

**College van Gedeputeerde Staten  
statenbrief**

Aan Provinciale Staten  
Statencommissie Milieu en Mobiliteit

DATUM	2-10-2020	REFERENTIE	D.A. Eerdmans
ONS NUMMER	82167A7A	DOORKIESNUMMER	06 2307 1707
NUMMER PS	2020MM148	E-MAILADRES	David.Eerdmans@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	-	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee

**Onderwerp Statenbrief:**  
OV-concessies 2021 en verder

**Voorgestelde behandeling:**  
Ter kennisname

Geachte dames en heren,

**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. Ons college heeft grote ambities voor het openbaar vervoer: we streven naar beter openbaar vervoer, met meer en meer tevreden reizigers. Daarnaast willen we meer aandacht voor de sociale kant van het OV en de aanpak van vervoerarmoede. Door de groei van het aantal reizigers de afgelopen jaren is het openbaar vervoer al een steeds belangrijker rol gaan spelen in de mobiliteit in de provincie Utrecht. Die rol willen wij versterken en verder uitbouwen. Daarom is het extra spijtig dat het openbaar vervoer door de coronacrisis landelijk, en dus ook in de provincie Utrecht, in zwaar weer terecht gekomen is. Wij zetten ons ervoor in om het openbaar vervoer zo sterk mogelijk uit deze crisis te laten komen. Voor de geplande proef met gratis OV voor ouderen zoeken we een passend alternatief.

Door de coronacrisis en de bijbehorende beperkende maatregelen is het aantal reizigers sterk teruggelopen, en is een groot financieel probleem ontstaan voor zowel de vervoerders als de provincie. Hoewel het verdere verloop van de crisis zich niet laat voorspellen, valt te verwachten dat de komende jaren het aantal reizigers nog niet op het niveau van voor de crisis zal zitten: nog los van een eventuele tweede golf zullen mensen naar verwachting meer thuis blijven werken, en hebben sommige reizigers de overstap naar de fiets of de auto gemaakt. Bovendien is dit ook een economische crisis, wat ook impact heeft op het OV-gebruik. De prognose is dat het aantal reizigers in 2020 ongeveer 50% is van het volume van 2019. Voor 2021 wordt vooralsnog uitgegaan van ongeveer 25% minder reizigers wat leidt tot een daling van de reizigersopbrengsten van 22%. In de jaren daarna zal het aantal reizigers langzaam toenemen maar naar verwachting is het aantal reizigers in 2023 (het laatste concessiejaar) nog niet terug is op het niveau van 2019. Dit leidt zowel voor vervoerbedrijven als provincie tot grote financiële tekorten, die zowel zij als wij niet zomaar kunnen dragen.

Tussen de decentrale opdrachtgevers, het Rijk en de vervoerders vindt nauw overleg plaats, met name in DOVA-verband (Decentrale Opdrachtgevers OV) en het Nationaal OV-beraad (NOVB).

Voor het jaar 2020 en de eerste helft van 2021 zijn landelijk inmiddels afdoende afspraken gemaakt tussen de decentrale opdrachtgevers en het Rijk.

- Het aanbod van openbaar vervoer wordt ten opzichte van februari 2020 in de tweede helft van 2020 (grosso modo) onverminderd gecontinueerd. (In de periode maart-juni 2020 werd minder gereden).
- De provinciale bijdrage aan de vervoerbedrijven wordt (conform begroting) onverminderd verstrekt.
- Het Rijk vult de tekorten van de vervoerbedrijven aan tot 93% van de kosten. Dit houdt in dat de vervoerbedrijven over het boekjaar 2020 een verlies van 7% moeten accepteren. Dit hebben de vervoerbedrijven geaccepteerd met de kanttekening dat er vanaf 2021 weer sprake moet zijn van een gezonde businesscase.
- Ook heeft het Rijk aangegeven de aanvulling van de tekorten in de eerste helft van 2021 te zullen continueren, mogelijk in een andere vorm. Dit zal nog nader uitgewerkt en bevestigd moeten worden door het Rijk. Gelijktijdig zal er met Rijk en vervoerders gesproken worden over revitalisering van de sector.

Voor de periode vanaf juli 2021 zijn er met het Rijk nog geen afspraken gemaakt. Als er geen maatregelen genomen worden, is er een groot risico dat de vervoerders de komende jaren zeer grote verliezen lopen, die niet gedragen kunnen worden door de vervoerders, mede gelet op de bestaande contracten. Dit vormt een reëel gevaar voor de continuïteit van het OV. Ook de provincie loopt, middels de gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid in de U-OV-concessie, risico op grote tekorten op de begroting.

Omdat deze pandemie niet tot het normale bedrijfsrisico van de vervoerders gerekend kan worden hebben provincie en vervoerders gezamenlijk overlegd om tot oplossingen komen om de komende jaren een gezonde bedrijfsvoering van beide concessies mogelijk te maken, en zo te zorgen dat de continuïteit voor de reiziger geborgd blijft. Dit is bovendien conform de in beide concessies vastgelegde hardheidsclausule. Daarom is met de vervoerders verkend welke mogelijkheden er zijn om kosten te besparen en in lijn te brengen met de terugval in aantal reizigers en reizigersinkomsten. De vervoerders hebben verschillende scenario's ontwikkeld om de dienstregeling af te schalen, variërend van enkele procenten tot bijna 20%. Uitgangspunt daarbij is om "intelligent af te schalen" en altijd de netwerkqualiteit voor de reiziger zo goed mogelijk in stand te houden; zodat het netwerk weer snel terug op te schalen is als het aantal reizigers de komende jaren weer stijgt. Omdat het afschalen van de dienstregeling voor de reiziger zo veel mogelijk beperkt moet worden, is ook verkend welke andere besparingsmogelijkheden er zijn in de concessierelatie tussen provincie en vervoerders. Met name het verlengen van de concessies is hierbij een besparingsmogelijkheid die de reiziger niet raakt en gunstig kan zijn voor de continuïteit van de dienstverlening over een langere periode van herstel.

Er zijn concreet dus maatregelen verkend langs twee sporen:

- Het afschalen van de dienstregeling. Hierbij zijn vier varianten verkend: geen afschaling, 5-10%, 10-15% en 15-20%. Uit deze verkenning bleek dat een afschaling van 5-10% relatief pijnloos is, door de focus te leggen op het afschalen van frequenties en het netwerk zoveel mogelijk in tact te houden. Hiermee zijn de gevolgen voor de reiziger vrij beperkt; de reismogelijkheden voor de reiziger blijven vrijwel even groot, alleen door de lagere frequenties is de wachttijd op de bus soms langer. Ook zijn in dit scenario de gevolgen voor het personeel van de OV-bedrijven zeer beperkt volgens de vervoerders. Boven de 10% is al snel sprake van een forse verlaging van het voorzieningenniveau, waardoor de reismogelijkheden voor de reiziger duidelijk beperkter worden, en het netwerk door de fors lagere frequenties ook minder aantrekkelijk wordt voor reizigers. Het wordt dan ook lastiger reizigers vast te houden / terug te winnen. Ook zullen de gevolgen voor het personeel dan groter zijn.
- Verlengen van de concessies, al dan niet in combinatie met aanvullende afspraken over risicoverdeling tussen provincie en vervoerders. Ook hier zijn verschillende varianten verkend: niet verlengen, één jaar verlengen, twee of drie jaar verlengen en vijf jaar verlengen.

Op basis van deze 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden kan een groot aantal scenario's worden samengesteld. Uit de verkenning bleek al snel dat scenario's zonder afschaling van de dienstregeling financieel niet tot een sluitende business case leiden. Tegelijk zorgt een verlenging van concessies en eventuele aanvullende afspraken ervoor dat de afschaling waarschijnlijk beperkt kan blijven tot onder de 10%. Qua verlenging blijkt één jaar verlengen weinig voordelen op te leveren. Verlengen met vijf jaar wordt mogelijk juridisch lastig. Verlengen met twee á drie jaar lijkt daarom de meest kansrijke optie.

Dit leidt, kortom, tot een voorkeursscenario met een intelligente afschaling van de dienstregeling met circa 8 %. Door daarnaast de concessies te verlengen, met twee á drie jaar als meest waarschijnlijke optie, en eventuele andere maatregelen te treffen, kan het afschalen beperkt gehouden worden en de kwaliteit van het netwerk voor de reiziger vrijwel volledig overeind gehouden worden. Als die aanvullende maatregelen niet genomen worden, moet er in 2021 fors meer afgeschaald worden, tot circa 20 %. Het voorkeursscenario wordt nu verder uitgewerkt. Hierbij wordt nadrukkelijk ook afstemming gezocht met andere opdrachtgevende overheden (om te zorgen voor een goed afgestemde aanbestedingskalender, zodat er niet teveel aanbestedingen tegelijk lopen) en met andere stakeholders, waaronder het ROCOV. Gesprekken hierover met deze partijen lopen, ook in landelijk verband.

De genoemde 8% is exclusief eventuele nieuwe bijdragen van het Rijk die gebruikt kunnen worden om het af te schalen percentage verder te drukken.

### **Voorgeschiedenis**

Sinds december 2013 exploiteert Qbuzz de U-OV-concessie en sinds december 2016 exploiteert Keolis NL de Syntus Utrecht-concessie. Jaarlijks maken zij een vervoerplan dat door Gedeputeerde Staten moet worden vastgesteld. Sinds het begin van de coronacrisis in 2020 is het aantal reizigers fors teruggelopen (stand begin september ongeveer 50 à 60% van reizigers in OV als op hetzelfde moment in 2019) en wordt met de vervoerders over maatregelen gesproken om de businesscase weer financieel gezond te maken voor de rest van de concessieperiode. De vervoerders hebben ook al maatregelen voorbereid voor het intelligent afschalen van de dienstregeling in Vervoerplan 2021, en hierover verkennend gesproken met consumentenplatform ROCOV Utrecht.

### **Essentie / samenvatting:**

Concreet hebben Gedeputeerde Staten besloten tot het nader uitwerken van één scenario om de kosten in lijn te brengen met de lagere reizigersopbrengsten. Dit scenario bestaat uit twee sporen, die wij u hieronder toelichten. Beide sporen zullen ook nader worden toegelicht in de reeds geplande sessie voor de commissie Milieu en Mobiliteit (M&M) op 7 oktober 2020.

- **Het intelligent afschalen van de dienstregeling met circa 8 %.** De vervoerders hebben hiertoe al maatregelen voorbereid, en zullen dit op zeer korte termijn uitwerken in een ontwerp-Vervoerplan 2021. Bij het uitwerken van de maatregelen voor het Vervoerplan 2021 is er uiteraard naar gestreefd de kwaliteit voor de reiziger zo veel mogelijk op peil te houden. Daarom is er met name bespaard door frequenties te verlagen op lijnen, in plaats van hele lijnen of verbindingen te schrappen. Het netwerk blijft daarmee overeind, en alle kernen en wijken blijven bediend. De reismogelijkheden voor de reiziger blijven dus grotendeels intact. Er wordt vooral bespaard op lijnen met relatief hoger frequenties – het is voor reizigers minder problematisch als een bus voortaan 6 i.p.v. 8 keer per uur rijdt, dan wanneer de frequentie teruggaat van 2 naar 1 keer per uur. En er zijn ook daadwerkelijk veel minder reizigers, juist door thuiswerken en -studeren op hoogfrequente spitslijnen. Daarnaast vindt er een herordening plaats van lijnen op de as Amersfoort – Utrecht Science Park, waarbij door een slimme herverdeling van lijnen tussen U-OV en Syntus Utrecht een nieuwe, dagdekkende verbinding Amersfoort – Utrecht Science Park geïntroduceerd kan worden, terwijl toch bespaard wordt op dienstregelingsuren. Het concept U-link blijft onverminderd van kracht. Zodra het ontwerp-Vervoerplan 2021 gereed is zullen wij u hierover nader informeren in een informatiesessie. Ook zullen wij de gemeenten hierover informeren en ROCOV Utrecht om een adviesreactie vragen. Hierna zullen wij het definitieve Vervoerplan 2021 vaststellen.

Om de vervoerders in staat te stellen het Vervoerplan 2021 goed te implementeren zal dit proces op zeer korte termijn plaatsvinden – medio oktober 2020 zal de dienstregeling definitief moeten zijn. Doordat we eerder dit jaar nog in een stevige lockdown zaten en het onzeker was wanneer er weer opgeschaald kon worden heeft het voorbereiden van vervoerplan 2021 een tijd lang stilgelegen. Dit is nu volle kracht opgepakt door de vervoerders. Er moet geïmproviseerd worden om het plan tijdig geïmplementeerd te krijgen, wat helaas betekent dat er minder gelegenheid is voor consultatie van stakeholders dan in een regulier vervoerplanproces. Meer tijd voor het proces nemen betekent echter: langer doorrijden met een business case die niet in balans is, waardoor er meer afgeschaald zou moeten worden en de tekorten oplopen. Ook is dit proces landelijk zo afgesproken met Rijk, collega decentrale overheden en de vervoerders.

Onderdeel van het Vervoerplan 2021 is dat er in 2021 één of meer herijkingmomenten komen, om de dienstregeling waar nodig bij te stellen op de nu nog onvoorspelbare ontwikkeling van het aantal reizigers. Dit schept uiteraard mogelijkheden om u en stakeholders op dat moment nader te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het vervoerplan.

- **Aanvullende concessie-afspraken om tot een sluitende business case te komen.** Met de vervoerders worden, gebaseerd op bovenstaande intelligente afschaling met 8%, nadere concessie-afspraken gemaakt om tot een sluitende business case te komen en daarmee de continuïteit van het OV te borgen. Hierbij wordt met name gedacht aan een verlenging van de concessies, waarbij een verlenging met twee á drie jaar financieel en juridisch het meest kansrijk lijkt. Deze en mogelijke andere maatregelen worden nader uitgewerkt in een addendum op beide concessies, waarover Gedeputeerde Staten op een later moment beslist (verwacht Q1 2021). Wij zullen u hierover op het geëigende moment nader informeren, waarbij ook aandacht zal zijn voor de effecten die dit heeft op het traject van concessieverlening voor de volgende concessie(s). Hierbij wordt nadrukkelijk in landelijk verband afstemming gezocht met andere opdrachtgevende overheden t.a.v. de landelijke aanbestedingskalender.

Gezien de risico's van corona op met name oudere reizigers is de pilot met gratis OV voor ouderen met een kleine beurs voorlopig opgeschort. Het college werkt aan een nieuwe invulling hiervan, waarover wij u begin 2021 zullen informeren.

#### **Meetbaar / beoogd beleidseffect**

- Het borgen van de continuïteit en de kwaliteit van het openbaar vervoer voor de reiziger in beide Utrechtse concessies, in 2021 en in de jaren erna.

#### **Financiële consequenties**

Met het uitwerken van bovenstaande maatregelen wordt toegewerkt naar een sluitende business case voor zowel de vervoerders als de provincie, passend bij de ontwikkeling van de reizigersvraag. Het toewerken naar een sluitende business case betekent voor de provincie dat het pakket maatregelen past binnen de bestaande begroting voor het Uitvoeringsprogramma Openbaar Vervoer.

#### **Vervolgprocedure / voortgang**

- Op de informatiesessie voor de Commissie Milieu & Mobiliteit op 7 oktober 2020 wordt de commissie nader geïnformeerd over de thema's in deze brief en het ontwerp-Vervoerplan 2021.
- Zodra wij besloten hebben over het definitieve Vervoerplan 2021 zullen wij u dit uiteraard doen toekomen, inclusief een reactie op het advies dat ROCOV Utrecht hierover gegeven heeft.
- Zodra wij besloten hebben over de overige nog uit te werken maatregelen, waaronder de mogelijke verlenging van de concessies met twee jaar, zullen wij u hierover informeren.

#### **Concreet voorliggende vraag aan statencommissie / Provinciale Staten**

Kennis nemen van voorliggende Statenbrief over OV-concessies 2021 en verder.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,

De secretaris,