

Aan Provinciale Staten

Datum : 15 juli 2022
Documentnr. : 2022-072088
Dossiernummer : K23378
Behandeld door : J.R. Mulder
Telefoonnr. : (050) 3164528/0646236401
Antwoord op : -
Bijlage : 1
Onderwerp : Geen overeenstemming in het Nationaal OV-Beraad over
oplossen situatie openbaar vervoer na 2022

Geachte dames en heren,

Aanleiding

U ontvangt deze brief omdat het Rijk, de OV-bedrijven en Decentrale Overheden (DO's) in het Nationaal OV-Beraad (NOVB) van 8 juli jl. uiteindelijk geen overeenstemming weten te bereiken over een pakket aan maatregelen om dreigende verschralingen in het OV in 2023 om te buigen naar een groeiperspectief. De staatssecretaris heeft over de uitkomsten een brief naar de Tweede Kamers gestuurd (zie bijlage) waarin zij vanuit haar standpunt zich over de situatie uitlaat. In gezamenlijkheid hebben de DO's een reactie opgesteld.

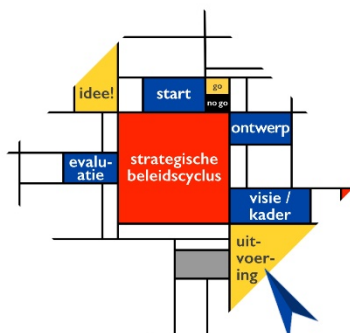
Met deze brief schetsen wij u - onder nadere toelichting - het doorlopen proces in de afgelopen tijd en gaan wij in op de keuzen die zijn gemaakt ten aanzien van de vervoerplannen 2023 voor de OV-concessie van het OV-bureau Groningen Drenthe (2020-2029) en de Concessie Regionaal spoorvervoer Fryslân en Groningen (2021-2035).

Eerdere behandeling in PS

- Met onze brief van 16 februari 2021 (kenmerk 2021-013638) hebben wij u geïnformeerd over de gevolgen van corona en aangegeven welke mogelijke beleidsknoppen er zijn om aanpassingen te doen om het regionaal openbaar vervoer in stand te houden. Bij de bespreking van deze brief in de commissievergadering op 7 april 2021 heeft u ons de kaders meegegeven hoe te handelen met de toen ontstane situatie voor het openbaar vervoer a.g.v. de (gevolgen van de) coronacrisis.
- Met onze brief van 12 april 2022 (kenmerk 2022-026447) hebben wij u de jaarstukken over 2021 en de kaderbrief 2023 van het OV-bureau Groningen Drenthe aangeboden. Op dat moment waren wij nog in de veronderstelling dat wij met het rijk in samenspraak tot goede afspraken kunnen/konden komen over een duidelijk vervolg op de Beschikbaarheidsvergoeding Openbaar Vervoer.
- Met onze brief van 26 april 2022 (kenmerk 2022-039965) hebben wij u geïnformeerd over de situatie die is/was ontstaan door het eenzijdig besluit van het ministerie van 14 april 2022 om - in tegenstelling tot eerdere signalen, toezeggingen en beloften - de steun aan het openbaar vervoer na 31 december 2022 niet te continueren. In deze brief hebben wij u een informatiesessie toegezegd over de ontstane situatie.
- Op 31 mei 2022 hebben wij u het inhoudelijke memo van het OV-bureau Groningen Drenthe aangeboden in aanloop naar de informatie sessie diezelfde avond. Vervolgens hebben wij op 1 juni in een extra commissie vergadering gesproken over de ontstane (financiële) situatie van het OV-bureau en hoe hier mee om te gaan.
- Op 29 juni hebben wij u de ontwerpbegroting en de ontwerphoofdpijnen dienstregeling 2023 van het OV-bureau Groningen Drenthe per brief aangeboden (kenmerk 2022-058679). U heeft deze brief op 6 juli 2022 in uw Staten behandeld en daarop een motie (M415 - Busje komt zo aangenomen) als zienswijze op de ontwerp hoofdlijnen dienstregeling in de wetenschap dat de extra kosten die het effectueren van de motie voor rekening van de provincie Groningen zijn.

Rol en bevoegdheden PS in deze fase

U ontvangt deze brief ter informatie.



Nadere toelichting

De afgelopen weken hebben ontwikkelingen rondom een vangnetregeling voor het OV in 2023 zich in hoog tempo opgevolgd.

Het Rijk, de OV-bedrijven en Decentrale Overheden (DO's) hebben in het Nationaal OV-Beraad (NOVB) van 8 juli jl. uiteindelijk geen overeenstemming weten te bereiken over een pakket aan maatregelen om dreigende verschrappingen in het OV in 2023 om te buigen naar een groeiperspectief. Naar onze stellige overtuiging als DO's (alle provincies, Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Vervoerregio Amsterdam en OV-bureau Groningen Drenthe) waren de voorliggende voorstellen van het Rijk onvoldoende. De omvang van de rijksgarantstelling was beperkt (maximaal 150 miljoen in plaats van de maximaal benodigde 500 miljoen) maar daarbovenop en vooral stonden en staan de door het Rijk gekozen doelstellingen en gestelde voorwaarden haaks op het streven naar herstel van het OV richting het voorzieningenniveau van 2019. Komende weken moeten wij nu - ondanks het niet tot stand komen van landelijke afspraken – per concessie de dienstregeling en het OV-aanbod in 2023 op hoofdlijnen bepalen.

Het is buitengewoon spijtig dat we geen overeenstemming konden bereiken over 2023. De afgelopen jaren is intensief en collectief gewerkt aan het overeind houden van het OV als vitale sector. De staatssecretaris kiest nu voor een vangnetregeling, die weliswaar mogelijkheden biedt, maar waarmee veel concessies niet uit de voeten kunnen. Als DO's betreuren we dat, juist omdat we willen blijven zorgen voor een aantrekkelijk regionaal OV met een goede dienstverlening aan de reiziger. Nu en in de toekomst. Nederland staat voor grote uitdagingen op het gebied van bereikbaarheid, woningbouw en verduurzaming. Goed OV is daarbij onmisbaar.

Herstelvraagstuk 2023/2024 na de coronapandemie

Na de uitbraak van corona in maart 2020 werd het OV door het Rijk bestempeld als vitale sector. Het Rijk vroeg de OV-sector om het voorzieningenniveau grotendeels in stand te houden, maar gaf tegelijkertijd een negatief reisadvies en voerde een mondkapjesplicht in. Aangezien hierdoor alle concessies financieel uit evenwicht raakten, zijn er de afgelopen jaren meerdere opvolgende 'beschikbaarheidsafspraken' gemaakt tussen Kabinet, OV-bedrijven en ons als gezamenlijke DO's. Deze NOVB-afspraken betroffen het minimale voorzieningenniveau, de bekostiging daarvan en de gewenste transitie in de OV-sector (nog aantrekkelijker OV, spreiding reizigers, verbetering werkklimaat en arbeidsproductiviteit, wendbare concessies etc.).

In totaal zijn in 5 tranches afspraken gemaakt, van maart 2020 tot en met december 2022, dus tot eind van dit jaar. Met de afspraken werd het voorzieningenniveau grotendeels in stand gehouden, landelijk gemiddeld 90% ten opzichte van 2019. Om dat te bekostigen bleven alle DO's hun volledige exploitatiebegroting inzetten. En accepteerden de OV-bedrijven in 2020 5% verlies en zagen ze in 2021 en 2022 af van rendement. In aanvulling daarop stelde het Rijk zich – onder aftrek van decentrale bijdragen en de reizigersopbrengsten die wel binnenkwamen – garant voor voldoende aanvullende middelen (Beschikbaarheidsvergoeding BVOV). Over de totale periode brengen de decentrale overheden ongeveer 0,5 miljard aan extra bijdragen in, en het rijk 2,5 miljard (waarvan plm 1,25 miljard voor NS).

In de loop van 2021 werd duidelijk dat de terugkeer van reizigers in het OV naar het niveau van 2019 tot aan 2025 kan duren. Daarmee zouden de OV-concessie ook in 2023 en 2024 financieel nog niet in balans komen. Om desondanks te voorkomen dat het OV na 2022 alsnog verder zou moeten afschalen, en om het voorzieningenniveau na 2022 weer te kunnen laten teruggroeien richting het niveau van 2019 spraken we begin december 2021 met staatssecretaris Van Weyenberg (I&W) af om ook afspraken voor te bereiden voor 2023 en 2024. Af te ronden in het eerste kwartaal van 2022.

Gezamenlijk transitiepakket OV 2023/2024

Op basis van deze afspraak werd begin dit jaar gezamenlijk in NOVB-verband een passend maatregelenpakket voor 2023 en 2024 ontwikkeld. Het gezamenlijke doel was om het voorzieningenniveau minimaal vergelijkbaar te houden met 2022, en ook om weer mee te groeien met de weer aantrekkende reizigersaantallen richting het voorzieningenniveau van 2019. Die ontwikkeling moest dan ook de basis bieden voor verdere doorgroei de komende jaren. Dit in lijn met het Toekomstbeeld OV2040, en ook in verband met bijdragen die OV moet leveren aan de grote maatschappelijke opgaven, zoals wonen en verstedelijking, leefomgevingskwaliteit, klimaat en brede welvaart (tegenaan 'vervoerarmoede').

Om dit doel mogelijk te maken, en OV-bedrijven extra te stimuleren om in te zetten op reizigersherstel, kwamen we tot op het volgende model voor een transitievangnet OV 2023/2024:

- de decentrale overheden trekken hun exploitatiebijdragen ook voor 100% naar 2023 en 2024 door (net als in 2020, 2021 en 2022);
- het Rijk garandeert een transitievangnet, tot september 2024. Daarbij verlaagt het Rijk ten opzichte van de huidige systematiek BVOV 2022 haar gegarandeerde bijdrage (referentiejaar 2019, geïndexeerd), maar hoeven de concessiehouders (c.q. opbrengstverantwoordelijke overheden) een substantieel deel van hun reizigersopbrengsten niet van die bijdrage af te trekken. Tevens dragen concessiehouders weer kostenrisico's (conform het publiek-private stelsel van de Wet personenvervoer 2000)

Bij dit pakket werd tevens een aantal eerder gemaakte transitie-afspraken geactualiseerd en uitgebouwd. Het pakket zou in 2023 van de DO's opnieuw ruim 50 miljoen aan extra bijdragen vragen, en zou bij nog echt tegenvallende reizigersopbrengsten van het Rijk een garantiebijdrage van ongeveer 500 miljoen vragen (ongeveer 250 miljoen NS en 250 miljoen decentraal).

Terugtrekkend Kabinet

Eind maart maakte het Kabinet echter een terugtrekkende beweging rond de pandemie. Staatssecretaris Heijnen gaf in lijn daarmee in het NOVB van 14 april 2022 aan dat het Kabinet de lopende afspraken (die zijn toegesneden op een pandemie-situatie, maar niet op een daaropvolgende transitie- en herstelfase) wilde doortrekken tot heel 2022. Maar geen verdere transitie-afspraken meer wilde maken voor 2023 en 2024. De reizigersprognoses voor 2023 van het Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) rechtvaardigden dit besluit volgens het Kabinet ook.

Dit besluit is door de gezamenlijke DO's besproken in de zogeheten BAC-Mobiliteit+ (alle provincies plus de vervoersautoriteiten MRDH en VRA) van 16 april 2022. Besloten werd het aanbod voor 2022 toch te accepteren, maar ook om zowel via een lobby-traject als via nader overleg met I&W alsnog te proberen tot afspraken voor 2023 en 2024 te komen. De DO's zagen zich vanwege de nu dreigende tekorten en de noodzaak om deze zomer keuzen te maken over het OV-aanbod in 2023 verder genooddaakt om alvast vervoerplannen voor 2023 voor te bereiden zonder afspraken in NOVB-verband. Verdere verschraving is daarbij aan de orde, het voorzieningenniveau van 2019 raakt steeds verder uit beeld.

Toch een Kabinetsvoorstel voor een transitievangnet 2023

In mei en juni leidde dit Kabinetsbesluit tot groeiende maatschappelijke weerstand. Naast de DO's en de OV-bedrijven wendden ook organisaties van reizigers, werknemers, milieubelangen en studenten en veel gemeentelijke vertegenwoordigers zich onder de noemer **#methetOV** direct of via de media tot Kabinet en Tweede Kamer om verdere verslechtering van OV-aanbod te voorkomen.

Uiteindelijk kwam het Kabinet mede door de maatschappelijke en politieke aandacht en een herbezinning op de onzekerheden rond de KiM-prognoses eind juni tot een bijstelling van haar koers. Staatssecretaris Heijnen toonde zich alsnog bereid tot afspraken over een transitievangnet 2023. Dat was een belangrijke stap waarvoor wij grote waardering hadden, en op basis waarvan de besprekingen in NOVB-verband werden hervat.

In die besprekingen werd echter duidelijk dat I&W er niet voor koos om alsnog haar bijdrage in het eerder gezamenlijke ontwikkelde maatregelenpakket in te vullen. In plaats daarvan werd een nieuw voorstel aan het

NOVB voorgelegd, vanuit een aangepaste doelstelling. Niet langer koerst het Kabinet als doelstelling van het gezamenlijk maatregelenpakket op behoud van het bestaande voorzieningenniveau en stimulansen om terug te groeien naar het niveau van 2019. In plaats daarvan kiest het Kabinet als uitgangspunt: *'aanbod volgt reizigersvraag'*. Dit betekent echter bij toepassing van het meest waarschijnlijke groeiscenario in 2023 en 2024 een verder verschaald OV-aanbod met risico op een neerwaartse spiraal de volgende jaren.

Het door I&W voorgestane 'Transitievangnet 2023' volgt grotendeels de systematiek van de huidige BVOV22. Daarbij zijn voorwaarden dat de overheden hun bijdragen 100% doorzetten, dat alle reizigersopbrengsten die in 2023 worden gerealiseerd in mindering worden gebracht op de vangnetbijdragen en dat OV-bedrijven geen rendement mogen maken. Echter ten opzichte van 2022 wordt ook een aantal aanpassingen doorgevoerd:

- De eenmalige rijksgarantiebijdrage voor 2023 bedraagt maximaal € 150 miljoen voor de hele OV-sector, waar de DO's en OV-bedrijven eerder hadden aangegeven een garantstelling van maximaal 500 miljoen nodig te hebben (NS 250, decentraal 250).
- Van deze 150 miljoen komt ongeveer 100 miljoen beschikbaar voor decentrale concessies, waarbij het Rijk van concessieverleners en concessiehouders vraagt om een aanvullende 50 miljoen extra vangnetbijdrage (verhouding 2/3^e -1/3^e per concessie). Dit kan een financiële bijdrage zijn, maar het kunnen ook concessie maatregelen zijn, bijvoorbeeld via de dienstregeling of via tariefmaatregelen.
- Het berekende bedrag per concessie is een maximum, berekend op (geïndexeerd) 82% reizigersopbrengsten ten opzichte van 2019. Mocht een concessie dit percentage in 2023 niet realiseren dan is dat voor risico van de DO's. Bij een nieuwe coronagolf worden overigens aanvullende maatregelen door het Kabinet overwogen.

Geen afspraken, maar Kabinet zet regeling wel open

Na grondige bestudering kwamen wij als gezamenlijke DO's op 7 juli jl. tot de conclusie dat het nieuwe Kabinetsvoorstel de komende jaren het OV niet kan redden van verschraling laat staan de sector helpt om de komende jaren terug te groeien naar het niveau van 2019. Bovendien legt het voorstel ook in 2023 nog een deken over de doorontwikkeling van de OV-markt, omdat het Kabinet extra reizigersopbrengsten volledig mindert op de vangnetbijdrage. Terwijl deze ontwikkeling juist in deze periode van herstel en doorgroei in verband met bereikbaarheidsopgaven maar ook voor de woonopgave en de klimaat- en energietransitie noodzakelijk is.

Toen I&W in het NOVB van 8 juli jl. geen ruimte gaf om via aanpassingen van de gestelde voorwaarden alsnog tot elkaar te komen hebben de gezamenlijke DO's bij monde van onze NOVB-vertegenwoordigers gedeputeerde Fleur Gräper (Groningen) en VRA-voorzitter Melanie van der Horst het voorstel in NOVB-verband afgewezen. We zijn oprecht teleurgesteld dat we ondanks de mogelijkheden die er onzes inziens nog wel degelijk waren niet tot elkaar gekomen zijn.

Overigens vervalt daarmee nu het geheel aan transitie-afspraken zoals dat begin dit jaar voor 2023 was voorbereid. Beoogde bijdragen en toezeggingen daarin van DO's, zoals het volledig doorzetten van meerjarig begrote exploitatiesubsidies, een voorzieningenniveau 2023 dat minimaal vergelijkbaar is met 2022 en dat meegroeit met de reizigersontwikkeling, het volledig rookvrij maken van het hele OV, en versnelde besluitvorming over het bestuursakkoord toegankelijkheid zijn hiermee niet omgezet in harde landelijke afspraken die ons als DO's ook binden.

Het Rijk heeft na het NOVB wel aangegeven de voorgenomen regeling desondanks toch uit te werken en voor 1 oktober 2022 te publiceren (zie bijgevoegde Kamerbrief). Hiermee komt in beginsel voor decentrale OV-concessies alsnog zo'n 100 miljoen aan garantiemiddelen beschikbaar. Mits aan de voorwaarden wordt voldaan kan dus vanaf 1 oktober 2022 voor een OV-concessie een vangnetbijdrage 2023 worden aangevraagd. Omdat elke OV-concessie in Nederland uniek is, is dat een keuze die wij nu per concessie kunnen en moeten maken, met het oog de vervoerplannen 2023 en vervolgperspectieven. We hopen overigens van harte dat ons pleidooi voor betere voorwaarden bij de nadere uitwerking van het transitievangnet alsnog meegenomen wordt, en blijven uiteraard ook bereid tot nadere gesprekken daarover.

Betekenis concessies cq vervoerplannen 2023 in onze OV-concessie van het OV-bureau Groningen Drenthe (2020-2029) en de Concessie Regionaal spoorvervoer Fryslân en Groningen (2021-2035).

In onze busconcessie is het OV-bureau Groningen Drenthe opbrengst verantwoordelijk. In onze treinconcessie is Arriva als vervoerder opbrengstverantwoordelijk. Voor onze busconcessie zijn de voorwaarden van het aanbod van de staatssecretaris doorslaggevend om geen gebruik te willen maken van het aanbod.

Gevolgen voor de busconcessie

In onze brief van 29 juni is reeds aangegeven dat wij voor de begroting van het OV-bureau Groningen Drenthe uit moesten gaan van de situatie dat er geen opvolger van de BVOV - de gewenste transitierегeling - zou komen.

Voor de busconcessie heeft dit wel gevolgen. Zo is er - ondanks de inzet van de eigen reserves van het OV-bureau Groningen Drenthe - een opgave voor de dienstregeling. Voor 2023 is die opgave € 3,9 mln., verder snijden zou ervoor zorgen dat we ons OV-aanbod niet goed op orde zouden hebben. Daarom is ook met deze opgave in de dienstregeling het noodzakelijk dat de moeders de te korten (voorzien tot en met 2026) in financiële zin opvangen.

Treinconcessie

Er was reeds voorzien dat Arriva geen gebruik zou maken van een mogelijk volgende BVOV in 2023. Voor de treinconcessie verandert er daarom niks qua aanbod van de dienstregeling.

Tenslotte

Wij hebben sinds de OV-decentralisaties aan het begin van deze eeuw in heel Nederland een goed, reizigersvriendelijk en op veel plaatsen hoogwaardig OV-systeem opgebouwd. Velen gaven de afgelopen maanden steun aan het de noodzaak om dit systeem in 2023 in stand te houden en weer een groeiperspectief te geven richting het niveau van 2019. Daarvoor willen wij alle betrokkenen danken. We moeten nu roeien met de riemen die we hebben, maar blijven met alle betrokken partijen zoeken naar het wenkende lange termijnperspectief waarin het OV een cruciale bijdrage levert aan de bereikbaarheidswensen van reizigers en de grote maatschappelijke vraagstukken. Dat zijn wij aan alle reizigers en de samenleving als geheel verplicht!

Afsluitend

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



, voorzitter.



, secretaris.

Bijlagen:

Nr.	Titel	Documentnr.	Soort bijlage
1.	Brief staatssecretaris aan TK na NOVB 08 07 2022	2022-072085	brief