

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Verlenging OV-concessies	TELEFOONNUMMER	+31623071707
DATUM	18-10-2022	E-MAILADRES	David.Eerdmans@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	82514A62		
VAN	David Eerdmans	DOMEIN/OPGAVE	MOB
NUMMER PS	PS2022MM86	TEAM	EOV
		PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk
BIJLAGE	Persbericht Verlenging OV-concessies		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Op 20 september 2022 hebben wij besloten tot het verlengen van de beide Utrechtse OV-concessies met twee jaar. Van dit voornemen hebben wij u eerder al op de hoogte gebracht (Statenbrief Transitieplan OV van 25 mei 2021, docnr 82258584). De verlengde concessies omvatten ook een geheel herijkte *business case*. Dit vanwege het feit dat de gevolgen van de coronacrisis de oorspronkelijke *business case* van de beide OV-concessies geheel onderuit gehaald hebben. Het Utrechtse OV heeft alleen maar in coronatijd naar behoren kunnen doorrijden door ruimhartige Rijkssteun en een beperkte afschaling. Door het verlengen van de concessies met twee jaar borgen we dat het openbaar vervoer (hierna: OV) op peil blijft voor de reiziger, en creëren we tegelijk de ruimte voor een zorgvuldige aanbesteding voor de nieuwe OV-concessies. Die na deze verlenging in december 2025 zullen ingaan. Dit moment van concessiewisseling is ook landelijk afgesproken met de andere decentrale OV autoriteiten en het Rijk.

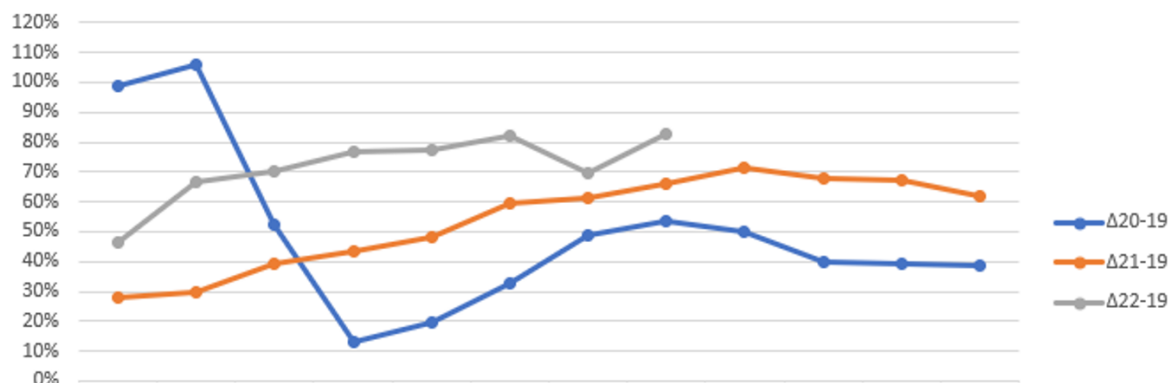
Inleiding:

De provincie Utrecht (hierna: de provincie) is concessieverlener voor twee OV-concessies:

- de concessie Tram en Bus Regio Utrecht (uitgevoerd door Qbuzz onder de naam U-OV), oorspronkelijke looptijd december 2013 – december 2023.
- de concessie Openbaar Vervoer Provincie Utrecht (uitgevoerd door Keolis onder de naam Syntus Utrecht), oorspronkelijke looptijd december 2016 – december 2023.

Het aantal reizigers is fors gedaald vanaf het begin van de coronaepidemie in maart 2020 en is bovendien veel onvoorspelbaarder geworden dan voor corona. Het aantal reizigers is dit jaar, nadat de coronabeperkingen opgeheven waren, weliswaar weer gegroeid, maar zit nog duidelijk onder het niveau van 2019 (momenteel op circa 80% van de reizigers uit 2019). Dit terwijl zonder corona, het aantal reizigers waarschijnlijk door was blijven stijgen (de jaarlijkse groei was tot en met 2019 fors). De daarmee tevens fors gedaalde reizigersinkomsten zetten de betaalbaarheid van het OV en de *business cases* van beide vervoerders onder druk.

Relatieve vervoersprestatie concessies PU 2020-2022 tov 2019 (RKM's)



Cijfers t.o.v.

2019:	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
		106										
2020	99%	%	52%	13%	20%	32%	49%	54%	50%	40%	40%	38%
2021	28%	30%	39%	43%	48%	59%	61%	66%	72%	68%	67%	62%
2022	46%	67%	70%	76%	77%	82%	70%	83%	0	0	0	0

Om de beschikbaarheid van het OV te blijven borgen, is toegewerkt naar een verlenging van de beide concessies.

Toelichting:

Vanwege de grote onzekerheden in reizigersinkomsten hebben wij in september 2020 besloten verschillende oplossingsrichtingen voor het OV te verkennen, waaronder een verlenging van de concessies met twee jaar. In het op 25 mei 2021 vastgestelde Transitieplan OV is het voornemen uitgesproken om de concessies inderdaad met twee jaar te verlengen, omdat de marktsituatie op dat moment dusdanig onzeker was dat het niet goed mogelijk was op dat moment de concessies aan te gaan besteden. Daar komt bij dat aan een verlenging van de concessies financiële voordelen hangen door een langere afschrijving van het materieel. Alle aanbestedingen in OV Nederland lagen overigens stil en op grond van een landelijke afspraak met het Rijk, ook bevestigd door de Europese Unie, was het ook een gewenste uitkomst op de herziene landelijk vastgestelde aanbestedingskalender, dat Utrecht zou verlengen tot december 2025.

Sinds mei 2021 is de provincie (ambtelijk en bestuurlijk) met de beide vervoerders in gesprek geweest om te komen tot overeenstemming over deze verlenging. Doelen van deze gesprekken waren:

- komen tot **bindende afspraken** voor verlenging concessie met 2 jaar en tegelijk herijking van de huidige concessie voor 2023;
- tegen voor beide partijen **acceptabele voorwaarden en risico's**;
- met als uitgangspunt **het OV op peil te houden voor de reiziger**, waar mogelijk weer op te kunnen schalen en een **zo goed mogelijke uitgangspositie voor de start van de nieuwe concessies** te creëren.

In mei 2022 is (ambtelijk) tot overeenstemming gekomen met de vervoerders, en hebben de moederbedrijven van de beide vervoerders ook akkoord gegeven hierop. Daarmee was de weg vrij om toe te kunnen werken naar een besluit over deze verlenging

Met de op 25 mei 2022 door Provinciale Staten vastgestelde Kadernota 2023-2026 is de komende jaren 50 miljoen euro extra voor OV uitgetrokken, wat de ruimte schiep om het OV daadwerkelijk op peil te houden. Met het ons besluit van 20 september 2022 hebben wij daadwerkelijk besloten tot het verlengen van de concessies. Dit besluit omvat twee gewijzigde concessiebeschikkingen, waarin beide concessies met twee jaar worden verlengd, gebaseerd op de geheel herijkte *business cases* voor de jaren 2023, 2024 en 2025.

Nadere overwegingen bij de verlenging

De volgende overwegingen, feiten en randvoorwaarden hebben bij het proces om te komen tot verlenging een rol gespeeld:

1. **De verlenging is noodzakelijk, omdat eerder aanbesteden niet goed mogelijk was.**

Gezien de grote onzekerheden die de coronacrisis met zich meebracht omtrent reizigers(opbrengsten), was het niet goed mogelijk om conform de oorspronkelijke planning de aanbesteding voor de nieuwe concessies op de markt te brengen. Zonder aanbestede nieuwe concessies zou er vanaf december 2023 geen OV meer in de provincie zijn. Conform Europese regelgeving is het, als OV dreigt uit te vallen, mogelijk concessies onderhands te verlenen/verlengen met een maximale termijn van twee jaar (zie verder onder Juridisch). Door de concessies te verlengen wordt geborgd dat er ook in deze twee jaar OV wordt geboden voor de reizigers in de gehele provincie, en wordt tegelijk rust en ruimte geschapen voor een zorgvuldige aanbesteding van de volgende concessies, die per december 2025 ingaan.

2. **De verlengde concessies hebben een nieuwe, passende *business case***

De coronacrisis heeft de *business case* van de vervoerbedrijven voor de Utrechtse concessies geheel onderuit gehaald. Dit speelt uiteraard met name aan de opbrengstenkant: door de fors afgenomen reizigersaantallen liggen de reizigersinkomsten ook fors lager, en de verwachting, ook in landelijke scenario's, is dat dit niet voor het einde van de verlengde concessies in december 2025 volledig hersteld is naar het niveau van pre-corona (2019). Bovendien zat het OV in de jaren pre-corona fors in de lift, dus zonder corona was het aantal reizigers in 2022 naar verwachting fors hoger geweest dan in 2019. De coronacrisis heeft echter ook effect op de kosten, met name de personeelskosten: het ziekteverzuim is nu fors hoger dan pre-corona (door corona, door quarantaine en door uitgestelde zorg), wat betekent dat er meer chauffeurs nodig zijn bij dezelfde hoeveelheid vervoer. De coronacrisis is een situatie waar de vervoerders onmogelijk rekening mee hebben kunnen houden bij de inschrijving lang geleden. Met een beroep op de hardheidsclausule in beide concessies hadden de vervoerders ook zonder verlenging in deze uitzonderlijke situatie van de provincie kunnen verlangen dat er een herijkte *business case* voor de concessies gemaakt werd. De herijkte *business case* gaat naar verwachting in totaal bijna 60 miljoen euro extra kosten ten opzichte van wat eerder begroot is, verspreid over de jaren 2023, 2024 en 2025 (zie ook voorstel 6.3 van de Kadernota 2023 – 2026, doc. nr. UTSP-1960005650-118). Deze 60 miljoen euro wordt deels veroorzaakt door genoemde effecten van corona op opbrengsten en kosten, en daarnaast deels door algehele kostenstijgingen (onder andere de fors gestegen brandstofkosten). Deze laatste kostenstijgingen staan weliswaar los van corona, en gesteld zou kunnen worden dat deze in tegenstelling tot de corona-effecten onder het normale ondernemingsrisico horen. Echter, de vervoerders zijn niet verplicht om in te stemmen met een verlengde concessie, en de vervoerders zullen in geen geval instemmen met een verlieslatende *business case*. Daarom betreft de herijkte *business case* alle (reële) kostenstijgingen. Uiteraard zijn kostendalingen ook meegenomen, waaronder een financieel voordeel door langere afschrijving van de busvloot. De 60 miljoen euro kan ook in de praktijk hoger of lager uitpakken door de gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid (zie onder punt 5). Ook kan het bedrag lager uitpakken als het Rijk de steun voor het OV in de provincie toch nog doorzet in 2023; daar ziet het overigens niet naar uit. Met de door Provinciale Staten vastgestelde Kadernota 2023-2025 is alvast 50 miljoen euro gereserveerd.

3. **De business case is extern getoetst**

De door de vervoerders ingediende, herijkte *business case* voor de verlenging is door een onafhankelijke, deskundige externe partij getoetst aan parameters en kengetallen voor OV-concessies, om zo vast te stellen dat er sprake is van een marktconform aanbod. Deze toetsing is noodzakelijk nu de herijkte *business case* niet onder marktdruk tot stand is gekomen. Door deze toetsing wordt aan de voorkant geborgd dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Er is ook een borging achteraf door het afromen van eventuele excessieve marges.

4. **De herijkte business case kent een balans tussen risico's en marges**

De gewijzigde concessiebeschikkingen kennen een andere verdeling van risico's dan oorspronkelijk het geval was. De kostenrisico's blijven onverminderd bij de vervoerders liggen, dus als de kosten hoger of lager uitpakken dan opgenomen in de *business case* is dit het risico voor de vervoerder. Deze blijven in de nieuwe situatie deels bij de vervoerder liggen, omdat het wenselijk is dat de vervoerders een prikkel blijven houden om meer reizigers aan te trekken. Tegelijk zijn de onzekerheden door de coronacrisis nog steeds dusdanig groot, dat het niet redelijk is deze geheel bij de markt neer te leggen. Binnen een bandbreedte rondom de geraamde reizigersinkomsten dragen de vervoerders geheel het risico van hogere of lagere inkomsten, buiten die bandbreedte ligt het risico grotendeels bij de provincie. Deze afgesproken risicoverdeling betekent dat als de reizigersinkomsten meevallen, de meer-inkomsten deels naar de provincie vloeien, waarmee de provincie ruimte krijgt om dit te herinvesteren en daarmee het OV-aanbod verder uit te breiden. Tegelijk kunnen de inkomsten ook tegenvallen, wat extra kosten voor de provincie met zich meebrengt. Bij genoemde risicoverdeling hoort ook een redelijk (maar geen excessief) rendement voor de vervoerders. De Europese regelgeving (de PSO-verordening) staat een redelijk rendement toe in onderhands verleende concessies. Dit rendement is niet gegarandeerd; als bijvoorbeeld de kosten hoger uitpakken of de inkomsten lager, valt het rendement lager uit. Bepaald niet denkbeeldig in deze economisch lastige tijden. Om onrechtmatige staatssteun te voorkomen is het rendement wel gemaximeerd; gerealiseerd rendement boven dit maximum wordt door de provincie afgeroomd.

5. **Met deze verlenging wordt het OV voor de reiziger geborgd**

Door het vaststellen van de gewijzigde concessiebeschikkingen wordt geborgd dat er ook in de jaren 2023-2025 goed OV is. Bovendien is met de vaststelling van de nieuwe financiële afspraken, in combinatie met de reservering van 50 miljoen euro in de Kadernota 2023-2025 geborgd dat het OV niet verder afgeschaald hoeft te worden.

Uitgangspunt in de *business case* van de vervoerders is de huidige omvang van het OV-aanbod. Tegelijk zijn er ook afspraken gemaakt over financiële verrekeningen als de provincie besluit tot opschaling of afschaling van het OV-aanbod. De gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid betekent immers dat de provincie de lusten en lasten van hogere of lagere reizigersinkomsten draagt, en op basis daarvan kan besluiten om de hogere reizigersinkomsten te benutten om het aanbod uit te breiden. Of bij onverhoopt tegenvallende inkomsten, bij voorbeeld door nieuwe coronabeperkingen, toch extra af te schalen. Deze keuze ligt bij de provincie. De hoop is uiteraard dat reizigers het OV weer steeds meer weten te vinden, en dit ruimte schept om het vervoer verder op te schalen.

Ook de kwaliteit van het OV blijft geborgd: het Programma van Eisen van beide concessies blijft in principe ongewijzigd. Er zijn alleen wijzigingen doorgevoerd waar dit noodzakelijk was voor de verlenging, plus een beperkt aantal wijzigingen om meer flexibiliteit door te voeren in het vervoerplanproces, om zo - waar nodig - sneller in te kunnen spelen op veranderende vervoervraag. Op het gewijzigde Programma van Eisen (hierna: PvE) is conform wettelijke verplichting advies gevraagd aan consumentenplatform ROCOV Utrecht. Gezien de beperkte hoeveelheid wijzigingen was het ROCOV-advies ook beknopt. Een aantal aanbevelingen van het ROCOV zijn overgenomen, waaronder expliciet in het PvE benoemen van een publieksconsultatie op het jaarlijkse Vervoerplan en het behouden van de verkrijgbaarheid van papieren reisinformatie in de servicewinkels.

Financiële consequenties

Conform de door de vervoerders opgestelde en door de provincie en een onafhankelijke externe partij getoetste *business cases* heeft de provincie 60 miljoen euro extra in totaal voor OV nodig in de jaren 2023-2025 ten opzichte

van de bedragen die beschikbaar waren voor de exploitatiesubsidie, voordat de Kadernota 2023-2025 werd vastgesteld. Dit bedrag is niet gelijk verdeeld over de jaren: de verwachting is dat de reizigersaantallen elk jaar toenemen, en de benodigde exploitatiebijdrage dus daalt.

Van deze 60 miljoen euro wordt 50 miljoen euro gedekt door de middelen die in de Kadernota 2023-2025 extra zijn vrijgemaakt voor de exploitatie van OV. Het resterende bedrag wordt mogelijk gedekt uit aanvullende steunmaatregelen van het Rijk voor 2023, ofschoon de voortekenen niet positief zijn. Als het Rijk niet over de brug komt, zal een beroep worden gedaan, indien nodig, op de reserve weerstandsvermogen.

Zoals beschreven onder 'Kanttekeningen en bestuurlijke gevoeligheid' is het niet zeker dat er ook daadwerkelijk 60 miljoen euro nodig is. Door de gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid kan dit bedrag lager of hoger uitpakken, al naar gelang de reizigersopbrengsten mee- of tegenvallen. Er is op basis van de beschikbare landelijke scenario's en de vervoerskennis van de Utrechtse regio een zo getrouw mogelijke inschatting gemaakt.

De vervoerders dragen de volledige opbrengstverantwoordelijkheid binnen een bandbreedte rondom de geraamde reizigersopbrengsten, daarbuiten draagt de provincie het grootste deel van de opbrengstverantwoordelijkheid. Dit kan er naar verwachting toe leiden dat de kosten in een jaar enkele miljoenen hoger of lager uitpakken. De kans dat zoiets gebeurt lijkt vooral reëel als er als er zich nieuwe coronagolven met sterke beperkende maatregelen voordoen. Tegelijk kan verwacht worden dat als dergelijke scenario's zich voordoen, het Rijk weer met additionele steunmaatregelen voor het OV zal komen.

Vervolgprocedure / voortgang:

De vervoerbedrijven zijn per brief geïnformeerd over het besluit tot verlenging. Over dit besluit wordt ook een persbericht verspreid. De herijkte concessies worden gaan in per 1 januari 2023. Uw Staten worden uiteraard via de producten van de jaarcyclus van de resultaten in de concessies op de hoogte gehouden tijdens deze verlengingsjaren of tussentijds als de omstandigheden daartoe onverhoopt aanleiding zouden geven.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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

Bijlagen

1. Persbericht Verlenging OV-concessies tot 2025