

Onderwerp

Transitieplan Openbaar Vervoer Zuid-Holland -
Onderweg naar toekomstvast OV na corona

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

De coronapandemie heeft zeer grote gevolgen voor het gebruik van het openbaar vervoer (OV) in 2020 en 2021 en naar verwachting ook de jaren daarna. Door de sterk teruglopende reizigersaantallen konden onze vervoerders, net als veel bedrijven tijdens de pandemie, niet zonder steun van de overheid overleven. Deze steun is door de Rijksoverheid beschikbaar gesteld voor 2020 en naar verwachting voor de eerste helft van 2021. Daarnaast heeft de provincie haar volledige exploitatiebijdrage doorbetaald, ondanks een minder aanbod aan OV. Hiermee zijn de vervoerders grotendeels uit de kosten. Echter, de verwachting is dat Rijksbijdrage binnenkort zal stoppen of afgebouwd worden. Het Zuid-Hollandse OV zal dan weer op eigen benen moeten staan. Daarnaast moet OV blijven bijdragen aan de provinciale beleidsdoelen als het toekomstbeeld OV 2040, accommoderen van toenemende reizigersvraag door nieuwe woningen, bieden van keuzevrijheid in vervoer en bieden van vervoer aan reizigers zonder alternatief. Om dit voor elkaar te krijgen is gewerkt aan een Transitieplan, zowel landelijk als provinciaal. Met het Transitieplan 'Onderweg naar toekomstvast OV na corona' wordt een eerste stap gezet in het toekomstbestendig maken van het OV. Het Transitieplan bevat de hoofdlijnen van beleid en richtinggevende uitspraken voor de uitwerking in onder meer vervoerplannen per concessie.

Het beleidsmatige uitgangspunt voor het OV blijft dat het OV-net bijdraagt aan verstedelijking en economische bereikbaarheid en daarnaast een sociale functie heeft. De ambities en doelen uit het Toekomstbeeld OV 2040 blijven van kracht. Er wordt op basis hiervan een samenhangend nieuw toekomstvast netwerk ontwikkeld, waarin elke reiziger optimale keuzevrijheid heeft in de modaliteit die hij kiest. Snelle, frequente lijnen, goede afstemming tussen modaliteiten en optimaal gebruik van infrastructuur gaan hand in hand. Ketenvoorzieningen en ketendiensten zijn er voor snel, comfortabel vervoer van en naar de halte, passend bij ieders behoefte.

Proces

Op 15 september 2020 informeerde de Staatssecretaris de Tweede Kamer over de Beschikbaarheidsvergoeding OV 2020 en 2021. Daarin gaf ze aan dat het kabinet voor de periode van 1 juli tot en met 31 december 2021 perspectief biedt op een aanvullende verlenging van de beschikbaarheidsvergoeding: "Daarbij zal sprake zijn van een versoering. Verlenging geschiedt onder de voorwaarde dat door de sector – (de decentrale) overheden en vervoerders gezamenlijk - uiterlijk 1 april 2021 een transitieplan wordt opgesteld. Dit plan geeft richting aan de benodigde (verdere) optimalisatie, kostenbesparingen, aanpassingen aan dienstregeling en/of

concessie en de transitie daartoe van het openbaar vervoer startend in de tweede helft van 2021”.

Hierna is vervolgens zowel landelijk als provinciaal gewerkt aan een Transitieplan met als doel om het OV weer op eigen benen te kunnen laten staan zonder extra geld vanuit de Rijksoverheid. Het doel is ook om een systeem te krijgen dat weerstand biedt aan fluctuaties in reizigersaantallen met een gezonde businesscase voor de OV-bedrijven en gezonde marktprikkels. Hiermee moet het vertrouwen van vervoerders in de marktsituatie in Nederland teruggewonnen worden, op middellange en lange termijn. Belangrijk is ook dat er gewerkt wordt aan de terugkomst van reizigers in het OV door het terugwinnen van het vertrouwen van reizigers, met aandacht voor de kwaliteit van het OV-product voor de reiziger. Dit moet bijdragen aan de realisatie van brede beleidsdoelen uit onder meer het Toekomstbeeld OV 2040, waaronder verstedelijking en economische ontwikkeling.

Het Landelijk Transitieplan OV

In landelijke werkgroepen is het doel van het Transitieplan gedefinieerd. Vervolgens is er gewerkt aan een palet aan mogelijke maatregelen dat moet leiden tot structurele kostenbesparingen, opbrengstverhoging (terugkomst reizigers), maatregelen die het OV eenvoudiger en aantrekkelijker maken en het mobiliteitssysteem versterken.

De maatregelen worden landelijk (globaal) uitgewerkt, maar worden veelal per concessie toegepast. Dat betekent dat er ook op provinciaal niveau gewerkt moet worden om per concessie de meest passende maatregelen te bedenken om toekomstbestendig en aantrekkelijk OV in de concessie te bewerkstelligen.

Noot: De landelijke maatregelen zijn in maart 2021 nog niet uitgewerkt.

Nul-scenario

Op dit moment is er grote onzekerheid qua reizigersaantallen en de aanvullende Rijksbijdrage nadat de huidige termijn afloopt. Dit zorgt ervoor dat de kaders waarvan uit kan worden gegaan niet vastliggen. Dit heeft invloed op de uitwerking van dit Transitieplan. We houden rekening met twee scenario's: een nul-scenario en een normaal scenario.

Hoewel het Rijk een perspectief op de continuering van de beschikbaarheidsvergoeding heeft geboden, is een verdere Rijksbijdrage voor de tweede helft van 2021 nog niet zeker. Als het Rijk stopt met vergoeding en de reizigersaantallen zijn laag (50% ten opzichte van 2019), dan treedt het nul-scenario in werking. Voor onze Zuid-Hollandse concessies betekent dit een terugval in de opbrengsten van ongeveer € 70 miljoen voor de periode 2022-2025. Indien de vervoerders een vergelijkbare kostenbesparing willen realiseren, is een grootschalige afschaling van het aanbod van openbaar vervoer met (maximaal) 30% noodzakelijk. Dit houdt in dat het voorzieningenniveau in veel gevallen naar het absolute basisniveau wordt teruggebracht om een basisbereikbaarheid te kunnen blijven bieden. Hierbij wordt in de concessies een combinatie van de volgende maatregelen genomen: verminderen frequenties, verminderen paralleliteit, verminderen fijnmazigheid en opheffen van lijnen op een deel van de dag of de hele dag. De beleidsmatige doelen kunnen dan niet worden behaald.

Invulling Transitieplan bij normaal scenario

In het Transitieplan gaan we uit van een normaal scenario, waarbij reizigersaantallen aan het eind van dit jaar 80% bedragen van normaal (2019), en zich de komende jaren met behulp van het Transitieplan zullen herstellen tot 100% van het niveau 2019 in uiterlijk 2025. Dit is alleen haalbaar als het merendeel van de beperkende maatregelen vanuit het Rijk in het kader van de coronapandemie in de loop van dit jaar wordt opgeheven.

Ook in dit scenario blijft er voor de periode 2022-2025 een financieel tekort te overbruggen. Met het transitieplan beogen we de kosten en opbrengsten binnen het OV weer in evenwicht te brengen, waardoor het OV een bestendige toekomst wordt geboden. Om dit te bereiken zijn de volgende richtinggevende uitspraken in het Transitieplan opgenomen:

- Het nul-scenario of terugvalscenario is het scenario dat in werking treedt als er geen andere maatregelen worden genomen en er geen verlenging komt van de beschikbaarheidsvergoeding na juli 2021. Het nul-scenario dient ook als referentie om de maatregelen(pakketten) te kunnen vergelijken. Bij het nul-scenario zit ook een aanname hoe de reizigersaantallen zich gaan ontwikkelen.
- Provincie handhaaft in beginsel de huidige subsidie voor openbaar vervoer met mogelijk (tijdelijk) andere voorwaarden als dit in overeenstemming is met wet- en regelgeving, zodat er bijvoorbeeld geen sprake is van ongeoorloofde staatsteun. Dit betekent dat de provincie, ook als er als gevolg van de pandemie minder wordt gereden dan contractueel afgesproken, in overleg gaat met onze vervoerders hoe wij de beschikbare middelen zo goed mogelijk kunnen inzetten voor onze reizigers. Het aanpassen van de concessievoorwaarden vergt een apart besluit van Gedeputeerde Staten;
- Ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid blijven bij de vervoerder;
- OV richt zich vooral op snelle en frequente verplaatsingen tussen kernen;
- De vervoerder is primair verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van vervoer in de hele keten. Dit was al provinciaal beleid, en daar wordt nu verder op doorgepakt;
- Een vaste buslijn mag pas worden opgeheven als het alternatief dat door de vervoerder wordt aangeboden, een volwaardig alternatief is voor de lijndienst, inclusief de tariefstelling;
- De tarieven van het openbaar vervoer blijven op hetzelfde niveau. Het verhogen van de tarieven is daarmee geen optie om de opbrengsten van het openbaar vervoer te verhogen;
- De provincie heeft in 2016 het bestuursakkoord "Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer per bus" ondertekend, waarin de landelijke ambitie is dat in 2030 het regionaal busvervoer volledig emissievrij is en alle nieuwe instromende bussen in de concessie vanaf 2025 emissievrij zijn. Deze ambitie blijft gehandhaafd;
- Vervoerders kunnen bij de provincie een aanvraag doen voor een lening of garantstelling om hun materieel te verduurzamen en daardoor hun kosten te reduceren. Het versneld verduurzamen van het OV draagt bij aan het reduceren van stikstofemissies in onze provincie. Het verstrekken van een subsidie in de vorm van een lening of het afgeven van een garantstelling voor materieel vraagt aparte besluitvorming van Provinciale Staten.

De richtinggevende uitspraken moeten ertoe leiden dat de vastgestelde beleidsdoelen gehaald kunnen worden en dat de reizigersaantallen zich zullen herstellen. Voor een succesvolle transitie is samenwerking nodig tussen vervoerders, provincie, regio's en wegbeheerders. Naast exploitatie wordt gekeken naar optimalisering van de infrastructuur door middel van doorstromingsmaatregelen en betere haltes en ketenvoorzieningen.

Relatie met aanbesteding Zuid-Holland Noord

Op 22 april 2020 is het Beleidskader aanbesteding concessie Zuid-Holland Noord door Provinciale Staten vastgesteld. Vanwege de Corona-pandemie is de aanbesteding uitgesteld¹. De nieuwe concessie Zuid-Holland Noord gaat nu pas over meer dan drie jaar in (middellange termijn). De inschatting op dit moment is dat de gevolgen van de pandemie op middellange en lange termijn geen effect hebben op de richtinggevende uitspraken in het beleidskader.

Als gevolg van het uitstellen van de aanbesteding komt er een noodconcessie van maximaal twee jaar voor concessie Zuid-Holland Noord. De nog af te sluiten noodconcessie is in feite een voortzetting van de huidige concessie die in december 2022 eindigt. Het Transitieplan is wel van toepassing op deze noodconcessie.

Financiën en dekking

Het OV is binnen de concessies in Zuid-Holland niet kostendekkend. De vervoerder ontvangt daarom jaarlijks een vergoeding van de provincie. De huidige jaarlijkse vergoeding voor de concessies (en het contract personenvervoer over water) bedraagt in totaal circa € 80 miljoen (prijspeil 2020). Samen met de vervoeropbrengsten (kaartverkoop) kan de vervoerder zijn dienstverlening aanbieden. De vervoeropbrengsten bedroegen in 2019 voor het begin van de pandemie ook circa € 80 miljoen. De door de pandemie veroorzaakte daling van het aantal reizigers zorgde voor een afname van de vervoeropbrengsten; dit is in 2020 grotendeels opgevangen door de beschikbaarheidsvergoeding ten bedrage van € 29 miljoen. Ongeveer een derde van de vervoeropbrengsten komen vanuit de studentenkaart (betaald door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Deze bijdrage blijft (voorlopig) gehandhaafd door het Ministerie, maar blijft wel een aandachtspunt voor de financiële mogelijkheden van onze concessies.

De jaarlijkse vergoeding dienen de vervoerders te gebruiken voor de exploitatie en het doorontwikkelen van de concessies. De provinciale vergoeding wordt jaarlijks geïndexeerd.

Het verstrekken van een subsidie in de vorm van een lening of het afgeven van een garantstelling voor materieel vraagt aparte besluitvorming van Provinciale Staten. Als alle (diesel)bussen in onze concessies vervangen worden door Zero Emissiebussen en alle vervoerders willen gebruik maken van een lening of garantstelling vanuit de provincie wordt de totale bedrag geschat op maximaal 160 miljoen euro. Een lening van deze omvang kan gevolgen hebben voor de ratio's (schuldquote), betekenen dat er zwaardere voorwaarden gesteld worden aan leningen voor de provincie en risico's ten aanzien van het weerstandsvermogen. Daartegenover staat dat andere decentrale vervoersautoriteiten, zoals de MRDH en VRA met financiële constructies jaarlijks miljoenen extra aan het openbaar vervoer kunnen besteden als vervoerders bij de overheid lenen

¹ GS-brief "Uitstel aanbesteding OV-concessie Zuid-Holland Noord" aan PS (kenmerk PZH-2020-745877076) van 14 juli 2020.

in plaats van bij financiële instellingen. De juridische voorwaarden en financiële consequentie zullen uitgewerkt worden voor bovengenoemde besluitvorming.

Subsidieregeling Mobiliteit

Met de Subsidieregeling mobiliteit Zuid-Holland 2017 (SRM) faciliteert de provincie activiteiten en maatregelen op het terrein van infrastructuur en openbaar vervoer. Regio's en gemeenten kunnen met de SRM-subsidie inframeetregelen realiseren in samenhang met provinciaal en landelijk beleid. Wij gaan met regio's en gemeenten in gesprek over de benutting van SRM-middelen voor de OV-infrastructuurmaatregelen die nodig zijn voor het Transitieplan OV om de doorstroming van het OV te bevorderen en het mobiliteitssysteem te versterken.

Juridische aspecten

Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 is de provincie Zuid-Holland opdrachtgever voor het openbaar vervoer in de regio's Holland Rijnland, Midden-Holland, Drechtsteden en de gemeenten Gorinchem, Molenlanden, Hoeksche Waard en Goeree Overflakkee. Dit Transitieplan geeft richting aan de ontwikkeling van het openbaar vervoer voor de komende jaren. Dit Transitieplan heeft geen direct rechtsgevolg.

Formele bevoegdheid van Provinciale Staten

De formele bevoegdheid met betrekking tot het openbaar vervoer ligt bij Gedeputeerde Staten binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders. Provinciale Staten geven in het Transitieplan de kaders en uitgangspunten mee die Gedeputeerde Staten gebruiken om invulling te geven aan de formele bevoegdheid.

Procedure

Na vaststelling van het Transitieplan zullen deze richtinggevende uitgangspunten worden vertaald naar vervoerplannen per concessie. In de vervoerplannen staan de aanpassingen in de dienstverlening en eventueel de (tijdelijke) afwijkingen / vrijstellingen van het Programma van Eisen als dat in lijn is met het vastgestelde Transitieplan. De vervoerplannen zullen per concessie worden besproken in de stuurgroep van de concessie en worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

Het Transitieplan zal in april 2021 ter kennisname toegestuurd worden aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit is een afspraak die wij landelijk gemaakt hebben rondom de beschikbaarheidsvergoeding 2021.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30 maart 2021, met het besluitnummer PZH-2021-771501360;

Gelet op Artikelen 105, lid 1 en 143 lid 2 van de Provinciewet;

Besluiten:

Vast te stellen het "Transitieplan Openbaar Vervoer Zuid-Holland - Onderweg naar toekomstvast OV na corona" met daarin de volgende uitgangspunten:

- Hanteren van een nul-scenario (maximaal 30% afschaling) als reizigersaantallen en Rijksbijdrage tegen vallen;
- Provincie handhaaft in beginsel de huidige subsidie voor openbaar vervoer met mogelijk (tijdelijk) andere voorwaarden als dit in overeenstemming is met wet- en regelgeving, zodat er bijvoorbeeld geen sprake is van ongeoorloofde staatsteun;
- Ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid blijven bij de vervoerder;
- OV richt zich vooral op snelle en frequente verplaatsingen tussen kernen;
- De vervoerder is primair verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van vervoer in de hele keten;
- Een vaste buslijn mag pas worden opgeheven als de vervoerder een volwaardig alternatief biedt;
- De tarieven van het openbaar vervoer blijven op hetzelfde niveau;
- De Zero Emissie ambities voor busmaterieel blijven gehandhaafd;
- Vervoerders kunnen bij de provincie een aanvraag doen voor een lening of garantstelling om hun materieel te verduurzamen en daardoor hun kosten te reduceren. Het verstrekken van een subsidie in de vorm van een lening of het afgeven van een garantstelling voor materieel vraagt aparte besluitvorming van Provinciale Staten.

Den Haag, 16 juni 2021

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

Bijlagen:

- Transitieplan Openbaar Vervoer Zuid-Holland met de titel "Onderweg naar toekomstvast OV na corona".

Den Haag, 30 maart 2021

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit