

Statenvoorstel nr. PS/2013/865

herijking OV-tactiek

Datum
10 december 2013

GS-kenmerk
2013/0407798

Inlichtingen bij
dhr. W.A. Dijkstra, telefoon 038 499 81 94
e-mail W.Dijkstra@overijssel.nl

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Herijking OV-tactiek

Bijlagen

- I. Ontwerpbesluit nr. PS/2013/865 (bijgevoegd)
- II. Effecten bezuinigingspakketten (bijgevoegd)
- III. Ontwikkeling BDU (bijgevoegd)
- IV. Kernnet OV met fietscirkels (bijgevoegd)
- V. Advies ROCOV (geplaatst op SIS)

In 2008 is door PS de "OV-tactiek West-Overijssel" vastgesteld, waarin de beleidskaders op het gebied van het openbaar vervoer in West-Overijssel voor de middellange termijn staan weergegeven. Deze OV-tactiek is naderhand verwerkt in de Omgevingsvisie. Beoogde looptijd van OV-tactiek was 10 à 15 jaar, in lijn met de duur van de diverse concessies. Forse bezuinigingen op de BDU en andere negatieve financiële ontwikkelingen vragen om eerdere aanpassing van de OV-tactiek. De inkomsten en uitgaven moeten structureel met elkaar in balans komen.

De afgelopen paar jaar is een exploitatietekort ontstaan van circa € 8 miljoen per jaar, met name ten gevolge van rijksbezuinigingen op de BDU en de BDU-index. De rijksoverheid bezorgt de decentrale overheden met deze beide bezuinigingen op de BDU grote problemen. De looptijden van de concessies geven immers maar beperkte mogelijkheden om snel op de bezuinigingen te anticiperen, maar vooral het verstoren van het financiële evenwicht door de BDU-index los te koppelen van de verplichte OV-index is op termijn funest voor de sector en zorgt voor een cumulatief en voortdurend probleem.

Daarnaast is sprake van stijgende kostprijzen van het vervoer bij aanbestedingen, achterblijvende reizigersopbrengsten en wegvallende incidentele provinciale middelen. Zonder provinciaal ingrijpen kan dit tekort cumulatief oplopen tot ongeveer € 14 miljoen in 2018, vooral als gevolg van de jaarlijkse verschillen tussen OV-index (uitgaven) en BDU-index (inkomsten).

Op 30 januari 2013 is deze exploitatieproblematiek reeds door PS behandeld en heeft zij de kaders voor de herijking gedefinieerd. Concreet is besloten te komen tot een jaarlijks sluitende OV-begroting, in die zin dat de jaarlijkse beschikbare middelen toereikend zijn voor dekking van de exploitatiekosten.

Bij het zoeken naar een oplossing voor het ontstane exploitatievraagstuk rijst de vraag wat de huidige functie is van het openbaar vervoer in West-Overijssel. Inzet is om de basis van het OV-systeem niet aan te tasten en voor het beschikbare geld zoveel mogelijk (potentiële) gebruikers te kunnen blijven bedienen.

Door de noodzaak tot bezuinigen, maar ook de veranderende reispatronen kan het openbaar vervoer niet langer worden beschouwd als een doel op zich, maar moet worden gezien als onderdeel van het totale mobiliteitsaanbod. In vergelijking met de OV-tactiek uit 2008 komt de nadruk meer te liggen op het regionale en stedelijke kernnet, benutting van kansen voor ketenmobiliteit en een transitie van regiotaxi naar door de maatschappij zelf gedragen collectieve vervoersvormen. De provincie kan die initiatieven niet zelf aanboren, maar zal deze waar mogelijk faciliteren. Het doelgroepenvervoer is en blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Om het bestaande exploitatietekort van € 8 miljoen weg te werken zal een pakket aan bezuinigingsmaatregelen worden doorgevoerd, passend bij de aangescherpte visie op openbaar vervoer. Het lijkt mogelijk om met beperkte gevolgen voor het merendeel van de reizigers een pakket ter waarde van ongeveer € 7 miljoen samen te stellen. Voor de transitie naar een andere invulling van het aanvullend vervoer willen wij een jaarlijks bedrag van € 1 miljoen beschikbaar stellen, zodat per saldo een bezuiniging van € 6 miljoen gerealiseerd wordt. De ontbrekende € 2 miljoen ter dekking van het tekort realiseren wij door binnen de BDU structureel € 2 miljoen vanuit het beleidsdoel Infrastructuur over te hevelen naar het beleidsdoel OV (= aanpassing verdeelsleutel 20/80 naar circa 10/90).

Vanwege de bestaande contracten met vervoerders en de samenhang met gemeentelijk doelgroepenvervoer is een gefaseerde afbouwperiode van ongeveer 5 jaar nodig om die bezuinigingen te kunnen realiseren. In de jaren 2014-2018 zal het, door de te nemen bezuinigingsmaatregelen afnemende exploitatietekort, weer toenemen vanwege de genoemde indexdiscrepantie. Aan het einde van de 5 jaar (in 2018) zal er derhalve geen financieel evenwicht bereikt zijn, maar is het tekort teruggebracht tot enkele miljoenen per jaar, wanneer de indexatieproblematiek niet landelijk is aangepakt voor 2018. Ingeval er wel een evenwicht moet worden gerealiseerd dient er nog forser te worden bezuinigd wat maakt dat er een groot aantal reizigers geraakt zal gaan worden die nu nog buiten schot blijven. Daarbij moet wel bedacht worden dat ook al creëer je een evenwicht in 2018, er vanaf 2019 weer een tekort zal ontstaan als gevolg van de indexproblematiek. Kortom, een structureel begrotingsevenwicht kan enkel gerealiseerd worden als de indexproblematiek wordt opgelost in de periode van 2014 tot 2018. Deze opgave wordt in IPO-verband opgepakt.

Voor de financiering van het jaarlijks resterende exploitatietekort, de indexatiekosten, het fasegewijs kunnen doorvoeren van de bezuinigingen, en de mogelijke risico's gedurende deze fase (mogelijke claims van vervoerders, vertraging en/of minder financieel resultaat van bezuinigingen) is voor de periode tot 2018 een aanbouwbudget van circa € 20 miljoen nodig. Daarnaast is een OV risicoreservering van € 10 miljoen nodig om fluctuaties in kosten en opbrengsten op te kunnen vangen en om calamiteiten af te kunnen dekken (faillissement vervoerder, het noodzakelijkerwijs moeten verlengen van concessies tegen hogere kosten, etc.). Beide bedragen worden gefinancierd binnen de provinciale kerntaak 4.

Naast bezuinigen en extra bijdrage vanuit de BDU zal ook nadrukkelijk worden ingezet op het verhogen van de reizigersopbrengsten en het doorvoeren van diverse efficiencymaatregelen. Hierbij ligt een koppeling met het provinciale programma ketenmobiliteit en het landelijke programma beter benutten. De financiële resultaten zullen echter pas geleidelijk ontstaan en worden daarom gebruikt om de risicoreservering op termijn te vullen en/of verder oplopende tekorten te dekken.

Met het nu in balans brengen van de inkomsten en uitgaven is het regionaal openbaar vervoer nog niet duurzaam veilig gesteld. Diverse risico's blijven het regionaal openbaar vervoer in de komende jaren bedreigen. Belangrijk risico zijn verdere bezuinigingen van het ministerie van I&M, bijvoorbeeld in de vorm van het verder verlagen van de BDU, het minimaliseren van de BDU-index naar 0%, het mogelijk afschaffen van de "rode diesel", het verhogen van de gebruiksvergoedingen spoor, het mogelijk afschaffen van de studentenkaart enzovoort.

In de wetenschap dat dergelijke bezuinigingen ook in de toekomst op de provincie kunnen afkomen is enerzijds belangrijk om in IPO-verband volop gezamenlijk op te komen voor de belangen van het regionaal openbaar vervoer en anderzijds flexibiliteit in te bouwen in de concessies, maar bijvoorbeeld ook in de concessieduur om mee te kunnen bewegen.

Mede vanwege de onzekerheden met betrekking tot de ontwikkeling van kosten en opbrengsten zal de OV-tactiek in aanloop naar de eerstvolgende grote (bus)aanbesteding (concessie Midden-Overijssel in 2018) in 2016/2017 opnieuw worden geëvalueerd. Dan kan ook worden bekeken of verdergaande bezuinigingsmaatregelen nodig zijn en/of de indexproblematiek op nationaal niveau is getackeld. Bovendien kan dan een evaluatie op de sturingsfilosofie uit de OV-tactiek plaatsvinden. Doordat de OV-tactiek relatief nieuw is en de sturingsfilosofie (ontwikkelteams, opbrengstverantwoordelijkheid) relatief kort in de concessies toegepast worden is het effect van die keuzes nu nog niet te duiden.

Inleiding en probleemstelling

Bestaand beleidskader "OV-tactiek"

In 2008 is door PS de "OV-tactiek West-Overijssel" vastgesteld, waarin de beleidskaders op het gebied van het openbaar vervoer in West-Overijssel voor de middellange termijn staan weergegeven. Deze OV-tactiek is naderhand verwerkt in de Omgevingsvisie.

In de OV-tactiek wordt onderscheid gemaakt in een regionaal kernnet, bestaande uit de regionale spoorlijnen aangevuld met een aantal belangrijke buslijnen, en een aanvullend net, bestaande uit de resterende buslijnen en de regiotaxi als vangnet.

Tevens is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid met betrekking tot de reizigersopbrengsten bij de provincie neer te leggen. Dat betekent dat de provincie een financieel voordeel heeft bij hogere reizigersopbrengsten (maar ook een nadeel bij tegenvallende opbrengsten).

Beide keuzes komen voort uit de wens om de continuïteit van het voorzieningenniveau openbaar vervoer in onze concessies zoveel mogelijk te kunnen waarborgen.

Probleemstelling

De beoogde looptijd van de OV-tactiek was 10 à 15 jaar. Door negatieve financiële ontwikkelingen vraagt de OV-tactiek echter nu al aanscherping. Die gevraagde aanscherping betreft vooral het bedieningsniveau. Belangrijkste probleem is namelijk het ontstane exploitatietekort, dat door verschillen tussen inkomsten en uitgaven snel verder oploopt.

1. Inkomstendaling BDU

De afgelopen jaren staan landelijk in het teken van forse bezuinigingen op diverse overheidsbudgetten, waaronder de BDU.

Naast de reguliere bezuinigingen op de BDU, welke in de afgelopen jaren zijn opgelopen tot ongeveer € 6,0 miljoen (zie bijlage III) speelt vooral ook de indexproblematiek.

De jaarlijks van het Rijk te ontvangen indexatie op de BDU is in de praktijk vaak aanzienlijk lager dan de verplicht aan de vervoerder te betalen OV-index. Deze index was onder andere door de relatief sterk gestegen brandstofprijzen en loonkosten vrij hoog. Dit was in 2008 niet voorzien.

De rijksoverheid bezorgt de decentrale overheden met deze beide bezuinigingen op de BDU grote problemen. De looptijden van de concessies geven immers maar beperkte mogelijkheden om snel op de bezuinigingen te anticiperen, maar vooral het verstoren van het financiële evenwicht door de BDU-index los te koppelen van de verplichte OV-index is op termijn funest voor de sector en zorgt voor een cumulatief en voortdurend probleem.

2. Kostenstijging

De OV-tactiek uit 2008 is in de afgelopen jaren als kader gehanteerd bij heraanbesteding van de diverse busconcessies, regionale treindiensten en regiotaxicontracten. Daarbij bleken met name de kosten van de busconcessies en regiotaxicontracten te stijgen.

Een eerste oorzaak is dat vervoerders momenteel een meer marktconforme prijs vragen in tegenstelling tot de eerste aanbestedingsronde in de periode 2000-2005, waarin het willen veroveren van marktcontingent centraal leek te staan.

Ook heeft een forse kwaliteitsslag binnen het OV plaatsgevonden, door deels landelijk opgelegde investeringen in dynamische reisinformatie, toegankelijkheid, schone bussen en sociale veiligheid (onder andere camera's). De kosten hiervan komen ook terug in de aanbestedingen.

Bij regiotali wordt samengewerkt met gemeenten en zijn de kosten direct gerelateerd aan het gebruik. Het gebruik in met name het OV-deel van de regiotali is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen en daarmee zijn ook de kosten gestegen. Dit is onder meer veroorzaakt door het door bezuinigingen aangescherpte beleid van gemeenten met betrekking tot doelgroepenvervoer. Maar ook instellingen, die voorheen gebruik maakten van eigen vervoer, gingen gebruik maken van de regiotali.

3. Wegvallende provinciale middelen

In de vorige bestuursperiode werd een DIA/IIO investeringsimpuls oplopend naar € 2,8 miljoen per jaar beschikbaar gesteld, waarmee o.a. het voorzieningenniveau in Deventer is opgehoogd naar een kwartierdienst. Dit budget is in de huidige coalitieperiode niet teruggekeerd. Hetzelfde geldt voor € 1,5 miljoen ter compensatie voor de eerste rijksbezuinigingen op de BDU.

4. Stagnerende reizigersinkomsten

De invoering van de OV-chipkaart heeft overal in Nederland tot stagnatie van de reizigersopbrengsten geleid. Door het negatieve imago, onder meer met betrekking tot de veiligheid van de kaart, heeft een deel van de reizigers het OV de rug toegekeerd. Dit effect lijkt echter nu tot stilstand te zijn gekomen.

Bovendien zien wij dat door de chipkaart nieuwe reispatronen ontstaan. Wij zien al een omslag van abonnement naar saldoreizen al dan niet met een kortingsproduct of automatisch opladen. Een deel van de reizigers ziet hierin evenveel gemak als een abonnement, maar met meer flexibiliteit. Dit is positief voor de reiziger, maar leidt tot minder opbrengsten voor het OV.

Zoals beschreven is het exploitatietekort niet plotseling ontstaan, maar is het een resultante van een proces, dat al enige tijd speelt, maar met name in de afgelopen paar jaar is 'ontploft'. In de vorige provinciale coalitieperiode is er voor gekozen om het oplopende tekort met tijdelijk geld te dekken in afwachting van de resultaten van de nieuwe ronde aanbestedingen van het openbaar vervoer in de periode 2010-2012 en pas daarna de financiële balans op te maken.

In de huidige coalitieperiode is het tekort tot op heden gedekt met opgebouwde BDU reserveringen en een tijdelijke verlaging van de budgetten voor de overige BDU beleidsonderdelen. Daarnaast zijn binnen de bestaande concessies en contracten beperkte efficiencymaatregelen in de dienstregeling genomen en zijn de spelregels en tarieven voor de regiotali aangescherpt. Dit alles binnen de kaders van de OV-tactiek 2008.

Samengevat leiden de beschreven ontwikkelingen tot een exploitatietekort van ongeveer € 8 miljoen in 2014, uitgaande van de oorspronkelijke verdeling van gelden binnen de BDU (80/20 regeling). Dit tekort groeit bij ongewijzigd beleid door tot circa € 14 miljoen in 2018 voornamelijk als gevolg van de genoemde indexproblematiek.

Verdergaande maatregelen zijn nu nodig om inkomsten en uitgaven met elkaar in evenwicht te brengen. De BDU reserveringen zijn uitgeput, waardoor tijdelijke dekking van het tekort vanaf 2015 niet meer mogelijk is. Het automatisch verder oplopen van het tekort door de indexproblematiek vergroot die urgentie nog eens extra. Het is dus absoluut noodzakelijk om op korte termijn in te grijpen door het nemen van de in dit voorstel beschreven maatregelen.

Kaderstelling

Op 30 januari 2013 is de financiële exploitatieproblematiek door PS behandeld en heeft zij de kaders voor de herijking gedefinieerd (kaderstellend Statenvoorstel "herijking OV-tactiek en spoorprojecten" PS/2012/1023). Concreet is besloten:

- Tot een heroverweging van het OV-netwerk en het bijbehorende bedieningsniveau zoals vastgelegd in de OV-tactiek (2008). Daarbij is aandacht voor het huidige netwerk, maar tevens voor kansen van lijnstrekking en doorontwikkeling. Opgave is te komen tot een betaalbaar OV-systeem, in die zin dat de jaarlijkse beschikbare (structurele) middelen toereikend zijn voor dekking van de exploitatiekosten.

- Voor de heroverweging worden drie oplossingsrichtingen verkend (bezuinigen dienstregeling, verhogen (reizigers)opbrengsten, extra structurele financiering) en in samenhang uitgewerkt in scenario's waarin product, kosten, kansen, bedreigingen en risico's aan bod komen. Definitieve besluitvorming over de heroverweging vindt plaats eind 2013.
- Alle huidige (KvO) en toekomstige investeringsplannen voor het netwerk te toetsen aan een aantal functionele en financiële criteria teneinde een positief effect te behalen op de kostendekkingsgraad van het OV en daardoor het exploitatietekort voor het OV niet verder te laten oplopen.

Overwegingen

Het is verstandig om bij deze noodzakelijke herijking van de OV-tactiek niet alleen te kijken naar het te dekken financiële tekort, maar ook rekening te houden met de vervoerskundige kenmerken van het West-Overijsselse openbaar vervoer en relevante mobiliteitsontwikkelingen. Daarnaast wordt een doorkijk gegeven naar mogelijke toekomstige (financiële) beleidsontwikkelingen die een potentiële bedreiging zijn voor het regionaal openbaar vervoer.

1. Vervoermiddelen in hun kracht

Zowel qua fysieke inpasbaarheid als financieel is het niet langer mogelijk om alle vervoersmodaliteiten (auto, OV, fiets) optimaal naast elkaar te faciliteren. Het is noodzakelijk geworden om de modaliteiten in een goede samenhang te gebruiken. Daarbij hoort het gebruiken van de intrinsieke kracht van een modaliteit. De fiets is vooral een sterk vervoermiddel in het stedelijk gebied en op relaties tot maximaal 15 kilometer. De introductie van de elektrische fiets biedt ruimte om die afstand te verlengen. Het openbaar vervoer is vooral sterk op relaties boven de 15 kilometer met grotere reizigersstromen. Met focus op het kernnet wordt die kracht benut. Auto en fiets kunnen daarbij dienen als voor- en natransport.

Daarnaast is het qua kosteneffectiviteit belangrijk om de verschillende systemen optimaal te benutten. Hierbij hoort bijvoorbeeld het aftoppen van de spits in het OV-systeem ten dienste van extra reizen in de dalperioden. De maatschappelijke trend met betrekking tot flexibilisering van werk en school geven daartoe momenteel goede mogelijkheden. In het provinciale programma Ketenmobiliteit wordt volop op betere benutting en versterking van de onderlinge samenhang van de modaliteiten ingezet.

2. Huidig gebruik OV in Overijssel

In de bestaande situatie wordt het openbaar vervoer in Overijssel voor het overgrote deel gebruikt door scholieren en studenten (85%). In het aanvullend regionale busnet loopt dit percentage op naar bijna 100%. Dat betekent dat de meeste bussen buiten de schooltijden en in schoolvakanties weinig reizigers vervoeren.

Andere doelgroepen (forenzen en sociaal/recreatief) maken slechts gebruik van het regionale kernnet en de stadslijnen, maar ook hier is het aandeel scholieren en studenten aanzienlijk en is het buiten de school- en werktijden vrij rustig in het OV.

De regiotaxi wordt voornamelijk gebruikt door ouderen, maar de reizigersaantallen liggen aanzienlijk lager dan in trein en bus. De regiotaxi wordt voor het grootste deel overigens gebruikt door reizigers vanuit het gemeentelijk doelgroepenvervoer.

3. Logisch OV-netwerk (de reiziger centraal)

Openbaar vervoer kan slechts een aantrekkelijk product voor reizigers zijn bij een voor hen logisch systeem en voldoende aantrekkelijke marketingmix. Belangrijke onderdelen daarbij zijn de bedieningsperiode en de frequentie van de voorziening. Er is voldoende bundeling van reizigers en potentiële reizigers nodig om deze elementen in voor de klant aantrekkelijke mate te kunnen bieden. Een dergelijke bundeling doet zich in ons gebied vooral voor op het regionale kernnet. Deze bundeling wordt nog verder versterkt door de vergrijzing en de trek naar de steden.

Om niet in een neerwaartse spiraal terecht te komen lijkt het daarom logisch om bij bezuinigingen het regionale kernnet te ontzien en dus de bezuinigingen te concentreren op het aanvullende net en de steden. Om tegemoet te komen aan een logisch en herkenbaar systeem is het belangrijk om bezuinigingen in generieke zin door te voeren (bepaalde diensten, bepaalde tijdstippen, bepaalde perioden) en niet sterk te variëren naar bijvoorbeeld het gebied of de concessie. Reizigers verplaatsen zich immers door de hele provincie.

4. Ontvlechten regulier OV en doelgroepenvervoer

Er bestaat een nauw verband tussen openbaar vervoer en het gemeentelijk doelgroepenvervoer. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor diverse vormen van doelgroepenvervoer, waaronder leerlingenvervoer, WSW, WMO en binnenkort ook AWBZ. Binnen regiotaxi worden OV en gemeentelijk WMO gecombineerd, maar ook het overige doelgroepenvervoer lift in beperkte mate mee op de regiotaxi. Regiotaxi is dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeenten. De provincie kan besluiten om met de regiotaxi als vorm van OV te stoppen, maar heeft wel een verantwoordelijkheid om met de gemeenten de gevolgen te bespreken voor het doelgroepenvervoer. Het gemeentelijk aandeel binnen de regiotaxi bedraagt momenteel ongeveer 65% van het vervoer, maar door de nieuwe gemeentelijke taak met betrekking tot AWBZ kan dit aandeel toenemen.

Mogelijke bezuinigingen op het OV hebben daarom direct financiële gevolgen voor de gemeenten. Anderzijds hebben in het recente verleden gemeentelijke bezuinigingen op het doelgroepenvervoer (bijvoorbeeld strenger indiceren) gezorgd voor een kostenstijging van de regiotaxi. Gezamenlijk met de gemeenten zal de mogelijke afbouw van de regiotaxi daarom geïmplementeerd moeten worden. Daarbij hoort ook het gesprek hoe gezamenlijk initiatieven vanuit de samenleving (bijvoorbeeld buurtbus) ondersteund kunnen worden. Hiermee zijn gezamenlijk al goede ervaringen opgedaan.

Toekomstige bedreigingen voor het regionaal openbaar vervoer

Met het nu in balans brengen van de inkomsten en uitgaven is het regionaal openbaar vervoer nog niet duurzaam veilig gesteld. Diverse risico's blijven het regionaal openbaar vervoer in de komende jaren bedreigen. Belangrijk risico zijn verdere bezuinigingen van het ministerie van I&M, bijvoorbeeld in de vorm van het verder verlagen van de BDU, het minimaliseren van de BDU-index naar 0%, het mogelijk afschaffen van de "rode diesel", het verhogen van de gebruiksvergoedingen spoor, het mogelijk afschaffen van de studentenkaart enzovoort. In de wetenschap dat dergelijke bezuinigingen ook in de toekomst op de provincie kunnen afkomen is enerzijds belangrijk om in IPO-verband volop gezamenlijk op te komen voor de belangen van het regionaal openbaar vervoer en anderzijds flexibiliteit in te bouwen in de concessies, maar bijvoorbeeld ook in de concessieduur om mee te kunnen bewegen.

Gezamenlijk met de provincies Gelderland en Flevoland en de WGR+ regio's Twente en Arnhem-Nijmegen trekken wij op als Oost-Nederland om onze belangen goed in Den Haag te laten doorklinken. In het OV-uitvoeringscluster Oost-Nederland proberen wij ons contractbeheer en onze aanbestedingen dusdanig verder te professionaliseren dat wij het hoofd kunnen bieden aan bijvoorbeeld bovenstaande ontwikkelingen.

Al deze ontwikkelingen in het openbaar vervoer vragen om een voortdurende monitoring van de markt. Is een Europese/landelijke stijging van de DRU-prijzen zichtbaar? Welke tariefontwikkelingen vinden plaats in de sector? Gaat het Rijk weer bezuinigingen doorvoeren op de BDU? Staat de continuïteit van vervoerders onder druk? Moeten wij nog verder investeren in meer kwaliteit zoals wifi, schonere bussen en meer toegankelijkheid? Het antwoord op deze vragen is van grote invloed op de kwaliteit en de prijs van het OV en kan zijn licht vooruitwerpen op aanstaande aanbestedingen.

Voortdurend zal de vinger aan de pols worden gehouden en PS worden geïnformeerd over eventuele relevante ontwikkelingen. Dit is ook in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer Oost.

Aangescherpte visie op OV

Vanuit bovenstaande overwegingen ontstaat de noodzaak om het openbaar vervoer niet langer te beschouwen als een doel op zich of een op zichzelf staande modaliteit, maar meer als onderdeel binnen de totale mobiliteit en RO te positioneren en daarbij, mede vanwege de betaalbaarheid, duidelijke keuzes te maken. Daarbij is nadrukkelijker een rol voor de samenleving weggelegd om zelf eventueel een vorm van openbaar vervoer aan te bieden waar de omvang van de stromen niet leidt tot het kunnen bieden van een betaalbaar aanbod van regulier openbaar vervoer. Dit leidt tot de volgende visie elementen:

- 1. Nadruk op ketenmobiliteit om de modaliteiten auto, fiets en OV elkaar te kunnen laten versterken, maar ook te kunnen laten vervangen.*

2. *Ambitie op het regionale en lokale kernnet OV, omdat hier kansen liggen voor een goed en robuust alternatief product naast de auto (zie bijlage IV).*
3. *Samen met gemeenten (doelgroepenvervoer) en samenleving anders organiseren van het aanvullende vervoer op het platteland en binnen de steden.*

De opgave

Samengevat is in 2013 een herijking van de OV-tactiek gewenst om de financiële exploitatieproblemen in het openbaar vervoer op te lossen.

Deze opgave bestaat uit twee elementen:

- 1) Structureel dekken van een jaarlijks exploitatietekort van 8 miljoen euro per jaar;
- 2) Aanpakken van de indexatiediscrepancie OV-index/BDU-index die ervoor zorgt dat het bestaande tekort snel oploopt cq ervoor zorgt dat een vandaag sluitende begroting morgen een tekort kent.

In de volgende paragraaf worden oplossingsscenario's aangereikt die het eerste probleem kunnen aanpakken. Structurele aanpak van het tweede probleem vraagt lobby en onderhandeling op landelijke schaal. Deze zal naar schatting minimaal 2 jaar vergen om tot een deal met Rijk, andere vervoersautoriteiten en vervoerders te komen.

Derde opgave is het kunnen dekken van zowel incidentele als structurele risico's. Structurele risico's bestaan uit tegenvallende reizigersopbrengsten en lagere inkomsten. Hoewel de jaarprognoses behoudend worden gemaakt kunnen deze in een jaarschijf optreden. In een worst-case-scenario bedragen de extra exploitatiekosten 1,5 à 2 miljoen euro. Incidentele risico's kunnen bestaan uit juridische claims, faillissementen van vervoerders etc. Voor dekking van incidentele risico's zou een fonds van 5 miljoen euro beschikbaar moeten zijn. De jaarlijkse risico's zouden kunnen worden gedekt door extra te bezuinigen of het risicofonds van 5 naar 10 miljoen euro te verhogen.

De vierde opgave heeft te maken met de benodigde tijd om binnen de lopende contracten de bezuinigingen door te voeren. Het openbaar vervoer ligt vast in diverse concessies en contracten met vervoerders. Deze zijn allen via Europese aanbesteding tot stand gekomen en kennen beperkte mogelijkheden om de contractwaarde tussentijds substantieel aan te passen. Dat heeft te maken met de effecten op de hoeveelheid personeel en materieel en de overheadkosten in relatie tot de omvang van het vervoer. Ook hebben wij concessies samen met Flevoland (IJsselmond) en Drenthe (Vechtdallijnen) waardoor in overleg met de medeopdrachtgevers ingegrepen kan worden.

Om te komen tot de voorliggende bezuinigingsvoorstellen is al uitgebreid gesproken met de vervoerders. Op basis daarvan is een beeld gevormd hoe gefaseerd de bezuinigingen binnen de contractkaders geïmplementeerd kunnen worden. Dit vergt een tijdelijk budget om de afbouw van het OV-product te "financieren". Daarin worden ook de indexatiekosten tot 2018 meegenomen. De benodigde omvang van het afbouwbudget is 20 miljoen euro, waarbij rekening is gehouden met een bezuiniging van 7 à 9 miljoen euro. De exacte uitwerking van de afbouw zal vervolgens binnen de OV-ontwikkelteams verder worden vormgegeven. PS zal over de voortgang en invulling halfjaarlijks worden geïnformeerd.

Oplossingen/scenario's

In opdracht van PS zijn drie oplossingsrichtingen cq scenario's verkend die kunnen bijdragen aan het realiseren van een dekkende exploitatiebegroting:

- Scenario 1: voorzieningenniveau omlaag;
- Scenario 2: opbrengsten omhoog/kosten omlaag (efficiency);
- Scenario 3: extra structurele bijdrage voor openbaar vervoer.

Onderstaand wordt het potentiële effect van die "oplossingsrichtingen" afzonderlijk beschreven, waarbij duidelijk wordt dat omvangrijke en pijnlijke bezuinigingen op het openbaar vervoer in de komende jaren onvermijdelijk is. De scenario's kunnen al dan niet in samenhang ingezet worden. Ook zitten binnen de scenario's bouwstenen welke wel/niet kunnen worden meegenomen in de uiteindelijke oplossingenmix.

Scenario 1: Voorzieningenniveau omlaag

In de eerste plaats kan worden bekeken welke bezuinigingen in het voorzieningenniveau kunnen worden doorgevoerd, die passen bij de nieuwe visie op openbaar vervoer zoals in deze nota beschreven. Hiertoe zijn een achttal type maatregelen (pakketten) geformuleerd. In bijlage II worden meer gegevens over deze pakketten vermeld.

Pakket A: optimaliseren kernnet (maximaal € 0,5 miljoen te bezuinigen)

Het regionale kernnet, zoals beschreven in de OV-tactiek (2008), voldoet nog steeds goed, zowel qua netwerk als minimum bedieningsniveau. Toch zijn reizigersaantallen en kostendekkingsgraad op deze lijnen niet gelijk en hoeven de frequenties en bedieningsperiodes daarom niet exact gelijk te zijn. De in de OV-tactiek genoemde minimale frequenties van 2 keer per uur op werkdagen overdag en 1 keer per uur in de avond en in het weekeinde voldoen nog steeds prima en geven ruimte voor het bedoelde maatwerk per lijn. Wel zal nog kritisch naar hogere bediening worden gekeken. Zo kennen meerdere lijnen kwartierdiensten en wordt vooral op treinverbindingen ook 's avonds en in het weekeinde 2 keer per uur gereden. De vraag is of dit in alle gevallen beslist nodig is. Zo lijkt de verhoogde frequentie op de spoorlijn Deventer-Almelo niet echt nodig. Ook de verschillende buslijnen tussen Dedemsvaart en Zwolle kennen samen een hoge frequentie. Waarschijnlijk is ook daar nog wel een optimalisatieslag mogelijk. Ook is het beter om de minimale bedieningsperiode op het kernnet op zaterdag te beperken tot 9-23 uur en op zondag tot 11-23 uur.

Pakket B: vervallen parallelle lijnen (maximaal € 1,5 miljoen)

In West-Overijssel rijden relatief veel buslijnen min of meer parallel aan een spoorlijn. Deze parallelle buslijnen worden over het algemeen behoorlijk goed gebruikt, maar hoofdzakelijk door scholieren. Dat heeft vooral te maken met het feit, dat de bus voor scholieren veel goedkoper is dan de trein. Uniformering van trein- en bustarieven kan helpen om parallelle buslijnen op te heffen en scholieren op alle verbindingen met het kernnet te laten reizen. Wel zal er dan ook voldoende capaciteit in de trein moeten zijn.

De parallelle buslijnen bedienen overigens meestal ook een aantal kleinere kernen, die tussen de stations van het kernnet in liggen. Deze kleine kernen hebben altijd kunnen meeliften op de buslijn, maar kennen zelfstandig veelal zeer beperkt gebruik van de bus. Bovendien vallen ze meestal binnen het (fiets)invloedsgebied van het kernnet. Het is daarom niet onlogisch om deze kernen niet meer regulier te bedienen.

Pakket C: vervallen schoolvakanties aanvullend net (maximaal € 0,5 miljoen)

Net als de parallelle buslijnen worden ook de overige aanvullende buslijnen voornamelijk door scholieren gebruikt. In de schoolvakanties is het gebruik minimaal en het zou dan ook niet voor grote problemen zorgen indien deze lijnen slechts buiten de schoolvakanties blijven rijden. Het scholierenvervoer concentreert zich in de spits. Het is dus te overwegen om tussen de ochtendspits en middagspits niet te rijden, maar gezien de gewenste spitsafvlakking bij scholen en bedrijven lijkt dat vooralsnog niet wenselijk.

Pakket D: vervallen regiotaxi (maximaal € 2,5 miljoen)

De regiotaxi fungeerde de afgelopen jaren als vangnet voor wegvallende onrendabele buslijnen. Om voldoende vervoersvolume te verkrijgen en dus een aantrekkelijke kostprijs bij aanbestedingen werd vanaf de start samengewerkt met gemeenten, die het doelgroepenvervoer WMO onderbrachten in de regiotaxi. Het OV-deel van de regiotaxi wordt in de praktijk in toenemende mate gebruikt door overloop van het gemeentelijk doelgroepenvervoer en vervoer van en naar instellingen. Hierdoor lopen de kosten van dit vervoer aanzienlijk op. Dat was niet de oorspronkelijke intentie en daarom is het wenselijk om te stoppen met regiotaxi als gebiedsdekkende vorm van openbaar vervoer van deur tot deur.

Pakket E: herontwerp stadsnet (maximaal € 3,5 miljoen)

In de Overijsselse steden zijn auto en fiets belangrijke modaliteiten. Er wordt veel geïnvesteerd in een goede bereikbaarheid van diverse locaties in de stad, waaronder het centrum. Het openbaar vervoer heeft hier, in tegenstelling tot grotere steden in Nederland, slechts een aanvullende rol voor de ontsluiting van de wijken.

De huidige frequenties (4 keer per uur) staan daarom niet in alle wijken van de stad in verhouding tot het gebruik. Wel is een belangrijke rol weggelegd voor de aan- en afvoer van scholieren van station naar de diverse onderwijslocaties in de steden.

Het is daarom verstandig om ook bij de huidige stadsdiensten een keuze te maken in een lokaal kernnet, waarbij de huidige frequenties ook al uit capaciteitsoogpunt overeind moeten blijven, en een aanvullend net met lagere frequenties en/of beperktere bedieningsperiodes.

Dit betekent ook dat bepaalde wijken niet meer met een stadslijn worden bediend, maar via een flankerende streeklijn.

Een herontwerp van de stadsdiensten is mede noodzakelijk vanwege de ruimtelijke ontwikkelingen in de steden. In Zwolle zal de lijnvoering aanzienlijk wijzigen bij verplaatsing van het station naar de zuidzijde en het gebruik van de doorstroommassen in de stad.

Pakket F: verdergaande maatregelen stad (maximaal € 2,0 miljoen)

Verdergaande maatregelen hebben hier betrekking op nog verder beperken aantal lijnen, frequenties en bedieningsperiode. Eigenlijk zal dan ook in de stad de focus komen te liggen op een beperkt aantal lokale kernnetlijnen en zal daarbuiten in meerdere wijken openbaar vervoer fors beperkt worden. Fiets en auto zijn dan leidende modaliteiten. Zo zal ook in de steden de behoefte aan alternatieve vervoerssystemen ontstaan, om gaten op te vullen.

Pakket G: verdergaande maatregelen aanvullend net (maximaal € 1,0 miljoen)

In dat geval vervallen ook de overblijvende scholierenlijnen uit het aanvullende net en is er buiten het regionale kernnet geen regulier vervoer meer. Voor de kortere afstanden is de fiets dan nog een alternatief, maar voor de wat langere verplaatsingen ontstaat er dan wel echt een probleem. Scholieren hebben dan wel echt een mobiliteitsprobleem, want de alternatieven auto en fiets zijn dan beide geen alternatief voor deze doelgroep. Gemeenten, scholen en ouders moeten dan zelf zoeken naar oplossingen.

Pakket H: bezuinigen kernnet (maximaal € 1,5 miljoen)

Na optimalisatie kan verder in het regionale kernnet worden bespaard door de bediening terug te schroeven, maar hierdoor wordt dit netwerk wel minder vanzelfsprekend en dus minder aantrekkelijk voor grote groepen bestaande en potentiële reizigers en bestaat de kans op een neerwaartse spiraal op dit netwerk.

In eerste optie is om ook op het kernnet de frequenties in de schoolvakanties, de avonduren en de weekenden te beperken. Ook tussen de ochtendspits en de middagspits op werkdagen overdag kan een lagere frequentie worden toegepast.

Een andere mogelijkheid betreft de Kamperlijn. Qua reizigersaantallen is het niet noodzakelijk om in de schoolvakanties, de avonduren en de weekenden twee treinverbindingen tussen Zwolle en Kampen te bieden (paralleliteit). Het is denkbaar om de Kamperlijn slechts op werkdagen overdag te bieden en reizigers op andere momenten met de Hanzelijn te laten reizen.

Scenario 2: Opbrengsten omhoog en kosten omlaag (efficiency)

Tarieven

De introductie van de OV-chipkaart heeft gezorgd voor een stagnatie van de reizigersopbrengsten, omdat een deel van de reizigers afhaakte vanwege het gedoe en negatieve imago rondom de invoering (technische kinderziekten, veiligheid kaart en dergelijke).

Daarnaast ontstonden problemen met de tarieven. Sinds de invoering van de OV-chipkaart hebben overheden en vervoerders tariefsvrijheid en dat heeft tot een diffuus landschap van tariefproducten geleid, waarbij vooral concessiegrens-overschrijdende reizigers verschillende problemen ondervonden (vaak onevenredig duurder voor klant) en daardoor deels afhaakten. We zijn nu op landelijke schaal met alle betrokken partijen bezig om tot een nieuw, aantrekkelijk landelijk tarievenhuis te komen, met voldoende regionale vrijheid om de eigen business cases te kunnen blijven beïnvloeden. Dit tarievenhuis zou niet alleen de problemen oplossen, maar ook nieuwe verbeteringen tot stand kunnen brengen. Zo bestaan er van oudsher grote verschillen tussen trein en bus, vooral met betrekking tot korting voor scholieren en ouderen. Hier zou uniformering wenselijk zijn, mede om zonder grote problemen te kunnen bezuinigen op parallelle buslijnen naast spoor.

Naast de invoering van een aantrekkelijk tarievenhuis kunnen de reizigersopbrengsten ook worden verhoogd door de (kilometer)tarieven voor reizigers te verhogen. Vanwege de prijselasticiteit van de verschillende doelgroepen is dit echter maar beperkt mogelijk.

Marktbewerking

Met dit nieuwe, aantrekkelijke tarievenhuis dient vervolgens de markt te worden bewerkt. De focus ligt daarbij op het optimaal bezetten van het beschikbare voorzieningenniveau. Dat betekent dat gezocht moet worden naar het afvlakken van spits/dal, waardoor een gelijkmatiger gebruik ontstaat.

De sociaal/recreatieve reiziger kan het reismoment meestal in zekere mate zelf bepalen en kan door aantrekkelijk tarievenbeleid (dalkorting) worden verleid gebruik te maken van de dalperiode.

Voor scholieren en forenzen ligt dit anders. Zij zijn door school- en werktijden veelal gebonden aan het reizen in de spits. Door toenemende mogelijkheden van flexibilisering van werk en school (Het Nieuwe Werken, e-learning) zijn er echter meer dan voorheen kansen om scholen en bedrijven te bewegen de tijden te spreiden, waardoor dure spitscapaciteit kan vervallen en/of worden gebruikt voor nieuwe extra reizigers (ook relatie met opheffen parallelle buslijnen). Dit kan worden gestimuleerd door geen automatische korting in de spits meer te hanteren (ook niet voor scholieren), maar de korting te koppelen aan het spreiden van de tijden. Vanuit concurrentieoogpunt zullen vooral scholen daarmee getriggerd worden hier aan mee te werken. Met het Deltion College in Zwolle en het Pieter Zandt College in Kampen zijn inmiddels de eerste stappen gezet.

Verlagen exploitatiekosten

Er bestaan nog een aantal mogelijkheden om kosten te besparen zonder in het voorzieningenniveau te snijden.

In de eerste plaats is op enkele zware vervoerbundels te overwegen om bussen met meer capaciteit in te zetten (geleed, dubbeldeks). Hierdoor kunnen vanuit capaciteitsoogpunt ingezette verdichtings- of versterkingsritten komen te vervallen, hetgeen structureel tot lagere kosten kan leiden. Wel zal dan geïnvesteerd moeten worden in deze veelal duurdere bussen en zal dit ook op termijn tot een positieve business case moeten leiden.

In de tweede plaats kan gezocht worden naar een goedkopere, en zo mogelijk gelijktijdig ook schonere, aandrijving van het materieel. Elektrificatie van de spoorlijnen Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede zijn daartoe goede voorbeelden, maar ook binnen het busvervoer ontwikkelen zich goedkopere alternatieven voor de huidige dieselmotoren.

In de derde plaats zijn er binnen het huidige OV-netwerk nog een aantal mogelijkheden om de route te versnellen, waardoor deze lijnen aantrekkelijker voor reizigers en goedkoper qua rijtijd zullen worden. De nieuwe doorstroomassen in Zwolle geven daartoe bijvoorbeeld goede mogelijkheden.

Bij al deze maatregelen ligt een sterke koppeling met het KVO-project Ketenmobiliteit en het landelijke programma Beter Benutten 2.0.

Scenario 3: extra financiële middelen

Een structurele extra bijdrage voor de exploitatie van het openbaar vervoer vraagt een structurele dekkingsbron. In theorie zijn dat er drie: het provinciefonds, provinciale opcenten (gezamenlijk de reguliere provinciale begroting) en de Brede Doeluitkering. Deze alternatieven worden onderstaand behandeld.

Aanvullende dekking vanuit de reguliere provinciale begroting

De kortingen op het provinciefonds hebben de ruimte in de reguliere begroting voor intensivering van structurele uitgaven en inzet op nieuwe autonome ontwikkelingen beperkt. Extra structurele uitgaven kunnen pas worden gedaan wanneer andere structurele uitgaven worden gestopt.

Ook de mogelijke inzet van de binnenkort extra te ontvangen provinciale opcenten uit de motorrijtuigenbelasting bieden zonder een bredere heroverweging geen oplossing, omdat deze reeds is verwerkt in het meerjarig provinciaal financieel perspectief.

Aanvullende dekking binnen de BDU

Sinds 2005 is de Wet Brede Doeluitkering van kracht. In de BDU zijn een aantal voormalige structurele doeluitkeringen gebundeld bedoeld voor de verbetering van de verkeersveiligheid (infrastructuur en ROVO) en de aanpak van lokale en regionale bereikbaarheidsproblemen (Voormalige GDU).

In de oorspronkelijke situatie was circa 80% van het jaarlijkse BDU-budget in Overijssel bestemd voor openbaar vervoer en de overige middelen voor de andere gedecentraliseerde taken. Uitgaande van het huidige beschikbare BDU-budget betekent dit dat een bedrag van circa € 6 miljoen per jaar voor deze overige taken beschikbaar zou moeten zijn.

Op dit moment wordt echter al, ter afdekking van het oplopende tekort, minder dan € 6 miljoen aan infrastructuur en verkeersveiligheid besteed. De mogelijkheid bestaat om de € 6 miljoen structureel te gaan verlagen tot circa € 4 miljoen en de hierdoor vrijgespeelde middelen van circa € 2 miljoen structureel toe te voegen aan de OV-begroting.

Overigens is het Rijk voornemens bij afschaffing van de WGR+ (kabinetsvoornemen is per 1 januari 2015) gelijktijdig de BDU toe te voegen aan het provinciefonds. In eerste aanleg nog gelabeld, maar daarna niet meer. PS moet dan een integrale afweging maken over de middelen die zij beschikbaar stelt voor onder andere de exploitatie van het openbaar vervoer.

Reserveren voor OV risico's

Er is een OV risicoreservering van € 10 miljoen benodigd om jaarlijkse fluctuaties in kosten en opbrengsten en om calamiteiten af te kunnen dekken (faillissement vervoeder, het noodzakelijkerwijs moeten verlengen van concessies tegen hogere kosten, etc.).

De fluctuaties in kosten en opbrengsten heeft te maken met de BDU en OV-index, de open-eind-financiering van de huidige regiotaxicontracten, de mate waarin extra opbrengsten worden gegenereerd (of juist niet) en de bonus-malus regeling.

De dekking voor de benodigde OV risicoreservering wordt gevonden binnen de provinciale kerntaak 4. Omdat deze risicoreservering ten alle tijde moet kunnen worden aangewend, is het van belang dat de risicoreservering jaarlijks wordt aangezuiverd tot € 10 miljoen.

Aanzuivering van dit budget kan op termijn wellicht geschieden uit extra reizigersopbrengsten, maar mogelijk ook door een nieuwe incidentele bijdrage of door het doorvoeren van extra bezuinigingen.

Instellen van een afbouwbudget

Om het exploitatietekort van circa € 8 miljoen, dat bij ongewijzigd beleid doorgroeit tot circa € 14 miljoen, in de komende 5 jaar af te bouwen is een budget noodzakelijk van circa € 20 miljoen om het jaarlijks resterende exploitatietekort, het fasegewijs kunnen doorvoeren van de bezuinigingen, en de mogelijke risico's gedurende deze fase (mogelijke claims van vervoerders, vertraging en/of minder financieel resultaat van bezuinigingen) te kunnen dekken. Ook worden hiermee de indexatiekosten tot 2018 gedekt. Wanneer voor 2018 geen oplossing is gevonden voor de indexatieproblematiek dan ontstaat in 2018 weer een tekort op de jaarlijkse begroting. Bij de evaluatie in 2017 zal duidelijk zijn of dit al dan niet gelukt is. De dekking van het afbouwbudget wordt gevonden binnen de provinciale kerntaak 4.

Consultatie partners en adviezen

Uit een aantal ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomsten met gemeenten kwam naar voren, dat men weliswaar begrip toont voor de ontstane problematiek, maar dat men ook bedreigingen ziet. Het raakt namelijk de gemeentelijke taken op het gebied van doelgroepenvervoer en wegbeheerder (ook financieel) en daarom is het voor gemeenten ook uitermate belangrijk om in 2014 de uitwerking van de provinciale koers samen ter hand te nemen.

De vervoerders voorzien omzetproblemen en problemen met wegvallende werkgelegenheid en overmatig materieel en zullen de ontwikkelingen daarom nauwlettend volgen. Overigens willen ook zij samen met de provincie verder werken aan de concrete uitwerking. Vooral een passende fasering met betrekking tot afbouw personeel en materieel kan helpen financiële claims te minimaliseren.

Het formele advies van het Rocov (regionaal overleg consumentenorganisaties openbaar vervoer) en het aanvullende advies van de provinciale STRAC (Strategische Adviescommissie) laten op zich instemming zien met betrekking tot de gekozen oplossingsrichtingen, maar zeker voor het Rocov gaan de maatregelen inhoudelijk veel te ver.

Beide leggen de nadruk op een blijvende provinciale verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer op het platteland. De provincie dient volgens het Rocov een prominente rol te nemen in de transitie naar een andere invulling van mobiliteit op het platteland.

Voor het Rocov ziet daarbij een blijvende rol voor de regiotaxi als vangnetsysteem en zou ook graag een structureel hogere exploitatiebijdrage zien. Ook wordt door het Rocov zeer belang gehecht aan een goed integraal tariefstelsel. De schriftelijke reactie van het Rocov (bijlage V) is op het SIS geplaatst.

Conclusie

Voorstel Gedeputeerde Staten

Met (bouwstenen uit) de drie uitgewerkte scenario's kan worden gekomen tot een structureel sluitende begroting, mits de indexatiediscrepantie voor 2018 wordt opgelost. PS kan keuzes maken uit die verschillende bouwstenen, om te komen tot een sluitende begroting. Daarbij zijn keuzes mogelijk over de verhouding bezuiniging/extra middelen of de aard van de bezuinigingen. Steeds moet daarbij in ogenschouw worden genomen, dat het tijdelijk afkopen van het probleem niet structureel helpt en het probleem daardoor eigenlijk steeds groter wordt.

Ons advies is erop gericht om binnen de financiële mogelijkheden zoveel mogelijk het regionaal openbaar vervoer intact te laten en zo min mogelijk reizigers hinder te laten ondervinden van de noodzakelijke bezuinigingen.

Het exploitatietekort OV bedraagt in 2014 (bij een 80/20 inzet van BDU middelen) circa € 8 miljoen. Wanneer niet wordt ingegrepen zal dit tekort in 2018 zijn opgelopen tot circa € 14 miljoen als gevolg van voornamelijk de indexatieproblematiek.

Wij stellen voor om vanuit de BDU structureel € 2 miljoen toe te voegen aan de OV-begroting, door de BDU budgetten voor infrastructuur en verkeersveiligheid structureel met € 2 miljoen te verlagen tot € 4 miljoen. Hierdoor ontstaat een nieuwe verdeling van BDU middelen over de beleidsvelden OV en infrastructuur/verkeersveiligheid van circa 90/10.

Het resterende exploitatietekort bedraagt daarmee circa € 6 miljoen, welke door bezuinigingsmaatregelen ter hoogte van € 7 miljoen, in combinatie met het beschikbaar stellen van een bedrag van € 1 miljoen voor de transitie naar een andere invulling van het aanvullend vervoer, gerealiseerd moeten worden.

Wij stellen voor te kiezen voor de maatregelpakketten A tot en met E. Deze maatregelen kunnen opgeteld tot maximaal € 8,5 miljoen besparing leiden. Wij stellen daarom voor op de pakketten B en E samen € 1,5 miljoen minder te bezuinigen, waardoor per saldo de gewenste € 7 miljoen behaald kan worden. Deze bezuinigingsomvang is passend bij de aangescherpte visie op OV.

Door de combinatie van de voorgestelde bezuinigingsmaatregelen die netto € 6 miljoen opleveren en de structurele toevoeging van € 2 miljoen aan de OV begroting lijkt het exploitatietekort van € 8 miljoen weggewerkt. Echter, als gevolg van de indexatieproblematiek is dat niet het geval en zal er in 2018 nog een tekort van enkele miljoenen resteren. Pas op het moment dat de indexatieproblematiek op landelijk niveau is opgelost, kan structureel een begrotingsevenwicht worden gerealiseerd. Op aanpak van dit probleem wordt al vol ingezet.

Vanwege de vele aannames en onzekerheden ten aanzien van het exploitatietekort zal jaarlijks geëvalueerd worden en zal PS in 2016/2017 betrokken worden bij de te volgen koers voor de periode vanaf 2018. Mogelijk is het dan noodzakelijk om verdergaande maatregelen te nemen, maar zeker is dat nu nog niet.

Voor dekking van het afnemende exploitatietekort gedurende de komende jaren en de risico's rondom de bezuinigingen is een afbouwbudget van ongeveer € 20 miljoen nodig. Daarnaast is structureel een risicoreservering noodzakelijk voor het opvangen van jaarlijkse schommelingen in de exploitatiekosten en om calamiteiten af te kunnen dekken (faillissement vervoerder, het noodzakelijkerwijs moeten verlengen van concessies tegen hogere kosten, etc.). Daartoe is een bedrag van € 10 miljoen nodig. Omdat deze reservering ten alle tijde moet kunnen worden aangewend, is het van belang dat de reservering jaarlijks wordt aangezuiverd tot € 10 miljoen.

De totaal benodigde € 30 miljoen kan worden gedekt binnen de provinciale kerntaak 4.

Fasering

Zoals gesteld is directe en volledige invoering van het voorgestelde bezuinigingspakket niet mogelijk binnen de kaders van de lopende concessies en is in het geval van de regiotaxi mede afhankelijk van afspraken met de gemeenten. Om die reden is een afbouwbudget nodig.

Een eerste consultatie van gemeenten en vervoerders laat de volgende mogelijke afbouwfasering zien:

- In september 2014 een eerste tranche busbezuinigingsmaatregelen (effect € 2,0 miljoen in 2015 en verder).
- Ingaande 1 januari 2016 wegvallen van de regiotaxi (€ 3,0 miljoen).
- In 2016 een tweede tranche busbezuinigingen (€ 2,0 miljoen).

In 2014 zal hierover verder met partijen worden gesproken en dit kan tot een gewijzigde fasering leiden. Zo is bijvoorbeeld in theorie versneld afbouwen van de regiotaxi mogelijk. De contracten van regiotaxi NW-Overijssel en regiotaxi Salland lopen af ingaande 1/9/2014 respectievelijk 1/1/2015. Dit geeft gemeenten zeker in het geval van NW-Overijssel echter (te) weinig tijd om het stokje over te nemen en een vervolg te organiseren. Om vervoerders de mogelijkheid te bieden tot een optimale uitfasering van personeel en materieel te komen zodat de bezuinigingen geoptimaliseerd kunnen worden en om de kans op claims van vervoerders zo veel mogelijk te beperken kan ook een andere fasering nodig blijken.

Juist vanwege deze benodigde fasering is spoedige besluitvorming over dit voorstel wenselijk. De implementatietermijn van een grote dienstregelingwijziging zoals voorzien voor september 2014 kost 6 tot 9 maanden. Bovendien is koersbepaling t.a.v. de aflopende regiotaxicontracten nodig. De noodzakelijke aanbestedingen voor het vervolg dienen uiterlijk begin 2014 te starten. Iedere maand vertraging betekent een krappere, en dus risicovollere aanbestedingsprocedure.

Evaluatie PS in 2016/2017 en aanpassen OV-tactiek

In de periode tot 2018 zal PS jaarlijks worden geïnformeerd over de voortgang van de ombouwfase, in het belangrijke jaar 2014 (uitwerking met gemeenten en vervoerders) zelfs ieder kwartaal. Welke mee- en/of tegenvallers zijn opgetreden en hoe heeft GS daar vervolgens op geanticipeerd. Het uitvoeringscluster Oost-Nederland zal daartoe continue de benodigde cijfers leveren.

Mede gezien de vele genoemde onzekerheden en risico's binnen dit dossier lijkt het ons verstandig om in de periode 2016/2017, vooruitlopend op de heraanbesteding van de concessie Midden-Overijssel, PS op basis van de tussentijdse rapportages opnieuw een besluit te laten nemen over de koers vanaf 2018. Bij meevallende ontwikkelingen zijn verdergaande maatregelen misschien niet nodig, bij tegenvallende ontwikkelingen wel.

Om de voorgestelde maatregelen mogelijk te maken zullen de beschreven kaders in de OV-tactiek aangepast moeten worden. Ons voorstel is om GS in de komende jaren hiertoe de ruimte te geven, maar de OV-tactiek als geheel nu niet te wijzigen. Bij de evaluatie in 2016/2017 is dat wel het geval. Naast voortschrijdend inzicht met betrekking tot financiële en vervoerkundige ontwikkelingen is er dan ook meer ervaring opgedaan met de aansturing van het openbaar vervoer (partnership/ontwikkelteams en opbrengstverantwoordelijkheid). Hierdoor lijkt ons dat moment beter geschikt om een volledig nieuwe OV-tactiek te maken. Nadere discussie over de vorm van de door PS te stellen kaders (zie aanbevelingen Rekenkamer) kan vervolgens plaatsvinden bij de evaluatie in 2016/2017.

Communicatie

Naast PS zullen ook reizigers en bevolking over de ontwikkelingen worden geïnformeerd. Daartoe zal een communicatieplan worden opgesteld, waarin wordt opgenomen op welke momenten en via welke media informatie over de te nemen maatregelen en de achtergronden daarvan zal worden verspreid.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen, als in concept in bijlage I verwoord.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

Ontwerpbesluit nr. PS/2013/865

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 10 december 2013 – kenmerk 2013/0407798

overwegende dat het noodzakelijk is om maatregelen te nemen om de uitgaven voor openbaar vervoer af te stemmen op de beschikbare financiële middelen

besluiten:

1. In te stemmen met de aangescherpte visie op openbaar vervoer, bestaande uit:
 - a. nadruk op ketenmobiliteit
 - b. ambitie op het regionale en lokale kernnet OV
 - c. anders organiseren van het aanvullende vervoer op het platteland en binnen de steden (transitie).
2. In te stemmen met een maatregelenpakket, gericht op het op termijn aanvullen van de risicoreservering en bestaande uit:
 - a. opstellen landelijke en regionale tarievenvisie
 - b. focus op effectieve marktbewerking
 - c. doorvoeren van diverse efficiëncymaatregelen
3. In te stemmen met het voorgestelde bezuinigingspakket van € 7,0 miljoen per jaar op het voorzieningenniveau, passend bij de aangescherpte visie op OV, en bestaande uit:
Pakket A: Optimaliseren van het kernnet (€ 0,5 miljoen)
Pakket B: Deels vervallen parallelle lijnen (€ 1,0 miljoen)
Pakket C: Vervallen schoolvakanties aanvullend net (€ 0,5 miljoen)
Pakket D: Vervallen regiotaxi (€ 2,5 miljoen)
Pakket E: Herontwerp stadsnet (€ 2,5 miljoen)
4. In te stemmen met een reservering van € 1,0 miljoen per jaar voor de transitie van de mobiliteit buiten het kernnet, waarbij aangehaakt wordt bij maatschappelijke initiatieven.
5. In te stemmen met een afbouwperiode van 5 jaar, waarbinnen PS met enige regelmaat op de hoogte wordt gehouden van de voortgang.
6. In te stemmen met het reserveren van een bedrag van € 10 miljoen voor het afdekken van OV-risico's en het reserveren van € 20 miljoen voor een afbouwbudget, te dekken binnen de provinciale kerntaak 4.
7. De financiële consequenties voor het afdekken van financiële risico's bij de perspectiefnota 2015 te verwerken.
8. GS te machtigen binnen de door PS gestelde kaders de noodzakelijke besluiten te nemen tijdens deze afbouwfase.

9. De kaders van de bestaande OV-tactiek te verruimen om bovenstaande maatregelen mogelijk te maken en in 2016/2017 een evaluatie van de herziene OV-tactiek te agenderen.

Zwolle,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

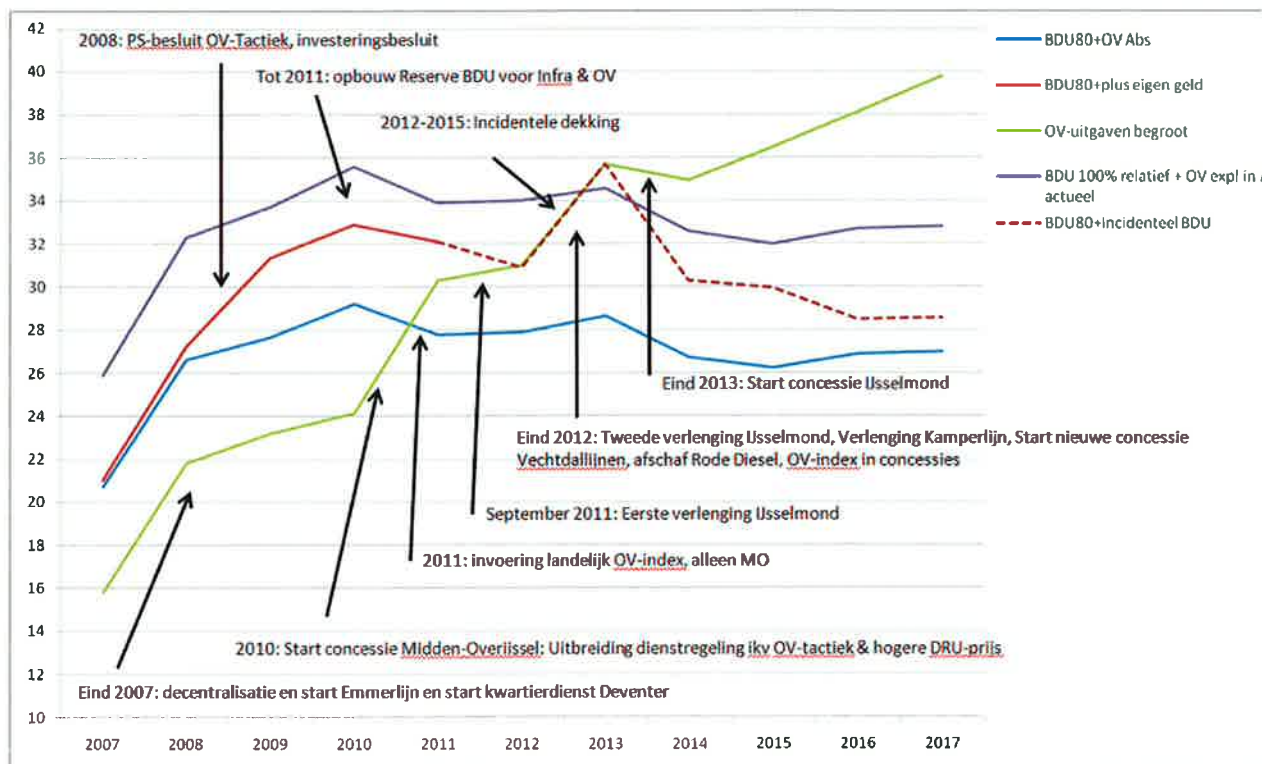
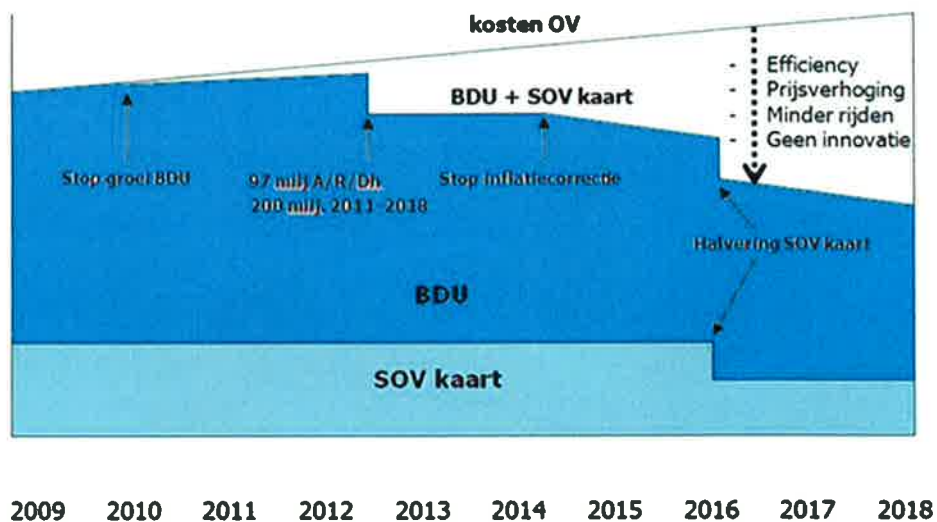
griffier,

Bijlage II : kenmerken bezuinigingspakketten

A. Optimaliseren kernnet	
Type betrokken reizigers	divers
Aantal betrokken reizigers	(zeer) matig gevulde bussen of treinen
Alternatief reizigers	Afhankelijk van maatregel: - Rit eerder of later - Auto of alternatief vervoer
Risico	Minder vanzelfsprekende dienstregeling, waardoor minder reizigers
B. Vervallen paralleliteit	
Type betrokken reizigers	Voornamelijk scholieren
aantal betrokken reizigers	Volle bussen in spits, duidelijk minder bezette bussen daarbuiten
Alternatief reizigers	Overgang naar parallel regionaal kernnet - Veelal snellere reis, maar langer voor/natransport - Hoger tarief (vooral scholieren)
Risico	1. te weinig capaciteit spits, spitsafvlakking voorwaarde 2. verschil tarieven bus en trein, uniformering wenselijk
C. Vervallen schoolvakanties aanvullend net	
Type betrokken reizigers	Niet-scholieren
Aantal betrokken reizigers	Zeer beperkt
Alternatief	Auto en fiets, waar wenselijk aangevuld met alternatief (vrijwilligers)maatwerk
Risico	Mogelijke derving opbrengsten vanwege afhaken niet-scholieren ook buiten vakanties
D. Opheffen regiotaxi	
Type betrokken reizigers	Divers, veelal ouderen en overloop doelgroepenvervoer gemeenten
Aantal betrokken reizigers	Voor ov beperkt
Alternatief	Zie C
Risico	Door wegvallen vangnet kunnen mensen in isolement komen, nauwe samenwerking met gemeenten (doelgroepenvervoer) vereist
E. Herontwerp stadsnet	
- lagere frequenties	
- Beperken bedieningsperiode	
- Minder lijnen	
Type betrokken reizigers	Divers
Aantal betrokken reizigers	Afhankelijk van maatregel: - Veel reizigers - Beperkt aantal reizigers - Redelijk aantal reizigers
Alternatief reizigers	Afhankelijk van maatregel: - Bus eerder of later - Fiets of auto - Fiets of auto of parallelle streeklijn
Risico	Slechtere aansluitingen op kernnet
F. Verdergaande maatregelen stadsnet	
Type betrokken reizigers	Divers
Aantal betrokken reizigers	Veel
Alternatief	Fiets en auto
Risico	- Forse inkomstenderving, dus veel voorzieningenniveau nodig om

	bedrag te besparen
	- Past niet bij groeiende kernen
G. Opheffen regionale scholierenlijnen	
Type betrokken reizigers	Scholieren
Aantal betrokken reizigers	Volle bussen in spits, daarbuiten minder
Alternatief	Fiets of alternatief scholierenvervoer scholen
Risico	Probleem voor scholieren boven fietsafstand, mogelijk ruzie met scholen, Veel derving inkomsten
H. Bezuinigen kernnet	
Type betrokken reizigers	Divers
Aantal betrokken reizigers	Matige aantallen
Alternatief	- Bus of trein eerder of later - Hanzelijn voor Kamperlijn
Risico	Dreiging neerwaartse spiraal ov door onaantrekkelijker kernnet

Bijlage III: Ontwikkeling BDU



Bijlage IV: Kernnet + fiets (afzonderlijk)

