpen pakketten en zal een verkort vervoerplan proces worden doorlopen. Door in dit soort situaties versneld af te schalen kunnen de risico’s beperkt worden.

6.5 Financiën en budget

Uitgangspunt is dat het in de meerjarenbegroting van de provincie vastgelegde budget voor exploitatie onverminderd beschikbaar blijft. Daarboven beschikt de provincie over een buffer (vereveningsreserve) om eventuele tegenvallers in beide concessies op te kunnen vangen. Deze buffer bedraagt op dit moment ongeveer 4,7 miljoen euro en kan voor deze ‘tegenvaller’ ingezet worden.

Daarnaast stellen we voor om, indien nodig, een deel van het budget dat bestemd is voor subsidies aan doorstromingsmaatregelen in de jaren 2022 en 2023 voor exploitatie te bestemmen[3]. Ook kan er door het aanpassen van posten binnen de begroting, bijvoorbeeld minder reserveringen voor bonus uitkeringen, meer budget beschikbaar komen.

Voor de periode 2022 t/m 2025 kan dit mogelijk optellen tot ongeveer € 15 miljoen euro die binnen de OV-begroting hiervoor in totaliteit vrijgemaakt kan worden[4]. Als er meer duidelijkheid is over de benodigde gelden dan zal aan GS en PS worden voorgesteld worden om de benodigde verschuiving van begrotingsgelden goed te keuren.

Uitgangspunt is dat de provincie voor 2022 grotendeels garant staat voor het geval de reizigersopbrengsten tegenvallen. Vooralsnog gaan we er vanuit dat het risico, dat eerder bij de begroting is gemeld bij het weerstandsvermogen, voortgezet wordt naar 2022. Immers, nu het Rijk besloten heeft dat de BVOV voor heel 2021 geldt, is het zeker dat dit beroep op het weerstandsvermogen in 2021 niet nodig is. In september is duidelijk welk risico voor 2022 moet worden opgenomen in de provinciale begroting. Ook zal dan aangegeven kunnen worden met welk (beperkt) risico voor de provincie in de jaren 2023 t/m 2025 rekening moet worden gehouden.

Omdat het herstel van de vervoervraag geleidelijk verloopt en de kosten voor de vraag uitgaan, hanteren we in de berekeningen een begrotingspost voor de komende vier jaar in totaliteit. Maar we weten zeker dat de provinciale bijdrage ieder jaar anders zal zijn. Wat betreft de fluctuaties zal er in september meer duidelijkheid zijn. Vervolgens zal er een gedetailleerd financieringsvoorstel worden opgesteld.

Punt van aandacht is tenslotte de verdeling van het beschikbare budget over beide concessies. Op voorhand zal dat niet evenredig gebeuren. Immers, de tekorten zijn in de U-OV concessie verhoudingsgewijs groter dan in de Syntus concessie. Dat komt omdat de kostendekkingsgraad in de U-OV concessie hoger was. Op basis van:

- De plannen van de vervoerbedrijven
- het geprognosticeerde hersteltempo van beide concessies
- Het herstel van de vervoervraag in iedere concessie afzonderlijk
- En de mutaties in aantal dru's (opschaling) per concessie

zal jaarlijkse de subsidie voor beide concessies, zoals te doen gebruikelijk, afzonderlijk worden bepaald en verleend.

---

[3] In de jaren 2021 t/m 2023 is het budget voor subsidiering van OV-infrastructuurmaatregelen van derden (lees subsidies voor doorstromingsmaatregelen gemeenten) fors verhoogd. Covid-19 leidt tot minder doorstromingsmaatregelen en minder personele en financiële capaciteit bij gemeenten. Naar verwachting zullen er dan ook niet voldoende subsidie aanvragen komen, met als risico dat dit budget niet uitgenut wordt. Het budget voor de jaren 2022 en 2023 wordt teruggebracht naar € 2,5 miljoen per jaar. Daardoor zou er dan ruim € 8,5 miljoen beschikbaar komen voor het Transitieplan.

[4] Deze mogelijkheid voor extra gelden is (nog) niet in de tabel op bladzijde 12 verwerkt.

Bijlage 1 Planning vervolgstappen

Activiteit	**door**	**wanneer**
Vaststellen Transitieplan	GS	25 mei 2021
Indienen Vervoerplannen voor 2 pakketten *op basis van Transitieplan PU*	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 *op basis van Transitieplannen PU en Rijk*	Vervoerbedrijven	1 augustus 2021
Indienen Concept Verlengingsplannen *op basis van Transitieplannen PU en Rijk*	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[5]

[5] Afhankelijk van de voorwaarden voor de Rijkssteun voor 2021 en de benodigde voorbereidingstijd.