

**College van Gedeputeerde Staten
statenbrief**

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Milieu & Mobiliteit

DATUM	23-3-2021	NUMMER PS	2021MM34
DOMEIN	Mobiliteit	COMMISSIE	Commissie M&M
STELLER	D.A. Eerdmans	TELEFOONNUMMER	06 2307 1707
NUMMER	82221C4B	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee

Onderwerp Statenbrief:

Vorbereiding transitieplan OV en wijziging dienstregeling tweede helft 2021 vanwege Covid-19

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting

De coronacrisis heeft grote impact op het OV. De reizigersinkomsten zijn sterk teruggelopen. Recent werd landelijk duidelijk dat de situatie nog nijpender wordt, omdat het Rijk voornemens is om per 1 oktober 2021 te stoppen met compenseren van de derving van reizigersinkomsten terwijl tegelijk de coronacrisis met reisbeperkingen voortduurt. Continuëren van de huidige dienstregeling leidt voor de periode tot en met 2025 tot grote tekorten, die in het worst case scenario kunnen oplopen tot 100 miljoen euro. Zonder Rijkssteun zal dit tekort door provincie en vervoerbedrijven 'opgelost' moeten worden. Landelijk is afgesproken dat de decentrale OV autoriteiten in het voorjaar van 2021 transitieplannen presenteren, waarin aangegeven wordt hoe we de continuïteit van het regionale openbaar vervoer de komende jaren kunnen borgen. Een stevige extra afschaling van de dienstregeling is in alle scenario's noodzakelijk. De eerste stap hiertoe moet al in de tweede helft van 2021 gezet worden door beperkte verdere afschaling van de dienstregeling en door het aanspreken van het in de begroting gereserveerde weerstandsvermogen voor deze situatie. Tegelijk willen wij, direct als het weer kan, vol inzetten op het weer aantrekken van reizigers om zo weer in een positieve in plaats van negatieve spiraal te komen. Een goed functionerend OV-systeem is immers noodzakelijk voor gezonde verstedelijking.

Inleiding

Door de coronacrisis is net als overal elders in het land het aantal reizigers in de beide Utrechtse OV-concessies (U-OV en Syntus Utrecht) sterk teruggelopen, en is een groot financieel probleem ontstaan voor zowel de vervoerders als de provincie. Het is vrijwel zeker dat de komende vijf jaar het aantal reizigers nog niet op het niveau van voor de crisis zal zitten. Dit is conform landelijk gehanteerde prognoses: naar verwachting zullen mensen meer thuis blijven werken en studeren en hebben sommige reizigers de overstap naar de (elektrische) fiets of de auto gemaakt. Bovendien heeft de pandemie tevens grote economische gevolgen. Dit heeft, ook negatieve impact op het OV-gebruik.

In 2020 zijn de gedeerde reizigersinkomsten voor het grootste gedeelte gecompenseerd door de Beschikbaarheidsvergoeding OV (BVOV), waarin het Rijk de weggevallen inkomsten compenseert tot 95% van de kosten. Inmiddels is bekend dat de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer (BVOV) van het Rijk in de eerste helft van 2021 gecontinueerd wordt. Het Rijk heeft tevens het aanbod gedaan dit ook voor het derde kwartaal, maar dan wel voor de laatste keer, te doen. Hierover is landelijk nog discussie gaande, waarbij de decentrale overheden en vervoerders bij het Rijk pleiten voor voortzetting van de regeling, ook na 1 oktober 2021. De uitkomst daarvan is nog niet bekend en ongewis.

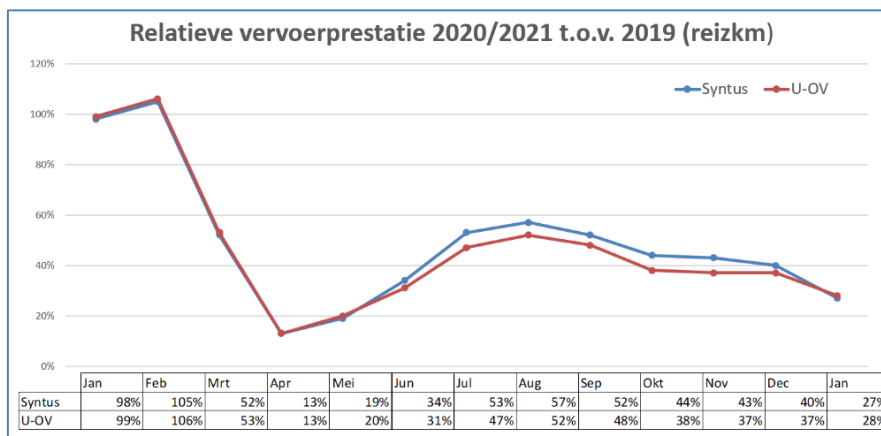
Als de Rijkssteun na het derde kwartaal definitief niet voortgezet wordt, zullen de komende jaren de tekorten bij de vervoerders en de provincie in de tientallen miljoenen lopen. De businesscase van beide concessies is dan bij lange na niet meer sluitend. De verwachting is dat de (aandeelhouders van de) vervoerders dit niet zondermeer

kunnen dragen. Omdat deze pandemie niet tot het normale bedrijfsrisico van de vervoerders gerekend kan worden, moeten provincie en vervoerders gezamenlijk tot oplossingen komen voor een gezonde bedrijfsvoering van beide concessies. Dit is conform de in beide concessies vastgelegde hardheidsclausule en is ook noodzakelijk om de continuïteit van het OV voor de reizigers te waarborgen. Bovendien komen door de gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid in de U-OV-concessie de verliezen hiervan grotendeels bij de provincie terecht, die dat ook niet kan opvangen binnen de bestaande meerjarenbegroting voor het Uitvoeringsprogramma OV. Zoals we u eerder bericht hebben heeft ons college op 29 september 2020 daarom tot een aantal maatregelen om het OV financieel gezond te krijgen en te houden: het afschalen van de dienstregeling per 3 januari 2021 met 8% en het voornemen de concessies met twee jaar te verlengen tot december 2025. Deze maatregelen waren gebaseerd op de toenmalige verwachtingen wat betreft de Rijkssteun en de ontwikkeling van de pandemie. Inmiddels zijn deze verwachtingen dus naar beneden bijgesteld, door het voortduren van de coronapandemie en de bijbehorende reisbeperkingen met het OV, de daardoor langere herstelperiode, en het mogelijke einde van de Rijkssteun vanaf 1 oktober 2021. Dit heeft gevolgen voor het transitieplan OV dat de provincie (net als alle andere decentrale OV-autoriteiten) bezig is op te stellen, en voor de vervoerplannen voor de tweede helft van 2021 en voor 2022 en verdere jaren. Middels deze brief informeren wij u over de gevolgen en de noodzakelijke vervolgstappen.

Toelichting

Situatie nijpender dan voorzien

De situatie is dus nijpender is dan eerst was voorzien. Met name de voortdurende coronapandemie en de daardoor langere herstelperiode (vrijwel zeker tot minimaal 2025) maakt het noodzakelijk de prognoses te herzien.



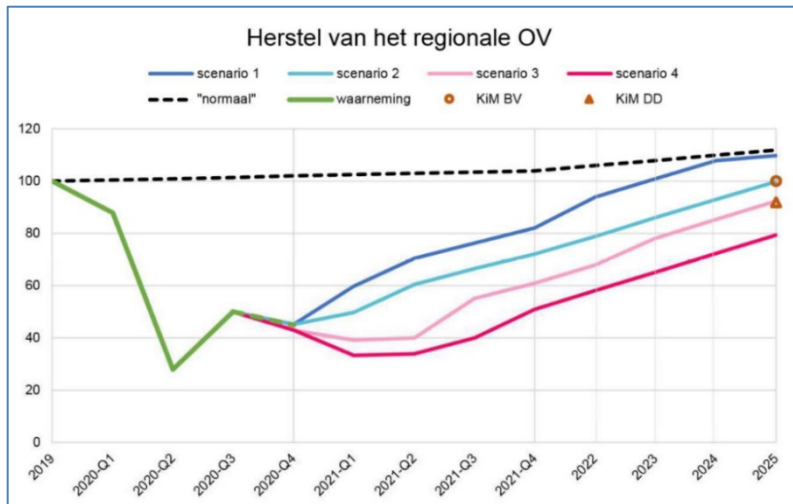
Relatieve vervoerprestaties van de Utrechtse concessies in 2020 en januari 2021 ten opzichte van 2019. Het landelijk gemiddelde volgt ongeveer dezelfde lijn¹.

Over het gehele jaar 2020 gezien was de vervoervraag gemiddeld 50% ten opzichte van het jaar 2019. De in december aangescherpte coronamaatregelen hebben in heel Nederland tot een verdere daling geleid. In januari 2021 was de vervoervraag gedaald tot ongeveer 28%.

Door deze ontwikkelingen zijn de landelijke verwachtingen wat betreft de terugkeer van de reizigers fors naar beneden bijgesteld. In onderstaande grafiek zijn de landelijk opgestelde scenario's weergegeven. Tot voorkort gingen we uit van scenario 2, maar inmiddels wordt landelijk aangenomen dat scenario 4 dichterbij de waarheid ligt. De meest recente prognoses voor 2021 lopen uiteen van 38% tot 62% minder reizigersopbrengsten ten opzichte van 2019.

¹ Zichtbaar is dat de U-OV concessie iets harder getroffen wordt dan de Syntus concessie. Mogelijke oorzaken 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.



Vier landelijk opgestelde scenario's betreffende het mogelijke herstel van het regionale openbaar vervoer². In deze scenario's is slechts beperkt rekening gehouden met extra reizigersverlies door verdere afschaling.

Het continueren van de huidige dienstregeling (waarin al 8% is afgeschaald) leidt in combinatie met het worst case scenario 4 tot een tekort dat kan oplopen tot ongeveer 100 miljoen euro over de periode 2021 t/m 2025). Indien de BVOV-regeling van het Rijk vanaf het vierde kwartaal 2021 niet gecontinueerd wordt, zal dit tekort door provincie en vervoerbedrijven 'opgelost' moeten worden.

Transitieplannen om de continuïteit te borgen

Het is dus duidelijk dat er stevige maatregelen getroffen moeten worden om de continuïteit van het openbaar vervoer te borgen. Met het Rijk en de vervoerbedrijven is in het NOVB (Nationaal Openbaar Vervoer Beraad) afgesproken dat de provincies hiervoor transitieplannen gaan opstellen. Omdat alle concessieverleners met dezelfde problemen worstelen worden er landelijk voorstellen gedaan om kosten te besparen en opbrengsten te verhogen. Deze zijn uiterlijk 1 juli 2021 bekend. Doelstelling is dat voorafgaand de provincies in de loop van voorjaar op hoofdlijnen al hun eigen transitieplan opstellen. Omdat dan nog veel zaken onbekend zijn zal het transitieplan onderdelen bevatten die afhankelijk van de situatie geactiveerd kunnen worden. Gezien de onzekerheid over voortzetting van de Beschikbaarheidsvergoeding OV moeten we ons voorbereiden op een scenario zonder steun van het Rijk, waarin voldoende maatregelen genomen worden om ook zonder Rijkssteun de continuïteit van het OV te borgen. Zo kunnen we goed doordachte en in afstemming met stakeholders (waaronder gemeenten en ROCOV Utrecht) ontwikkelde maatregelen benoemen en deze zo nodig tijdig implementeren. Daarmee voorkomen we een situatie waarin we op een later moment worden geconfronteerd met een acute situatie waarin er zonder overleg met stakeholders drastische maatregelen genomen moeten worden met grote gevolgen voor de reizigers.

Het landelijke transitieplan is geen kant en klaar draaiboek, maar bevat bouwstenen die de provincie kan inzetten, al naar gelang er meer duidelijkheid komt over voortzetting van de Rijkssteun, over maatregelen die genomen worden in het kader van het landelijke transitieplan en over de ontwikkelingen van de reizigersaantallen. De belangrijkste elementen zijn:

1. Opbrengsten en terugkeer van reizigers, inclusief spreiding van de reizigers (afvlakken spitsen) en tarieven
2. Personeel, onder andere ouden regeling en arbeidsvoorwaarden
3. Materieel, met name versnelde uitstroom oud materieel en verduurzaming
4. Concessiecontracten en concessieverlengingen, inclusief kostenreductie vervoerbedrijven
5. Vervoerplannen, afschaling en efficiencyslagen in het netwerk

Het transitieplan is daarmee uitgangspunt voor drie, door de vervoerbedrijven op te stellen plannen:

- Het **verlengingsplan** waarin voorstellen worden gedaan voor de op te stellen addenda, waarin de voortzetting van de huidige concessies tot december 2025 wordt vastgelegd;

² De landelijke scenario's zijn door de bedrijfstak 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 (Kenniss 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. Duidelijk is dat op dit moment de DD-variant actueel 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.

- Het **vervoerplan 2022**, met doorkijk 2023 t/m 2025, waarin de plannen voor het netwerk en de dienstregeling worden gepresenteerd;
- Het **tarievenplan 2022**, waarin de reizigerstarieven, inclusief abonnementsvormen, worden gepresenteerd.

Het transitieplan bevat de uitgangspunten voor en de samenhang tussen deze drie plannen.

Verdere afschaling in Vervoerplan 2022 lijkt onvermijdelijk

Het transitieplan is 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 (lange termijn) ambities van dit college blijven ongewijzigd: we willen blijven inzetten op meer (tevreden) reizigers en een grotere rol van het OV in de mobiliteit. Helaas is het zo dat als de Rijkssteun niet (volledig) gecontinueerd wordt een stevige verdere afschaling van het openbaar vervoer onvermijdelijk is. Dat betreuren wij uiteraard ten zeerste. Juist vanwege de ambities die het college heeft, waaronder de schaalessprong die we willen maken met het openbaar vervoer. In samenwerking met de andere decentrale OV-autoriteiten zetten we dan ook alles op alles om het Rijk ertoe te bewegen het openbaar vervoer te blijven ondersteunen. Tegelijk moeten we ons voorbereiden op scenario's waarin afgeschaald moet worden – en waarin we dit op zo'n manier doen dat het openbaar vervoer voor zo veel mogelijk reizigers aantrekkelijk blijft, en we de OV-ambities toch zo veel mogelijk nog kunnen waarmaken.

Naar het zich laat aanzien is in alle scenario's een forse aanpassing van de dienstregelingen 2022 t/m 2025 noodzakelijk. Het gaat dan over een extra afschaling binnen een bandbreedte van minimaal 10% tot 30% in het worst case scenario, bovenop de 8% die in 2021 al afgeschaald is. Eén en ander afhankelijk van de continuïteit van de Rijkssteun, het herstel van de vervoervraag en de mate waarin efficiencyverbeteringen en kostenreducties gerealiseerd kunnen worden. De hoogte van dit percentage is natuurlijk afhankelijk van eventuele door PS vrij te maken extra gelden.

Omdat er ook in april nog veel zaken onzeker zijn, zal het Transitieplan zich richten op bandbreedtes van afschaling. Uiterlijk september 2021 zullen beslissingen omtrent het Vervoerplan 2022 genomen moeten worden. Het verder afschalen van de dienstregeling zal uiteraard gevoelig liggen. We hechten er daarom veel waarde aan om met het Vervoerplan 2022 een zorgvuldig vervoerplanproces te doorlopen met stakeholders, waaronder ROCOV Utrecht en gemeenten. Bij het transitieplan zullen we een communicatie- en participatieplan opstellen, waarin we aangeven hoe en op welke wijze partijen worden betrokken, waaronder uiteraard ook Provinciale Staten.

Ook na vaststelling van het Vervoerplan 2022 zal er nog sprake zijn van onzekerheden. In ieder geval wat betreft het tempo waarmee en in hoeverre de vervoervraag zich herstelt. Het afgelopen jaar hebben de Utrechtse vervoerders U-OV en Syntus Utrecht zich flexibel opgesteld en hebben we in goede samenwerking tussen provincie en beide vervoerders het OV meermaals kunnen aanpassen op de actuele situatie in deze coronacrisis. Ook de komende jaren zullen we deze flexibiliteit en goede samenwerking hard nodig hebben om in te blijven spelen op de ontwikkeling van de vervoervraag van de reizigers, en om de komende jaren weer zo veel mogelijk reizigers te verwelkomen in het OV.

Aanpak tekorten vierde kwartaal 2021

Als de BVOV op 1 oktober stopt zullen de tekorten in het laatste kwartaal van 2021 snel oplopen. Uitgaande van herstelscenario 4 (worst case) en een Rijksbijdrage tot 1 oktober zal er in dit vierde kwartaal een tekort van bijna 10 miljoen euro ontstaan. Dit tekort kan op verschillende manieren worden opgevangen:

- Gebruik maken van het weerstandsvermogen, waarin rekening gehouden is met dergelijke risico's;
- Voorfinancieren en dit tekort met een positief resultaat in de jaren 2022 t/m 2025 compenseren;
- Verder afschaling van de dienstregeling lopende 2021;
- Tariefsverhoging lopende de dienstregeling 2021.

Een tariefsverhoging is in deze tijd lastig uit te leggen en biedt voor 2021 weinig soelaas omdat het aantal reizigers beperkt is. Bovendien is landelijk afgesproken daar niet te makkelijk aan te beginnen vanwege het belang om reizigers terug te krijgen in het OV.

Afschaling van de dienstregeling vóór 1 oktober 2021 heeft alleen zin als de Rijksbijdrage over het derde kwartaal over de laatste twee kwartalen uitgesmeerd mag worden. Hier vindt momenteel overleg over plaats. Als het tekort van €10 miljoen door afschaling volledig in 2021 gecompenseerd moet worden dan hebben we het over een extra afname van de dienstregeling van 20% tot 40%. Een dergelijk afschaling per 1 oktober is niet reëel, omdat een dergelijk grote afschaling een zorgvuldig vervoerplanproces met betrokkenen vereist.

Daarom heeft ons college besloten om het mogelijke tekort in het vierde kwartaal van 2021 te dekken uit enerzijds een beperkte tussentijdse extra afschaling van de dienstregeling 2021 van ongeveer 2%, en anderzijds het aanwenden van het weerstandsvermogen. De beperkte afschaling zal bestaan uit maatregelen die:

- Het OV-netwerk niet aantasten (geen vervallen lijnen of haltes);
- Op basis van de ervaringen het afgelopen half jaar weinig impact hebben op de reizigers;

- Vanwege de beperkte impact een versneld vervoerplanproces kunnen doorlopen;
- Ook in het geval van continuering van de BVOV zinvol zijn;
- in 2022 eenvoudig voortgezet of bijgesteld kunnen worden.

Deze tussentijdse afschaling past binnen de in het Vervoerplan 2021 aangekondigde bijstelling van het vervoerplan in de zomer van 2021. Gezien de beperkte impact zal hiervoor een vereenvoudigd vervoerplanproces doorlopen worden, waarbij, zodra het concept Bijgesteld Vervoerplan 2021 gereed is, een beperkte consultatie / informatieronde gehouden wordt en ROCOV en gemeenten de mogelijkheid krijgen om met een reactie te komen.

Financiële consequenties

2021

Op dit moment moeten we uitgaan van een BVOV-regeling van het Rijk tot en met het derde kwartaal van 2021. Als de BVOV regeling niet voortgezet wordt zal dit leiden tot een tekort op de exploitatiebegroting van ongeveer € 10 miljoen, een en ander afhankelijk van de details van de BVOV regeling en het tempo waarin de vervoervraag zich weer herstelt. Dit tekort kan maar in beperkte mate opgevangen worden door verdere afschaling van de dienstregeling. Uitgaande van de hierboven benoemde 2% afschaling bespaart dit circa 1 miljoen, en zal voor het resterende tekort zal een beroep gedaan worden op het daartoe aangegeven risico bij het weerstandsvermogen in de provinciale begroting 2021.

2022 t/m 2025

Met het opstellen van het transitieplan wordt toegewerkt naar een pakket maatregelen met een sluitende business case voor zowel vervoerders als provincie. Door een verdere afschaling van de dienstregeling en vele andere te nemen maatregelen worden kosten bespaard. Tegelijk zal, conform de meer-/minderwerkregeling in beide concessies, met de vervoerders gesproken moeten worden over een nieuw tarief per dienstregelingsuur (het DRU-tarief). De nieuwe DRU-tarieven zullen worden opgenomen in de addenda op de beide concessies. De afschaling betekent niet dat de provincie op de exploitatiesubsidie bespaart – met de nieuwe DRU-tarieven zal een balans gevonden moeten worden die past bij de nieuw op te stellen businesscases van vervoerbedrijven en provincie, welke gebaseerd zal zijn op de te verwachten kosten en opbrengsten.

Het toewerken naar een sluitende business case betekent voor de provincie dat het pakket maatregelen voor de periode 2022 – 2025 past binnen de bestaande begroting voor het Uitvoeringsprogramma Openbaar Vervoer. Dit zal bij uitblijvende Rijkssteun dus wel leiden tot forse afschaling van het openbaar vervoer, zoals hierboven toegelicht. Eventuele additionele middelen die door uw Staten worden toegekend aan het openbaar vervoer kunnen leiden tot minder afschaling.

Mocht er in het vierde kwartaal van 2022 nog een vergoeding van het Rijk komen dan kan deze benut worden om minder af te schalen.

Vervolgprocedure / voortgang

Voor de volgende stappen hanteren wij het onderstaande tijdschema:

Concept Bijstelling Vervoerplan 2 ^e helft 2021	April 2021
Provinciaal transitieplan OV (vaststelling GS), incl. communicatie + <i>uitvraag aan vervoerders voor verlengingsplan, vervoerplan 2022 en tarievenplan 2022</i>	Mei 2021
Vaststelling Bijstelling Vervoerplan 2021 door GS	Juni 2021
Concept Vervoerplan 2022 en Tarievenplan 2022 gereed <i>Start consultatie stakeholders</i>	Juni 2021
Vaststelling addenda op de concessies door GS	Juni 2021
Vaststelling Vervoerplan en Tarievenplan 2022	September 2021
Start dienstregeling conform Vervoerplan 2022	December 2021
Nieuwe tarieven conform Tarievenplan 2022	Januari 2022

Op 21 april staat er een informatiesessie gepland voor de Commissie Mobiliteit en Milieu om u nader te informeren over het transitieplan OV.

Bijlagen

Geen.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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