

GS-Voorstel

Besluitnummer
PZH-2023-843160135
DOS-2013-0004779

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde

Staten

5 december 2023

Eindtermijn

9 december 2023

Onderwerp

Verlenging looptijd concessie openbaar vervoer Hoeksche Waard Goeree-Overflakkee met twee jaar tot en met 13 december 2025.

Advies

1. Te verlengen de looptijd van de concessie openbaar vervoer Hoeksche Waard - Goeree-Overflakkee met twee jaar tot en met zaterdag 13 december 2025;
2. Vast te stellen de beschikking aan de concessiehouder inhoudende de wijziging van de Concessiebeschikking voor de concessie HWGO conform het in de bijlage opgenomen Addendum;
3. Vast te stellen de GS-brief waarmee Provinciale Staten over de te nemen besluiten 1 en 2 worden geïnformeerd;
4. Te bepalen de aan de besluiten onder de punten 1 en 2 ten grondslag liggend document 'Bijlage 3 Financieel-economische onderbouwing 2024-2025 (Formulier K)' niet actief openbaar te maken op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Wet open overheid;
5. Vast te stellen de publiekssamenvatting bij het voorstel Verlenging looptijd van de concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee met twee jaar tot en met 13 december 2025;
6. Vast te stellen het persbericht bij het voorstel Verlenging looptijd van de concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee met twee jaar tot en met 13 december 2025.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies.

Bijlagen

- Brief aan Connexxion Openbaar Vervoer N.V. over de aanpassing van de concessie HWGO met addendum;
- Addendum Concessie HWGO;
- Financieel-economische onderbouwing 2024-2025 (Formulier K);
- Ontwikkeling reizigerskilometers HWGO;
- 20231122 NOTITIE verlenging concessie HWGO (van Doorne);
- 2023.11.16 Persbericht Verlenging HWGO-Connexxion
- GS brief aan PS - Verlenging looptijd concessie openbaar vervoer Hoeksche Waard Goeree-Overflakkee met twee jaar tot en met 31 december 2025 - DOS-2013-0004779.

1 Toelichting voor het College

Op 24 maart 2015 hebben Gedeputeerde Staten aan Connexxion Openbaar Vervoer N.V. een concessie verleend voor het verrichten van openbaar vervoer per bus en auto in het gebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (HWGO). De concessie HWGO heeft een looptijd van acht jaar en eindigt op zaterdag 9 december 2023. In de concessiebeschikking is bepaald dat de looptijd van de concessie met maximaal twee jaar kan worden verlengd.

De provincie wil deze mogelijkheid gebruiken. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is dat de coronapandemie in heel Nederland heeft geleid tot uitstel van aanbestedingen van openbaar vervoer-concessies. Gedurende de pandemie bleek dat de vervoermaatschappijen gezien de grote onzekerheden, vooral ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal reizigers en de vervoeropbrengsten, geen inschrijvingen wilden of konden doen. Hierdoor is er landelijk gewerkt aan een nieuwe aanbestedingskalender. Daarin is samen met alle ov-autoriteiten een nieuwe planning voor de aanbesteding van ov-concessies opgesteld. Dit voorkomt gelijktijdige aanbestedingen en draagt bij aan optimale marktwerking. Het verlengen van de concessie HWGO met twee jaar ondersteunt dit landelijke doel.

Een tweede reden is dat de reizigersaantallen na de coronapandemie nog niet op het niveau van 2019 teruggekeerd zijn. Door de concessie met twee jaar te verlengen ontstaat de mogelijkheid om verder te werken aan het herstel van het aantal reizigers en de vervoeropbrengsten. Hiertoe is met besluit PZH-2022-802279010 van 31 mei 2022 een transitieplan voor de concessie HWGO vastgesteld. De verlenging van de concessie biedt mogelijkheden om met een stabiel aanbod aan ov-diensten reizigers terug te winnen. Een daarmee (verder) herstelde concessie biedt een beter uitgangspunt voor de aanbesteding van een nieuwe concessie, die op zondag 14 december 2025 in zal gaan. We verwachten hierdoor betere aanbiedingen, waardoor ook na 2025 een beter voorzieningenniveau in deze concessie mag worden verwacht.

De afgelopen periode zijn er meerdere gesprekken gevoerd met Connexxion over een mogelijke verlenging. Connexxion wil daar graag aan meewerken en is bereid daar een aantal tegenprestaties tegenover te stellen. Die verbeteren de kwaliteit van het openbaar vervoer verder. De provincie ziet dat de coronapandemie impact heeft gekend op de concessie en doet daarom ook enkele toezeggingen. De gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een addendum op de concessie (zie bijlage 4: Addendum op Programma van Eisen concessie HWGO). De belangrijkste elementen hieruit zijn:

Aanpassingen concessie

In algemene zin blijven de eisen aan de uitvoering, het beheer en de administratie van de concessie HWGO ongewijzigd, zoals die zijn vastgelegd in de concessiebeschikking (PZH-2015-526784912 d.d. 26 maart 2015, gewijzigd op 27 oktober 2015 met kenmerk PZH-2015-526784912 en op 2 juni 2022 met kenmerk PZH-2022-802279010) en het Definitief Programma van Eisen (DOS: 2013-0004779 d.d. 17 oktober 2015).

Wel is sprake van wijzigingen in het aanbod. Gedurende de coronapandemie is het aantal reizigers in de concessie HWGO, net als in de andere concessiegebieden, sterk gedaald. Het herstel daarvan, en dus van de vervoeropbrengsten, verloopt uiterst langzaam: over 2023 wordt een herstel naar iets meer dan tachtig procent verwacht. De veranderingen in inkomsten en reizigersaantallen maakten onder meer wijzigingen in het ov-aanbod nodig. Hiertoe hebben Provinciale Staten op 16 juni 2021

(PZH-2021-771501360) ingestemd met het Transitieplan Openbaar Vervoer Zuid-Holland – Onderweg naar een toekomst vast OV na corona. In aanloop naar een concessieverlenging zijn beide partijen overeengekomen dat:

- De structuur en omvang van het ov-aanbod tot het eind van de concessie op het niveau van de dienstregeling 2022 blijven, met uitzondering van de naar buurtbus en/of OV op Maat omgezette buslijnen 135, 138 en 185/1971). Het totale aanbod vergt een inzet van circa 183.000 DRU vanaf 2024;
- In de periode tot en met 2025 bestaan de ambities en mogelijkheden om het aantal reizigers terug te laten groeien naar (ten minste) het niveau van 2019. Connexxion spant zich maximaal in om dit te realiseren;
- Binnen het beschreven aanbod is vooralsnog voldoende ruimte deze groei te faciliteren, tenzij sprake is van vervoerpieken op bepaalde dagdelen en lijnen. Wanneer de vervoergroei op bepaalde lijnen en/of tijdstippen de inzet van extra ritten vereist worden in de genoemde volgorde de volgende oplossingen toegepast:
 - (extra) maatregelen om spreiding van de vervoervraag te stimuleren;
 - Her-allocatie van ritten met een structureel lage gemiddelde bezetting;
 - toevoegen van een of meer ritten aan het bestaande aanbod.

NB. Bij buurtbuslijnen is alleen de eerste maatregel realiseerbaar.

In principe behoort het toevoegen van extra ritten om voldoende vervoercapaciteit te bieden tot de verantwoordelijkheid van Connexxion. Wanneer door vervoergroei sprake is van een substantiële noodzakelijke uitbreiding van het aantal ritten (meer dan 185.000 DRU) treden partijen met elkaar in overleg over de vraag of, en zo ja, hoe het aanbod wordt vormgegeven en gefinancierd. Omgekeerd geldt ook dat in het geval de vervoerontwikkeling substantieel achterblijft bij de verwachtingen partijen met elkaar in overleg treden. Wat in dit verband substantieel is, wordt beschreven in het Addendum op het Programma van Eisen.

Beoogde ontwikkeling concessie

Connexxion en de provincie werken gezamenlijk aan het doel om de vervoeropbrengst en het aantal reizigers zo snel mogelijk te laten groeien naar (ten minste) het niveau van 2019. Connexxion heeft als concessiehouder de ontwikkelingsfunctie, wat betekent dat zij zorgt voor een voortdurende afstemming van het ov-aanbod op de (potentiële) vraag naar vervoer. Daarnaast stimuleert Connexxion vervoergroei, onder meer door het beïnvloeden van het gebruik en het imago van het OV, bijvoorbeeld door communicatie, marketing en tarieven, en het op kwalitatief hoogwaardige en klantgerichte wijze uitvoeren van het OV.

De provincie heeft een faciliterende rol, die zich vooral richt op het beïnvloeden van de randvoorwaarden voor succesvol openbaar vervoer. Dit omvat onder meer het versnellen van buslijnen en -routes en het behoud van de berijdbaarheid en doorstromingssnelheid van de busroutes, het verbeteren van halte-infrastructuur, de realisatie van fietsenstallingen en P+R-terreinen en realisatie van toekomstige HOV- en R-net-verbindingen. Daarnaast zal de provincie zich blijven inzetten om efficiencyverbeteringen in de dienstverlening mogelijk te maken, onder meer door het stimuleren van het spreiden van lestijden in het onderwijs en het faciliteren van lijnstrekkingen. De financiële baten komen ten goede aan het herstel van de HWGO-concessie.

Veranderende omstandigheden

De afgelopen jaren hebben geleerd dat externe oorzaken zoals de coronapandemie bijzondere gevolgen kunnen hebben voor de concessie. Wanneer de volgende situaties zich voordoen treden de partijen met elkaar in overleg om te bepalen hoe hiermee om wordt gegaan:

- Indien de omstandigheden veranderen en hierdoor de vervoeropbrengsten achterblijven bij de ondergrens van de geprognoseerde vervoeropbrengsten inclusief de opbrengsten uit de Studenten-OV-kaart (de ondergrenzen zijn: kalenderjaar 2023: 83%, kalenderjaar 2024: 87% en kalenderjaar 2025: 91% ten opzichte van de gerealiseerde en geïndexeerde vervoeropbrengsten uit 2019), waardoor de opbrengst significant (meer dan plus of min 2,5%) afwijkt van de uitgangspunten van dit voorstel;
- Wanneer een wijziging in de verdeling van de SOV-opbrengsten en/of veranderingen in de tarievenstructuur bij de invoering van OVPay leiden tot significante veranderingen (meer dan plus of min 2,5%) in de aantallen reizigers en/of de vervoeropbrengsten.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW: € 0,00

Programma: Ambitie 2 - Bereikbaar Zuid-Holland

Financiële risico's: Er zijn geen financiële risico's.

De huidige financiële bijdrage van PZH blijft gehandhaafd op hetzelfde niveau als vastgelegd in de concessie, inclusief de wijze van aanpassing aan de ontwikkeling van lonen en prijzen. In 2023 bedroeg de uit te keren bijdrage (berekend op prijspeil 2022) circa € 13,6 miljoen.

De financiële afspraken over de afdekking van financiële risico's van OV op Maat blijven gehandhaafd²). Omdat deze risico's zich niet in 2022 hebben voorgedaan en het de verwachting is dat deze zich ook niet in 2023 zal voordoen, wordt de mate waarin deze risico's zich in 2024 en 2025 zullen voordoen zeer laag ingeschat. Het treffen van een risicoreservering is daarom nu niet nodig. Daarbij is de verwachting dat de inspanningen van Connexxion, gemeenten en provincie voor realisatie van buurtbussen als vervanging van de lijnen 135, 138, en 185/197 slagen³).

Onderdeel van de afspraken is ook dat Connexxion de resterende afschrijving op de investeringskosten EMV (OV-Pay, ofwel inchecken met de bankpas) voor haar rekening neemt. Met deze afspraak zijn er geen financiële risico's meer voor de provincie.

Het risico op een snellere stijging van de exploitatiekosten dan afgedekt in de indexatie van lonen en prijzen (bijvoorbeeld door hoger ziekteverzuim) komt voor rekening van de vervoerder. Het voordeel van de verlenging en de potentiële vervoergroei worden hiervoor aangewend.

Ter voorkoming van overcompensatie wordt het behaalde rendement (EBT) van Connexxion over de kalenderjaren 2024 en 2025 jaarlijks als volgt verdeeld:

- De eerste vijf procent rendement komt ten goede van Connexxion, bedoeld om over de gehele concessie op een voldoende bedrijfsresultaat uit te komen;
- Alle rendement boven de vijf procent komt ten goede van de Provincie.

Het rendementspercentage wordt berekend als het EBT (earnings before taxes, bedrijfsresultaat voor belastingen) gedeeld door de omzet. De provincie kan de eventuele opbrengsten uit deze afspraak gebruiken om te investeren in een uitbreiding van de dienstregeling, zodat een verdere toename van het aantal reizigers en de vervoeropbrengst wordt bewerkstelligd.

Connexxion zet zich maximaal in om Rijkswaterstaat te bewegen tot financiering van de door de beperkingen bij de Haringvlietbrug veroorzaakte extra kosten. De maximale inzet omvat, indien verantwoord, ook juridische middelen. De eventueel van RWS te ontvangen kostenvergoeding over 2023 in het boekjaar 2024, wordt bij de berekening van het rendement voor het jaar waarin deze vergoeding wordt uitgekeerd voor de helft geadministreerd als vervoerpbrengst.

Juridisch kader

Vooropgesteld wordt om te besluiten tot verlenging van de concessie en het wijzigen van een aantal voorwaarden. Hoewel verlenging en wijziging mogelijk is, mag dit niet leiden tot een zogenaamde wezenlijke wijziging van de concessieovereenkomst. Indien sprake is van een wezenlijke wijziging, dan dient namelijk een nieuwe verleningsprocedure te worden gestart. Aan Van Doorne advocaten is gevraagd of de voorgestelde verlenging en wijziging toelaatbaar zijn, of anders gezegd, niet tot een wezenlijke wijziging van de concessie leiden. Het door Van Doorne opgestelde advies is bijgevoegd. Op basis van dit advies kan worden geconcludeerd dat de verlenging en wijziging toelaatbaar zijn, waarbij nadrukkelijk moet worden opgemerkt dat bij gebrek aan jurisprudentie over vergelijkbare gevallen het risico blijft bestaan dat in rechte anders wordt geoordeeld. Gelet op het advies en het feit dat alle concessieverleners op vergelijkbare wijze op dit moment concessies verlengen en wijzigen, wordt de voorgestelde verlenging en wijziging verdedigbaar geacht.

Als het gaat om de grondslag voor de verlenging en de toelaatbaarheid van de wijzigingen wordt onder verwijzing naar het advies van Van Doorne nog het volgende opgemerkt.

De grondslag voor de verlenging ligt in artikel 2.2.2. van het Programma van Eisen, dat bepaalt dat de looptijd van de concessie, onder voorwaarden, met maximaal twee jaar kan worden verlengd. Deze voorwaarden zijn:

- De Concessiehouder is zijn verplichtingen voortvloeiende uit de Concessie naar het oordeel van de Concessieverlener structureel in voldoende mate is nagekomen en de verwachting is dat de Concessiehouder dit zal blijven doen;
- De Concessiehouder heeft Standaardformulier K van het Bestek volledig en naar waarheid ingevuld voor Dienstregelingjaren 2024 en 2025 (prijspeil 2024) conform het gestelde in paragraaf 5.2 van het Bestek en het ingevulde Standaardformulier is goedgekeurd door de Concessieverlener.

Vastgesteld is dat aan deze voorwaarden is voldaan.

De verlenging van de concessie gaat gepaard met de hiervoor beschreven gewijzigde bepalingen ten aanzien van het aantal te rijden DRU's en de geprognostiseerde vervoerpbrengsten. De juridische grondslag voor deze wijzigingen is gelegen in de hardheidsbepaling van artikel 26 van de concessiebeschikking. Op grond van deze bepaling beogen partijen het economisch evenwicht van de concessie, dat door de coronapandemie is verstoord, in de jaren 2024 en 2025 te herstellen. Met hetzelfde doel wordt/is in een separaat besluit de toekenning van een transitiebijdrage van € 750.000 aan u voorgelegd. Dit in 2023 uit te keren bedrag is bedoeld om te voorkomen dat de negatieve effecten van de coronapandemie, die nog altijd zwaar doorwerken in het stads- en streekvervoer, tot gevolg hebben dat door de oplopende verliezen verder moet worden gesneden in het ov-aanbod. De bijdrage zorgt voor herstel van het economisch evenwicht in de concessie en draagt bij aan het voorkomen van een negatieve spiraal (minder reizigers -> minder opbrengsten -> minder budget -> minder busritten -> minder reizigers).

De bijgevoegde notitie van Van Doorne Advocaten bevat een analyse van mogelijke aanbestedings- en staatssteunrechtelijke risico's die aan de toekenning van deze transitiebijdrage en de wijziging/aanvulling van de te verlengen concessieovereenkomst verbonden zijn. Van Doorne wijst op de beperkingen die aan wijzigingen kunnen worden gesteld gelet op het aanbestedingsrecht en staatssteunregels. Verder wordt gewezen op de hardheidsclausule van de concessieovereenkomst. Dat artikel bepaalt dat als gedurende de looptijd van de Concessie omstandigheden optreden die van dien aard zijn dat de Concessieverlener dan wel de Concessiehouder naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid geen ongewijzigde instandhouding van de concessiebeschikking mag verwachten, partijen in overleg treden over een mogelijke aanpassing van bepalingen in de concessiebeschikking, die er op gericht is de kwaliteit van het openbaar vervoer zoveel mogelijk te behouden, en die qua aard en inhoud zoveel mogelijk gelijk is aan de oorspronkelijke bepalingen. Omdat de wijzigingen zien op het mitigeren van de voor de concessiehouder nadelige gevolgen van de coronaperiode concludeert Van Doorne dat in zoverre wordt voldaan aan de eisen van de hardheidsclausule.

Vervolgens stelt Van Doorne dat de wijzigingen niet mogen leiden tot een verandering van het economisch evenwicht van de concessie in het voordeel van de concessiehouder. Wel mogen de wijzigingen juist leiden tot herstel van het door de corona epidemie verstoorte economisch evenwicht, aldus Van Doorne. Van Doorne stelt dat dit zal moeten worden beoordeeld op basis van een financiële analyse, waaruit moet blijken of sprake is van een verschuiving van het economisch evenwicht. Deze analyse is niet gemaakt en ontbreekt derhalve bij dit voorstel. Of al dan niet sprake is van het verstoren van het economisch evenwicht kan daarom niet op basis van de door Van Doorne bedoelde analyse vastgesteld worden. Hierdoor blijft sprake van een risico op het niet voldoen aan het aanbestedingsrecht. .Daarbij speelt mee dat alle Nederlandse concessieverleners aan hun concessiehouders transitiebijdragen verstrekken, die in een aantal gevallen omvangrijker zijn dan de door ons voorgestelde € 750.000. Hierdoor is geen sprake van bevoordeling van Connexion boven andere vervoerders (die ook bijdragen krijgen) of beïnvloeding van de marktverhoudingen. Op grond daarvan zou het risico op procedures wegens ongeoorloofde staatssteun en handelend in strijd met het aanbestedingsrecht beperkt kunnen worden geacht. Van Doorne heeft de analyse niet meer meegenomen in het advies. Het kan zijn dat de analyse onvoldoende is (want niet volledig uitgewerkt) om te kunnen stellen dat van een gewijzigd economisch evenwicht in het voordeel van de concessiehouder geen sprake is. Bij gebrek aan jurisprudentie over vergelijkbare situaties, zoals Van Doorne aangeeft in het advies, blijft er sprake van enige onzekerheid en daarmee van een mogelijk (rest)risico.

Niet actief openbaar

De aan de besluiten 1 en 2 ten grondslag liggend document 'Bijlage 3 Financieel-economische onderbouwing 2024-2025 (Formulier K).pdf' wordt niet actief openbaar gemaakt op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de Wet open overheid. Openbaarmaking van deze informatie kan de (toekomstige) concurrentiepositie van Transdev (Connexion) schaden. Derden kunnen op hun beurt kennis nemen van informatie waarmee zij bij een toekomstige inschrijving op de aanbesteding van de concessie HWGO hun voordeel kunnen doen; dit kan resulteren in minder en/of voor de provincie minder gunstige aanbiedingen op de aan te besteden concessie Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee, waarvan Provinciale Staten op 8 november jongstleden het Beleidskader hebben vastgesteld. Er is geen termijn gebonden aan het niet actief openbaar maken van deze informatie.

2 Voorafgaande besluitvorming

Op 24 maart 2015 hebben Gedeputeerde Staten aan Connexxion Openbaar Vervoer N.V. een concessie verleend voor het verrichten van openbaar vervoer per bus en auto in het gebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (HWGO). De concessie HWGO heeft een looptijd van acht jaar en eindigt op zaterdag 9 december 2023. In de concessiebeschikking is bepaald dat de looptijd van de concessie met maximaal twee jaar kan worden verlengd. Als onderdeel van het maatregelenpakket om het openbaar vervoer terug te laten groeien naar het niveau van reizigers, vervoeropbrengsten en dienstregelingsaanbod van voor de coronapandemie is in landelijk verband een aantal afspraken gemaakt tussen het ministerie van IenW, de Concessieverleners en de Concessiehouders. Onderdeel van die afspraken is het uitstellen van een aantal aanbestedingen, waaronder van de concessie HWGO. Daarnaast is met besluit PZH-2022-802279010 van 31 mei 2022 een transitieplan voor de concessie HWGO vastgesteld. In combinatie met de verlenging van de concessie biedt dit goede mogelijkheden om met een stabiel aanbod aan ov-diensten reizigers terug te winnen. Een daarmee (verder) herstelde concessie biedt een beter uitgangspunt voor de aanbesteding van een nieuwe concessie, die op zondag 14 december 2025 in zal gaan. We verwachten hierdoor betere aanbiedingen, waardoor ook na 2025 een beter voorzieningenniveau in deze concessie mag worden verwacht.

3 Proces

De afgelopen periode zijn meerdere gesprekken gevoerd met Connexxion over een mogelijke verlenging. Connexxion wil daar graag aan meewerken; op basis van een open calculatie zijn de mogelijkheden, prestaties en aantal tegenprestaties overeengekomen.

4 Participatie en rolname

Niet van toepassing

5 Communicatiestrategie

Verzenden bijgevoegd persbericht