

Afspraak nulrendement BVOV 2021

versie van 21 april 2021 vastgesteld in NOVB financiële werkgroep

Deze notitie beschrijft de afspraak tussen decentrale concessieverleners en hun concessiehouders over het nulrendement per concessie inzake de beschikbaarheidsvergoeding voor openbaar vervoer 2021 voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021 (BVOV21). In de 'Technische notitie Beschikbaarheidsvergoeding OV 2021' wordt naar deze notitie verwezen.

Gemaakte afspraken

Voordat de focus wordt gelegd op de afspraak over het nulrendement worden de algemene NOVB-afspraken in het kader van de BVOV21 hieronder weergegeven.

- Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) zet de Regeling specifieke uitkering beschikbaarheidsvergoeding regionale OV-concessies 2020¹ (SPUK 2020) met enkele wijzigingen door. In de 'Technische notitie Beschikbaarheidsvergoeding OV 2021' is dit nader uitgewerkt. Dit kan worden samengevat met de formule: **BVOV = (93% of 95%) * kosten – opbrengsten**.
- Concessieverleners handhaven de reguliere subsidies op het geplande niveau van 2021. Zie de 'Technische notitie Beschikbaarheidsvergoeding OV 2021' voor de nadere uitwerking.
- Concessiehouders mogen de overige 5% of 7% opvangen met kostenreducties (i.p.v. verplicht verlies zoals in 2020) en treden hierover in overleg met hun concessieverleners om te komen tot afspraken.
- Concessiehouders gaan akkoord met maximaal 0% rendement voor 2021.
- Concessieverleners stellen hun concessiehouders in staat om een kostenreductie van 5% of 7% door te voeren onder de voorwaarde dat het OV-aanbod op peil blijft.

Afspraak nulrendement

Naast bovenstaande afspraken is tussen decentrale concessieverleners en hun concessiehouders ook een afspraak ten aanzien van het nulrendement gemaakt en in een notitie vastgelegd. I&W heeft in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) van 16 oktober 2020 kennisgenomen van deze afspraak. In de notitie hebben de decentrale concessiehouders en concessieverleners de afspraak samen als volgt geformuleerd: "U (= de Staatssecretaris) mag in dit verband van alle afzonderlijke decentrale concessieverleners en concessiehouders verwachten dat zij gezamenlijk tot een pakket komen waarbij de concessiehouder ook tot 5% of 7% kostenreductie kan komen. Dat kan dan door middel van kostenbesparingen bij de concessiehouder, afschalen van het aanbod of extra bijdragen van de concessieverlener - zodat voor de concessiehouder in het kader van de BVOV21 een 0-resultaat ontstaat. Met het opnemen van deze decentrale spelregel in de BVOV21 wordt het 'verplicht worden verlies te lijden' vermeden, en wordt bijgedragen om de BVOV21 te reduceren."

Decentrale concessieverleners hebben deze toezegging op 30 oktober 2020 bevestigd:

"In verband met de BVOV21 worden de decentrale concessiehouders in de 1e helft van 2021 daadwerkelijk in staat gesteld om een kostenreductie van 7% c.q. 5% door te voeren (via interne besparingen en kostenreducties via het aangeboden voorzieningenniveau), dan wel als decentrale overheid in het overblijvende gat te voorzien, zodanig dat voor de vervoerder een 0-resultaat ontstaat voor de 1e helft van 2021. Dit op voorwaarde dat de concessiehouder hieromtrent voldoende transparantie betracht en overigens een voldoende niveau van presteren realiseert."

¹ Staatscourant 2020, 54994.

Decentrale concessieverleners hebben in april 2021 besloten om de toezegging ten aanzien van het nulrendement (voor de eerste helft van 2021) op basis van dezelfde afspraken en onder dezelfde voorwaarden door te trekken naar heel 2021. Dit naar aanleiding van de gemaakte afspraken met I&W in het NOVB van 9 april 2021, waarin onder meer de BVOV21 (zoals die in NOVB-verband was afgesproken voor de eerste helft van 2021) op basis van dezelfde afspraken en onder dezelfde voorwaarden is doorgetrokken naar heel 2021.

De afspraak omtrent het nulrendement is gemaakt omdat concessieverleners via hun bevoegdheden in juridische zin kunnen vasthouden aan de dienstregeling die gereden zou worden als er geen COVID-19 was geweest. Daarmee zou de ruimte die in de BVOV21 is gemaakt voor een nulrendement decentraal kunnen worden geblokkeerd. Door de nulrendement-afpraak binnen de BVOV21-afspraken konden de afspraken als totaal tot stand komen.

Aandachtspunten bij de afspraak t.a.v. het nulrendement

Om verwarring te voorkomen over de interpretatie van de afspraak zijn hieronder een aantal aandachtspunten opgenomen.

1. De gemaakte afspraak omtrent het nulrendement geldt alleen bij de aanvraag voor de BVOV21².
2. De afspraak voor het verwezenlijken van het nulrendement is achteraf (na de verantwoording over de relevante periode), waarbij vooraf een voorschot kan worden verleend.
3. De afspraak is generiek. Dit wil zeggen dat het niet uitmaakt of een concessie zonder COVID-19 winstgevend dan wel verlieslatend zou zijn in het jaar 2021. Ten overvloede wordt opgemerkt dat bij de afspraak van het nulrendement geen sprake is van staatssteun omdat de vergoeding kan worden verstrekt onder de gewijzigde concessiebepaling zoals die vorig jaar in verband met de BVOV20 is doorgevoerd en de compensatie binnen de compensatieregels van de PSO-Verordening wordt verstrekt.
4. Een kostenreductie hoger dan 5% of 7% leidt tot meer dan nulrendement. Het hoger dan nulrendement wordt via de BVOV21 voor het jaar 2021 afgeroomd bij de definitieve vaststelling. Er is derhalve geen financiële prikkel om meer dan 5% of 7% kostenreductie door te voeren.
5. In geval bij de vaststellingsbeschikking van de BVOV21 voor een bepaalde concessie blijkt dat sprake is van (hoger dan nul) rendement, zal I&W maximaal het uitgekeerde (voorschot) BVOV21 terug laten betalen. Als na terugvordering van de BVOV21 door I&W nog steeds sprake is van een hoger dan nulrendement, neemt de betreffende concessieverlener het besluit over de inzet van het bedrag hoger dan nulrendement.
6. In het geval het duidelijk is dat een aanvraag voor de BVOV21 vóór vaststelling van de BVOV21 leidt tot een NIHIJL bedrag aan BVOV21 is een concessiehouder geen verantwoording aan I&W verschuldigd voor de BVOV21³, maar wel aan de decentrale concessieverlener om de toets op het nulrendement te maken. Ook hier geldt dat een concessieverlener bij een hoger dan nulrendement het besluit neemt over de inzet van het bedrag hoger dan nulrendement. Decentrale concessieverleners hebben immers volgens de gemaakte afspraken de reguliere subsidies op het geplande niveau van 2021 gehandhaafd ongeacht het productieniveau. Bij deze verantwoording worden dezelfde grondslagen gehanteerd als bij de BVOV21. Decentrale concessieverleners hebben hierbij de mogelijkheid om hiervan af te wijken.

² Meer in het algemeen gelden de gemaakte afspraken alleen bij de aanvraag voor BVOV21.

³ Praktisch gezien wordt de aanvraag voor de BVOV21 dan ingetrokken. Concessiehouder betaalt een eventueel voorschot BVOV21 terug aan I&W.

7. Fluctuaties in met name directe reizigersopbrengsten hebben geen invloed op deze afspraak. Die opbrengstenrisico's worden opgevangen door BVOV21. De afspraak van nulrendement is daarmee kosten-gerelateerd. Bijvoorbeeld: minder vervoeraanbod in verband met een avondklok is zo gezien een extra kostenbesparing.

Uitgangspunt handelwijze

Concessiehouders en concessieverleners moeten vooraf overeenstemming bereiken over het pakket aan kostenreducties en een eventuele aanvullende subsidie om tot het nulrendement te komen. Daarnaast is het van belang om 'vinger aan de pols' te houden bij een eventuele noodzaak tot het nemen van maatregelen. Dit kan bijvoorbeeld door maandelijks bij elkaar te komen en de nieuwe inzichten met het pakket aan maatregelen af te zetten tegen het nulrendement. In praktijk kunnen vooraf ingeschatte kostenposten immers anders uitpakken (aantoonbare kostenmee- of tegenvallers). Dit kan weer leiden tot een bijstelling van de afspraken.

Bij het maken van de genoemde afspraken is het van belang dat concessiehouders voldoende transparantie geven aan concessieverleners. Het gaat hierbij om minimaal de informatie die nodig is om concessieverleners in staat te stellen overwogen besluiten te nemen zodat concessiehouders een nulrendement bereiken, zoals de kosten/opbrengsten van mogelijke maatregelen en een onderbouwde schatting van een eventuele aanvullende subsidie. De exacte behoefte aan transparantie zal mogelijk per concessieverlener verschillen; er is geen 'one size fits all'. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat concessieverleners de overlegde 'cijfers' moeten begrijpen en op basis daarvan besluiten kunnen nemen.

Eventuele aanvullende subsidie

Een aanvullende subsidie van de concessieverlener kan nodig zijn om het nulrendement te bereiken. De overeengekomen kostenreducties kunnen immers reeds voldoende zijn, waardoor aanvulling niet nodig is. Een eventuele aanvullende subsidie kan worden verstrekt op grond van artikel 22 Wp2000 en de vorig jaar in concessies opgenomen bepaling betreffende aanvullende subsidie en de specifieke uitkering BVOV21 (SPUK BVOV21) waarnaar in de gewijzigde bepaling aanvullende subsidie wordt verwezen. Omdat eventuele aanvullende subsidie tot het nulrendement geen onderdeel uitmaakte van de BVOV20 kan de grondslag voor deze vergoeding worden gecreëerd door in de SPUK BVOV21 een verwijzing op te nemen naar (de afspraken in) de technische notitie (en de uitwerking daarvan in voorliggende notitie). Voor zover een concessieverlener twijfelt of in zijn geval artikel 22 Wp2000 voldoende grondslag biedt, geeft artikel 4:23 lid 3 sub d Awb ruimte om in incidentele gevallen subsidie te verlenen zonder dat deze gebaseerd is op een wettelijk voorschrift, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Om de aanvullende subsidie te verstrekken dient een subsidieverleningsbeschikking te worden verleend waarin de methode voor het bepalen van de hoogte (met wijze van verrekening tot aan het nulrendement) van de aanvullende subsidie wordt opgenomen. Concessieverleners moeten bepalen of het verstrekken van de aanvullende subsidie tot het nulrendement kan onder de (reeds verleende) subsidiebeschikking of dat het nodig is een aanvullende subsidieverleningsbeschikking te verlenen. Omdat de voorwaarden en methode voor het bepalen van (de hoogte van) de aanvullende subsidie tot het nulrendement (zoals bepaald in de technische notitie) in veel gevallen nog niet precies bekend was op het moment van de oorspronkelijke subsidieverlening zullen de meeste concessieverleners er verstandig aan doen een aanvullende subsidiebeschikking te verlenen. Deze verleningsbeschikking moet in ieder geval binnen de periode waarvoor het nulrendement geldt genomen zijn. Van belang is om de wijze waarop het bedrag voor de aanvullende subsidie wordt bepaald concreet te formuleren. Dat kan door te verwijzen naar de SPUK BVOV21, technische notitie ten aanzien van de BVOV21 en de onderhavige notitie.

Verleningsbeschikking

De hoogte van de eventuele aanvullende subsidie die als voorschot wordt meegenomen in de beschikking vooraf (of in ieder geval voor afloop van het tijdvak waar de activiteiten op zien) kan hierbij de vooraf gemaakte pakketafspraken volgen. De mogelijkheden hierbij zijn:

1. Er is geen aanvullende subsidie van de concessieverlener nodig: de hoogte van de beschikking vooraf is € 0.
2. Er is wel aanvullende subsidie van de concessieverlener nodig:
 - a. de hoogte van de beschikking is gelijk aan de verwachte aanvullende subsidie;
 - b. de hoogte van de beschikking is gelijk aan een deel van de verwachte aanvullende subsidie.

Omdat niet op voorhand kan worden vastgesteld of een aanvullende subsidie nodig is en hoe hoog deze dan moet zijn, wordt in de verleningsbeschikking vooraf aangegeven op welke wijze het bedrag voor de aanvullende subsidie wordt bepaald (overeenkomstig artikel 4:31 lid 1 Awb). Daarbij vereist artikel 4:31 lid 2 Awb wel dat de verleningsbeschikking het bedrag vermeldt waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. Concessieverlener maakt op basis van de formules en de afspraken die zij met hun concessiehouder hebben gemaakt ten aanzien van kostenreductie een inschatting van de eventueel benodigde aanvullende subsidie om tot een nulrendement te komen en verleent op basis daarvan eventueel een voorschot. Het voorschot kan eventueel in termijnen worden betaald en worden bijgesteld als dat nodig is. De subsidieverlening moet hiertoe ruimte laten. In de subsidieverleningsbeschikking moet worden opgenomen dat het voorschot eventueel tussentijds kan worden bijgesteld en op welke wijze en aan de hand van welke gegevens dit zal worden bepaald. Het in de subsidieverleningsbeschikking genoemde maximale bedrag mag in geen geval worden overschreden. Bij de vaststellingsbeschikking wordt het definitieve aanvullende subsidiebedrag vastgesteld.

Vaststellingsbeschikking

Geadviseerd wordt de definitieve beschikking van de (eventuele) aanvullende subsidie pas na een definitieve vaststellingsbeschikking door I&W voor BVOV21 vast te stellen. Op dat moment is immers pas zeker wat het 'gat' is om het nulrendement te bereiken en wordt voorkomen dat concessieverleners hierin een risico lopen voor het 'gat' aan de lat te staan⁴. Concessieverleners wordt geadviseerd om zo spoedig mogelijk na de definitieve vaststellingsbeschikking van I&W zelf ook de definitieve beschikking vast te stellen zodat eventuele problemen van bezwaartermijnen zoveel mogelijk worden voorkomen⁵. Concessiehouders zullen de verantwoording over 2021 eerder dan de definitieve beschikking beschikbaar hebben voor concessieverleners.

⁴ Na vaststelling kan concessieverlener de beschikking immers niet meer aanpassen, behoudens een aantal uitzonderingen die hier naar verwachting niet van toepassing zullen zijn.

⁵ Voor concessiehouders staat bezwaar en beroep open tegen de vaststellingsbeschikking van de concessieverleners. Voor de concessieverleners staat bezwaar en beroep open tegen de vaststellingsbeschikking van het Rijk aan concessieverleners inzake SPUK BVOV21. Om de mogelijkheid open te houden dat een concessieverlener bezwaar kan maken tegen de vaststellingsbeschikking van het Rijk wanneer een concessiehouder bezwaar maakt tegen de vaststellingsbeschikking van de concessieverlener, wordt geadviseerd z.s.m. na vaststelling door het Rijk als concessieverlener de vaststellingsbeschikking aan concessiehouder te verstrekken zodat de bezwaartermijn tegen de vaststellingsbeschikking van het Rijk en bezwaartermijn tegen de vaststellingsbeschikking van de concessieverlener zo veel mogelijk overlappen. Zo kan zo veel als mogelijk worden voorkomen dat concessiehouder bezwaar maakt tegen de vaststellingsbeschikking van concessieverlener, maar dat concessieverlener geen bezwaar meer kan maken tegen de vaststellingsbeschikking van het Rijk omdat die bezwaartermijn ongebruikt is verstreken.

Rekenvoorbeelden

Hieronder zijn enkele rekenvoorbeelden opgenomen voor een eenduidige interpretatie. Ten overvloede wordt hier opgemerkt dat de afspraak voor het verwezenlijken van het nulrendement achteraf is (na de verantwoording over de relevante periode), waarbij vooraf een voorschot kan worden verleend. Er wordt uitgegaan van de terminologie/definitie uit de 'Technische notitie Beschikbaarheidsvergoeding OV 2021'. Er is sprake van nulrendement voor het jaar 2021 als het 'Voorlopige concessieresultaat' voor het jaar 2021 gelijk is aan nul.

In algemene zin zijn er 3 situaties mogelijk:

1. 'Voorlopige concessieresultaat' voor het jaar 2021 < 0;
2. 'Voorlopige concessieresultaat' voor het jaar 2021 = 0;
3. 'Voorlopige concessieresultaat' voor het jaar 2021 > 0.

Hierbij geldt dat er alleen sprake is van een aanvullende subsidie bij de eerste situatie. In de tweede situatie is er reeds sprake van een nulrendement en in de derde situatie wordt het nulrendement bereikt via de definitieve BVOV21 (door afoming). Mocht deze afoming niet leiden tot een nulrendement, dan neemt de betreffende concessieverlener het besluit over de inzet van het bedrag hoger dan nulrendement. Voor de laatste 2 situaties betekent dit dat de eventuele aanvullende subsidies die eerder zijn verstrekt volledig terugbetaald moeten worden door de concessiehouder.

Rekenvoorbeeld 1: Situatie 1

Vooraf aanvullende subsidie = 5
Voorlopige concessieresultaat = -10
 Extra aanvullende subsidie = 5

De definitieve aanvullende subsidie bedraagt 10 om het nulrendement te bereiken. Er is 5 eerder aanvullende subsidie verleend. Bij de definitieve beschikking moet 5 extra overgemaakt worden aan de concessiehouder.

Rekenvoorbeeld 2: Situatie 1

Vooraf aanvullende subsidie = 15
Voorlopige concessieresultaat = -10
 Extra aanvullende subsidie = - 5

De definitieve aanvullende subsidie bedraagt 10 om het nulrendement te bereiken. Er is 15 eerder aanvullende subsidie verleend. Bij de definitieve beschikking moet 5 terugbetaald worden door de concessiehouder.

Rekenvoorbeeld 3: Situatie 2

Vooraf aanvullende subsidie = 5
Voorlopige concessieresultaat = 0
 Extra aanvullende subsidie = - 5

De definitieve aanvullende subsidie bedraagt 0; er is reeds een nulrendement. Er is 5 eerder subsidie aanvullende subsidie verleend. Bij de definitieve beschikking moet 5 terugbetaald worden door de concessiehouder.

Rekenvoorbeeld 4: Situatie 3

Vooraf aanvullende subsidie = 10

Voorlopige concessieresultaat = 5

Extra aanvullende subsidie = - 10

De definitieve aanvullende subsidie bedraagt 0. Er is 10 eerder aanvullende subsidie verleend. Er is geen tekort bij de concessiehouder om het nulrendement te bereiken. Bij de definitieve beschikking moet 10 terugbetaald worden aan de concessieverlener. Er is nog wel 5 hoger dan nulrendement. Dit wordt door I&W afgeroomd, en als dat niet volledig kan besluit de concessieverlener over de inzet over dat bedrag. Als de definitieve BVOV21 bijvoorbeeld -1 bedraagt, betekent dit dat 4 van de 5 is afgeroomd, en dat de concessieverlener nog over de inzet van 1 moet besluiten.