

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Nota van Uitgangspunten en OV-netwerkperspectief	TELEFOONNUMMER	0653730169
DATUM	22-03-2022	E-MAILADRES	anne.koot@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-2051524397-1162	DOMEIN/OPGAVE	MOB
VAN	Anne Koot	TEAM	EOV
NUMMER PS	PS2022MM	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee
COMMISSIE	Milieu & Mobiliteit		
BIJLAGEN	1. Nota van Uitgangspunten 2. OV-netwerkperspectief 3. Nota van Beantwoording		

Gevraagde besluiten:

1. de Nota van Uitgangspunten vast te stellen;
2. het OV-netwerkperspectief vast te stellen;
3. de Nota van Beantwoording vast te stellen;
4. akkoord gaan met het procesvoorstel t.a.v. de financiën.

Inleiding:

In maart 2020 hebben wij u op de hoogte gesteld van de voorbereidingen voor de verlening van de nieuwe OV-concessies per december 2023 (2020MM28). De huidige concessies lopen op dat moment af. Inmiddels is door de ontwikkelingen rondom COVID-19 de situatie aanzienlijk veranderd. De onzekerheid rondom de te verwachten reizigers(opbrengsten) en financiële effecten zorgen er op dit moment voor dat er onvoldoende marktwerking is die tot een (goed) aanbod zal leiden. Om die reden hebben we besloten dat, onder voorbehoud van het besluit over verlenging van de huidige concessies dat in september 2022 is voorzien, de nieuwe OV-concessies eind 2025 zullen ingaan. Daarover hebben wij u eerder geïnformeerd (2021MM67).

Sindsdien hebben wij belangrijke vervolgstappen gezet. In november 2021 hebben wij de Ontwerp Nota van Uitgangspunten en het Ontwerp OV-netwerkperspectief ter informatie aan u toegezonden (2021MM141). Na het vrijgeven van de documenten heeft een uitgebreid consultatieproces plaatsgevonden. De reacties die wij op verschillende manieren op de documenten hebben ontvangen zijn opgenomen in de Nota van Beantwoording. Het definitief Ontwerp OV-netwerkperspectief en het definitieve Ontwerp Nota van Uitgangspunten zijn hier het resultaat van.

In de Nota van Uitgangspunten staan de voorstellen voor de nieuwe OV-concessies. Gekoppeld aan de doelen van de concessie (flexibiliteit, duurzaamheid, excellente uitvoering, een zo breed mogelijke groep reizigers en een eerlijke prijs) is een aantal door u vast te stellen uitgangspunten geformuleerd.

Het OV-netwerkperspectief beschrijft hoe de provincie Utrecht de toekomst van het openbaar vervoer netwerk ziet in de periode 2025-2035 met een doorkijk naar 2050. De keuzes die hieraan ten grondslag liggen worden omschreven. Het OV-netwerkperspectief geeft aan de concessie inschrijvende partijen en samenwerkingspartners een beeld van de ambities van de provincie en het is richtinggevend voor een aantal onderdelen van het op te stellen programma van eisen. De provincie zoekt een vervoerder die vanuit zijn expertise kan ondersteunen bij het realiseren van deze ambities.

De beide documenten maken onderdeel uit van de voorbereiding voor de nieuwe OV-concessies en bepalen in hoge mate de toekomst van ons OV. Daarnaast is er een sterke samenhang met andere opgaven of processen zoals het werken aan goede knooppunten, ontwikkeling van het spoor en het realiseren van voldoende doorstroming.

Toelichting:

In april 2021 heeft u de contouren voor de participatie vastgesteld (PS2021MM04).

Bij het opstellen van de documenten hebben we input gekregen door:

- onderzoek (mede door interviews) naar mobiliteitsarmoede en toegankelijkheid/inclusiviteit;
- een panelonderzoek naar een aantal specifieke onderwerpen uit de Nota van Uitgangspunten en het OV-netwerkperspectief. De samenstelling van het panel was breed. Er is extra inspanning gepleegd om voldoende jongeren aan te trekken. Circa 800 panelleden hebben meegedaan;
- kennisdelingssessies met o.a. gemeenten, ROCOV (Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer), lokale bestuurders en statenleden;
- verdiepingssessies met gemeenten.

Tijdens de inspraakperiode zijn de volgende activiteiten ontplooid:

- openstellen inspraakmogelijkheid via de website, aangekondigd via verschillende (reguliere en social media) kanalen, zoals gebruikelijk bij de reguliere vervoerplannen, circa 700 reacties;
- toelichtende bijeenkomsten met gemeenten en het ROCOV Utrecht;
- een marktconsultatie met potentiële inschrijvers;
- focusgroepen ter verdieping van een aantal onderwerpen uit de beide ontwerpdocumenten;
- een digitale sessie voor raadsleden en statenleden op 24 november 2021.

In de Nota van Beantwoording wordt dieper ingegaan op de inspraakreactie, onze reactie hierop en tot welke wijzigingen de inspraak heeft geleid.

De hoofdlijnen van de inspraakreacties kunnen we samenvatten in de volgende punten:

- over het algemeen een positieve reactie, heldere en duidelijke documenten;
- meer aandacht voor de balans tussen stad en regio, groeien en koesteren;
- het belang van flexibiliteit;
- meer inzet op Mobility as a Service ("MaaS") ter bevordering van een samenhangend systeem;
- samenhang OV-vangnet en Aanvullend Openbaar Vervoer ("AOV") en doelgroepen vervoer sterker maken;
- grensoverschrijdende samenwerking met aangrenzende provincies borgen;
- lagere en integrale tarieven;
- meer fijnmazig OV en garanties. groeien en koesteren;
- behoefte aan verdere uitwerking ambitienetwerken;
- wensen voor nieuwe specifieke verbindingen en/of stations.

Doelen en brede welvaart indicatoren:

De provincie Utrecht werkt aan goede en duurzame bereikbaarheid per OV om hiermee bij te dragen aan een gezonde verstedelijking, een vitaal landelijk gebied en een efficiënt ruimtegebruik. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de door u vastgestelde Omgevingsvisie. Meer tevreden reizigers en een efficiënt ingericht OV zijn subdoelen die u ook heeft vastgesteld in het huidige mobiliteitsprogramma 2019-2023.

Door in te zetten op goed OV in de hele provincie draagt het OV bij aan brede welvaart met in het bijzonder de volgende indicatoren:

- tevredenheid met reistijd van en naar het werk of onderwijs;
- emissies van fijnstof naar lucht;
- tevreden met de woonomgeving.

Financiën:

Uitvoering geven aan de Nota van Uitgangspunten en OV-netwerkperspectief heeft financiële consequenties. Belangrijkste notie voor de provinciale begroting op lange termijn is dat om het voorzieningenniveau in het OV op peil te houden en de reizigersgroei te faciliteren, de structurele lasten van de provincie meestijgen en dat dit een claim zal leggen op toekomstige begrotingen vanaf 2025.

Onzekerheid van de markt: meer kosten om het voorzieningenniveau op peil te houden

Een risico op een structureel hogere of lagere prijs bij een aanbesteding is er altijd. Gezien de omstandigheden is er op dit moment een forse onzekerheid als gevolg van de verstoorde marktsituatie. Er is in de twee jaar sinds begin coronacrisis geen aanbesteding in het Nederlandse OV meer gehouden, omdat geen vervoerder een reële bieding kon doen. De meerjarige effecten van COVID op het reisgedrag en reizigersaantallen zijn bovendien nog onduidelijk. Op basis van het rapport van het Kennisinstituut van Mobiliteit over reizigersherstel in het OV is de verwachting nu dat tussen de 94% en 100% van het aantal reizigers in 2019 eind 2025 weer in het OV zitten, maar deze schattingen worden steeds vaker ook als te optimistisch gezien. Tot nu toe verloopt het herstel in de provincie Utrecht trager dan het landelijk gemiddelde. Dit heeft te maken met het grote aantal kantoor- en studieforensen in ons OV. Het aantal reizigers eind 2025 is sterk bepalend voor de opbrengsten en daarmee ook de benodigde subsidie voor de concessies. Tot slot zijn er onzekerheden rondom de kosten van Zero Emissie. De businesscase hiervoor kan sluitend zijn maar kan ook nog een financiële inspanning vergen. Komende maanden hopen we hier meer zicht op te krijgen door te leren van de resultaten van de meest recente aanbestedingen. De recente ontwikkelingen rondom de energieprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne kunnen bovendien van invloed zijn op onze aanbesteding.

Een indicatie van de benodigde subsidie zal blijken uit de eerste aanbestedingen van regionaal OV die de komende periode weer op gang moeten komen. En ook uit de uitkomsten van de verlengingsonderhandelingen voor onze huidige OV-concessies. Die uitkomst is medio 2022 duidelijk en bepaalt het prijspeil van ons OV in de komende jaren richting de start van de nieuwe concessies in december 2025.

De ambitie van het coalitieakkoord 2019-2023 is versterking van het OV. De praktijk echter is, door de onvoorziene COVID-19 gevolgen, dat er nu meer inzet nodig is om het bestaande niveau te kunnen handhaven. Als deze extra middelen niet beschikbaar komen is het risico dat er verder afgeschaald moet worden. Dit kan een negatieve spiraal in werking zetten: minder aanbod betekent minder reizigers, betekent minder opbrengsten enz. Het huidige aanbod in stand houden is ook nodig om straks na het herstel de in Utrecht voorziene groei weer op te kunnen vangen. In de officiële Rijksprognoses (Integrale Mobiliteits-analyse IMA-2021) is op langere termijn de reizigersgroei in de provincie Utrecht het hoogste van het land.

Effecten van groei

Groei kost geld, het OV is immers niet geheel kostendekkend. Dus meer OV-aanbod laten rijden, omdat er meer reizigers zijn, betekent ook meer kosten. In de huidige concessieperiode zijn de kosten van de groei grotendeels binnen het bestaande budget opgevangen. Is ergens groei nodig dan gaat dat doorgaans ten koste van OV op een andere plek. In de U-OV concessie geldt nu dat reizigersopbrengsten ten dele geïnvesteerd worden in een uitbreiding van het OV-aanbod. Wij stellen voor om dit uit te breiden naar beide concessies en ook te intensiveren door een uitbreiding van de exploitatiebijdrage. Hiermee is het mogelijk om stapsgewijs beter mee te groeien met de verwachte toename van het aantal reizigers en om de groei op de ene plek niet ten koste te laten gaan van het OV elders.

Voor de te verwachten groei en de daarmee samenhangende kostenverhoging zijn twee scenario's (op basis van de landelijke vastgestelde scenario's in de IMA-2021 van het Rijk) denkbaar:

- 1-scenario (Laag) Beperkte ontwikkeling: Jaarlijks gemiddeld 1,5% reizigersgroei, gedurende 10 jaar groeiend naar circa 16 %.

2- scenario (Hoog) Forse ontwikkeling: Jaarlijks gemiddeld 3,1% reizigersgroei, gedurende 10 jaar groeiend naar circa 35 %.

Om hierop in te spelen verwachten wij - op basis van ervaringen in de periode 2015-2019 - dat dit neerkomt op een jaarlijkse groei van de structurele kosten van 0,5 tot 1 miljoen euro per jaar. Op dit moment gaat het om een indicatie en is geheel afhankelijk hoe de reizigersgroei ontwikkeld. Met de jaarlijkse Kadernota zullen wij voor toekomstige concessiejaren voorstellen voorbereiden voor extra budget die passen bij de ingezette groei. Uiteindelijk bent u bij de jaarlijkse Kadernota aan zet om hierop bij te sturen. Deze flexibiliteit past bij uitgangspunten in de Nota van Uitgangspunten.

Aanpassingen infrastructuur en knooppunten

Subsidies die beschikbaar zijn binnen het lopende mobiliteitsprogramma 2019-2023 gaan wij gericht inzetten om de ambities te ondersteunen. Denk hierbij aan de doorstromingsprojecten voor U-link en U-liner, verbeteren toegankelijkheid bushaltes, meer fietsenstallingen voor goede ketenreis OV en fiets, en multimodale knooppunten (inclusief P+R). Ook na 2023 zijn investeringen in de infrastructuur nodig om de ambities te verwezenlijken. In het nieuwe bereikbaarheidsprogramma 2023-2028 gaan wij hiervoor voorstellen opnemen.

Praktische uitwerking stallingslocaties

In 2028 is het de bestuurlijk vastgelegde ambitie dat de concessies volledig Zero Emissie rijden. Dat stelt eisen aan zowel het energienetwerk als aan de tijdige beschikbaarheid van stallingslocaties met tank/laadmogelijkheid. Het onderzoek hiernaar is gaande en indien dit leidt tot (voor)investeringen leggen wij u dit separaat voor.

Procesvoorstel financiën

Nota van Uitgangspunten

Er is op dit moment nog een aantal onzekerheden zoals hierboven ook uiteengezet. Op basis van de huidige inzichten verwachten wij dat om het voorzieningenniveau op peil te houden en zoveel mogelijk aan te sluiten bij het huidige netwerk naar verwachting structureel extra financiële middelen nodig zijn. De bandbreedte van de extra begrotingslasten raamden wij eerder op 6 tot 12 mln euro in het eerste concessiejaar. Hierover hebben wij u eerder ook geïnformeerd (Statenbrief 2021MM141). Onderhandelingen over verlenging laten zien dat de exploitatiekosten (DRU-prijs) inderdaad stijgen en dat we eerder aan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen dan aan de onderkant.

Het uitstellen van de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten om meer zicht te hebben op de financiële situatie is niet wenselijk. Dit zou betekenen dat we pas eind van dit jaar de Nota van Uitgangspunten zouden kunnen vaststellen. Er is dan onvoldoende tijd om het Programma van Eisen op te stellen en tijdig gereed te zijn voor de aanbesteding. De landelijk afgesproken aanbestedingskalender betekent voor ons dat we in het voorjaar van 2023 onze aanbesteding moeten starten. Het is noodzakelijk dat we ons houden aan deze landelijk afgesproken planning om te voorkomen dat er te veel aanbestedingen tegelijk op de markt worden gebracht.

In de Kadernota 2023-2026 worden aan uw Staten diverse voorstellen gedaan voor het beschikbaar stellen van aanvullende middelen. Hierin zal ook het voorstel worden opgenomen om de structurele budgetten voor de concessie van het OV vanaf het eerste concessiejaar 2026 substantieel te verhogen, mogelijk tot wel € 12 miljoen. Na integrale afweging en vaststelling van de Kadernota is daarmee de financiële bandbreedte bekend waarbinnen de concessies worden aanbesteed.

Binnen het door u in de Kadernota vastgestelde bedrag stelt GS in het voorjaar 2023 het bestek vast waarbij de actuele marktsituatie richting geeft aan de financiële uitgangspunten van het bestek.

In de komende jaren is een belangrijk herijkingsmoment waarbij u de mogelijkheid heeft om via uw budgetverantwoordelijkheid bij te sturen in de Kadernota 2025-2028. De gunning van de concessie heeft dan plaatsgevonden en het benodigde bedrag om het huidige voorzieningenniveau te blijven rijden is bekend.

In de Kadernota 2018 zijn in het hoofdstuk Financiën, bijstellingen algemene dekkingsmiddelen en stelposten, financiële spelregels opgenomen voor de exploitatiesubsidie van de OV-concessies. Na de gunning van de concessie dienen de spelregels te worden aangepast aan de nieuwe situatie.

OV-netwerkperspectief

Het OV-netwerkperspectief gaat uit van twee periodes. 'Benutten' tot 2035 waarbij wij zonder omvangrijke investeringen in infrastructuur inzetten op het meegroeien van het OV-aanbod met de reizigersgroei. Dit is ook de beoogde periode van de nieuwe concessies vanaf december 2025 tot december 2035. Het OV-netwerk wordt tijdens deze periode stapsgewijs uitgebreid en/of aangepast. De mate waarin is afhankelijk van de reizigersgroei en de door u beschikbaar gestelde financiële ruimte. In de eerste helft 2024 wordt een voorstel voor de uitbreiding van het OV-budget aan u voorgelegd in Kadernota 2025-2028. Op dat moment verwachten wij meer zicht te hebben op het herstel van het OV-gebruik na COVID-19 en de mate waarin de rijkprognoses (IMA-2021) voor de provincie Utrecht behaald kunnen worden. Toekomstige budgetten voor infra- en haltesubsidies aan gemeenten en kleinschalige investeringen werken wij uit als onderdeel van het nieuwe bereikbaarheidsprogramma 2023-2028; in het huidige mobiliteitsprogramma 2019-2023 zitten dergelijke budgetten ook.

Voor de periode na 2035 zijn er meer onzekerheden en afhankelijkheden. Zo kunnen nieuwe inzichten vanuit lopende onderzoeken, beschikbaarheid van financiële middelen en keuzes van partners (bv nieuwe stations, spoorinfrastructuur en OV-doorstroming op gemeentelijke wegen en rijkswegen) van invloed zijn op de uitwerking, haalbaarheid en fasering van de OV-netwerkambities. Als ook nieuw rijksbeleid in het kader van de mobiliteitstransitie. Belangrijke trajecten die hierop van invloed zijn:

- de lopende MIRT-verkenning 2030 OV en wonen in de regio Utrecht, waarin wij samen met het Rijk en gemeenten werken aan een OV-maatregelpakket. Eind 2022 worden drie voorkeurspakketten opgeleverd. Keuzes bus versus tram en Lunetten-Koningsweg zijn ook onderdeel van de scope. Voor de MIRT-verkenning hebben de samenwerkende partners 75% van het budget gereserveerd (380 van de 500 mln euro). Planning is om dit jaar aanvullende afspraken te maken over aanvullende financiering. Deze MIRT-verkenning is opgenomen als studieproject in het MIP (provinciale bijdrage 25%, 85 mln euro);
- de uitwerking van Groeisprong Utrecht 2040. Hierin maken we, als onderdeel van een integrale aanpak, de financiële consequenties en eventuele dekkingsmogelijkheden inzichtelijk van vijf groeiopgaven uit de Omgevingsvisie. De resultaten worden medio mei met u gedeeld. Op basis van deze resultaten nemen wij voorstellen op voor een 'begrotingsgroeisprong' in de Kadernota 2023.

Vervolprocedure / voortgang:

De definitieve versie van de Nota van Uitgangspunten en het OV-netwerkperspectief vormen de kaders voor de concessieverlening. Op basis van deze kaders wordt een programma van eisen opgesteld en ter besluitvorming aan GS voorgelegd. Gemeenten en ROCOV worden in de gelegenheid gesteld een advies/reactie hierop te geven. Het streven is het programma van eisen in de eerste helft van 2023 vast te stellen. Vervolgens worden de aanbestedingsdocumenten door GS vastgesteld en daarna start de aanbestedingsprocedure. Het tijdpad voor dit proces is als volgt:

Mei 2022	vaststelling Nota van Uitgangspunten en OV-netwerkperspectief door PS
Juli 2022	Kadernota 2023-2026 vaststellen financiële bandbreedte nieuwe concessies
Najaar 2022	adviesperiode concept Programma van Eisen
Eerste helft 2023	vaststelling Bestek door GS
Juni 2023	Publicatie Tendered
Eerste helft 2024	Gunning van de nieuwe concessies
Eerste helft 2024	Kadernota 2025-2028 effectuering aanbestedingsresultaat, consequenties reizigersgroei en herijking spelregels
Dec 2025	Start nieuwe concessies.

Het OV-netwerkperspectief zal een uitwerking krijgen voor de kortere termijn in de vorm van uitvoeringsagenda's (2025-2030) en ingebracht worden in bestaande en toekomstige studietrajecten voor de langere termijn. Daarin gaan wij aan de slag met belangrijke partners zoals gemeenten, spoorsector en het Rijk. De geschetste ambities worden stapsgewijs verder geconcretiseerd. Soms kan dat ook nieuwe inzichten opleveren. Het is nadrukkelijk een perspectief en geen blauwdruk.

Juridische en andere relevante kaders:

Het aanbesteden van openbaar vervoer en het gunnen van concessies is een wettelijke taak van Gedeputeerde Staten die is vastgelegd in Wet personenvervoer 2000 (art. 20, lid 2; artikel 61, lid1).

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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



Ontwerp-besluit

Besluit op 11-05-2022 tot vaststelling van Nota van Uitgangspunten, OV-netwerkperspectief en Nota van Beantwoording.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 11-05-2022.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 22-03-2022 met nummer UTSP-2051524397-1162, van afdeling MOB, team EOV.

Overwegende dat:

- de kaders voor de nieuwe concessie en de ambities voor de netwerkontwikkeling van het OV in de provincie Utrecht bijdragen aan goede en duurzame bereikbaarheid per OV en daarmee aan een gezonde verstedelijking;
- we onze ambities voor het OV-netwerk hiermee hebben vastgelegd;
- we willen groeien en koesteren, behoud van het bestaande en uitbreiding van het OV bij groei van het aantal reizigers;
- we met de start van de nieuwe concessie zoveel mogelijk aansluiten bij het huidige OV-aanbod;

Besluiten:

1. de Nota van Uitgangspunten vast te stellen;
2. het OV-netwerkperspectief vast te stellen;
3. de Nota van Beantwoording vast te stellen;
4. akkoord gaan met het procesvoorstel t.a.v. de financiën.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Griffier,
mr. C.A. Peters

.....