



Onderwerp: Aangaan en verstrekken van leningen
Datum: 11 juli 2016
Contactpersoon: Brigitte van Beers
Telefoonnummer: 088 5445 257

De bestuurscommissie Vervoersautoriteit heeft op 6 juli 2016 besloten om aan het dagelijks bestuur van de MRDH voor te leggen om ter zienswijze aan de deelnemende gemeenten aan te bieden, om op grond van artikel 8 tweede lid van het Treasurystatuut 2016 MRDH in het kader van de publieke taak leningen aan te trekken en leningen te verstrekken aan RET en HTM op het gebied van openbaar vervoer voor rollend materieel en het vervangingsonderhoud voor de infrastructuur. Het dagelijks bestuur heeft met dit voorstel ingestemd. De gemeenteraden zijn per brief van 11 juli 2016, met kenmerk 24477, gevraagd hun zienswijze kenbaar te maken.

Dit besluit past binnen onze wettelijke taak om binnen onze regio een openbaar vervoernetwerk in stand te houden en heeft tot doel te bewerkstelligen, dat er ongeveer € 6 mln. per jaar meer aan middelen beschikbaar komt om de verkeer en vervoer opgave in deze regio te realiseren zodat daarmee bijgedragen kan worden aan het Regionale Investeringsprogramma voor het onderdeel van de vervoersautoriteit, tegen aanvaardbare risico's. Zie voor de onderbouwing van de € 6 mln. de berekening in de bijlage. Zie voor de risicobeheersing hoofdstuk 4.

Om dit besluit te kunnen nemen en uit te kunnen voeren was het noodzakelijk om een nieuw Treasurystatuut 2016 op te stellen en ter besluitvorming voor te leggen. De daarbij behorende overwegingen worden nader toegelicht in hoofdstuk 5.

Algemene toelichting op het voorstel

1. Inleiding

Het Rijk heeft de wettelijke taak – het in stand houden van het openbaar vervoer netwerk – voor onze regio bij de MRDH belegd. De MRDH financiert de exploitatiekosten (inclusief de beheer- en onderhoudskosten van de infrastructuur) voor ongeveer de helft met behulp van de Brede Doeluitkering (BDU) die de MRDH van het ministerie van Infrastructuur en Milieu ontvangt. De andere helft van de exploitatiekosten dekken de vervoerbedrijven uit de reizigersopbrengsten. De MRDH gebruikt de BDU ook voor investeringen in weg- en openbaarvervoerinfrastructuur en in fiets, verkeersveiligheid en gedragsbeïnvloeding.

2. Financiering goed openbaarvervoernetwerk staat onder druk

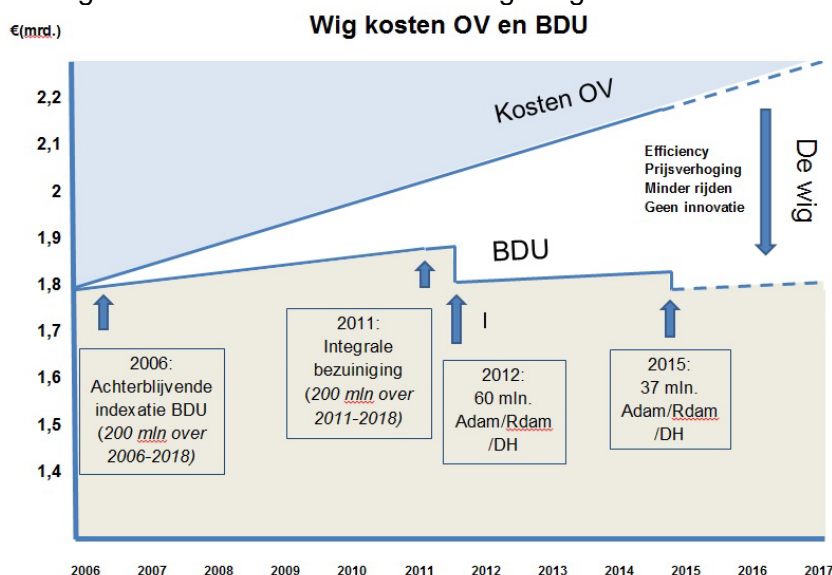
2.1. Inkomsten

Bij de start van de BDU in 2005 is met de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat een bescheiden jaarlijkse groei van het budget afgesproken. Echter, in 2011 is de bescheiden groei omgebogen in een forse bezuiniging die uiteindelijk op een structureel bedrag van € 200 miljoen per jaar voor heel Nederland uitkomt. Dit is circa 10% van de BDU. Daarnaast hebben de grootstedelijke regio's, waaronder de MRDH, nog eens een extra korting van 10% opgelegd gekregen.

Naast deze bezuiniging vindt er ook een 'verborgen korting' op de BDU plaats. Door het niet of zeer beperkt indexeren van de BDU, blijven de inkomsten van de decentrale overheden steeds verder achter bij de kostenontwikkeling. De decentrale overheden zijn immers verplicht om de kosten die vervoerders maken te indexeren (Heerenveen akkoord). Het achterblijven van de indexering vanaf 2006 heeft, uitgaande van de kostenstijgingen van de afgelopen jaren, een feitelijke daling van de BDU met ruim 13% tot gevolg. Over de afgelopen 10 jaar zijn de te betalen OV subsidies als gevolg van de OV indexaties met bijna 25% gestegen, het Rijk heeft de BDU over de afgelopen 10 jaar slechts met 11,5% geïndexeerd. De MRDH heeft zijn zorgen geuit bij het Rijk en is hierover met het Rijk in gesprek.

2.2. Uitgaven

De kostenstijging van het openbaar vervoersysteem kent een aantal oorzaken. 'Het systeem' groeit, denk aan Hoekse Lijn en ZoRo-busbaan, extra keerlussen, etc., en daarmee ook het te beheren areaal. Daarnaast wordt er geïnvesteerd in de kwaliteit, denk aan Netwerk RandstadRail, de introductie van de Avenio tram, extra voertuigen om de reizigersgroei op te vangen, extra tourniquettes en investeringen in (sociale) veiligheid. Ook is de metro-infrastructuur na ruim veertig jaar aan vervanging toe.



De hierboven beschreven ontwikkelingen zorgen voor een toenemend verschil tussen de inkomsten van de MRDH uit de BDU en de uitgaven aan het openbaar vervoer. De figuur hierboven geeft deze wig (het tekort) weer.

Vanaf 2006 blijft de BDU indexatie fors achter, zoals hierboven geschetst, hierdoor wordt de wig met € 200 mln. vergroot. In 2011 startten de algemene bezuinigingen, hierdoor neemt de wig nogmaals toe met € 200 mln., in 2012 wordt de eerste tranche van de grote stedenkorting opgelegd aan de twee vervoersautoriteiten voor een bedrag van € 60 mln. en in 2015 de tweede tranche voor een bedrag van € 37 mln. Hierdoor neemt de wig toe met € 97 mln. Het gat van de wig is dus bijna een half miljard. Dit gat wordt onder andere gedicht door efficiencymaatregelen bij de vervoerders waardoor de subsidie kan dalen, door tariefsverhogingen van de chipkaart en door bezuinigingen in de dienstregeling. Bovendien blijven innovaties moeten achterwege vanwege geldgebrek.

Deze problematiek is door de MRDH en Stadsregio Amsterdam in februari 2016 nogmaals onder de aandacht gebracht van de Minister van Financiën, de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

2.3. Mogelijkheden om “de wig” kleiner te maken

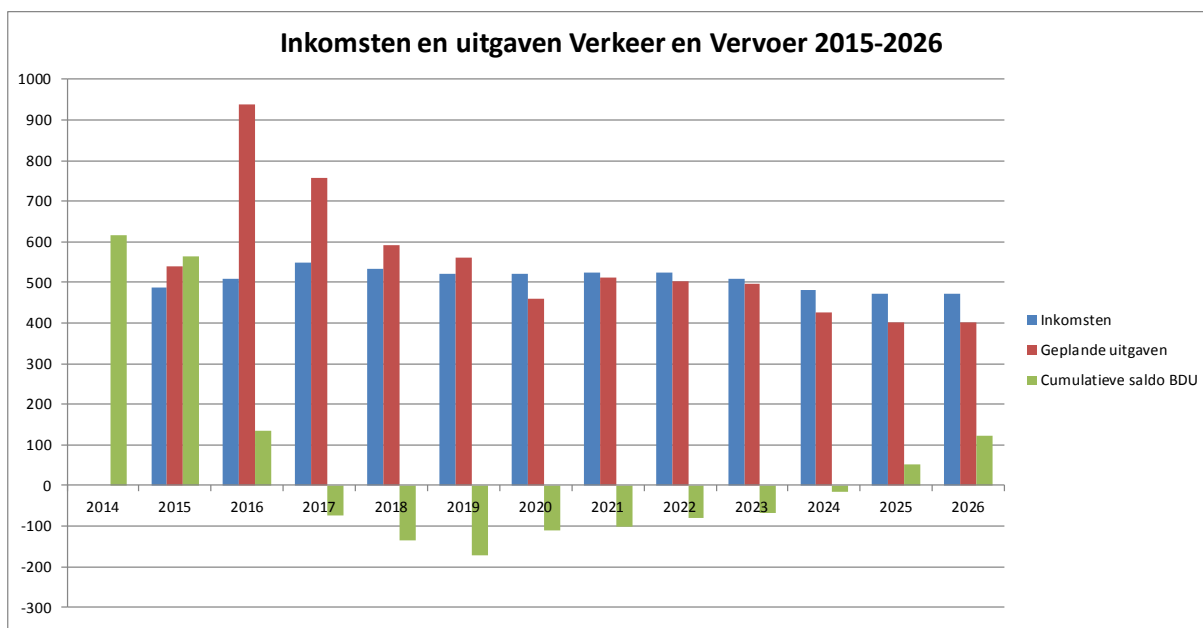
In voorgaande jaren is bezuinigd in de dienstregeling om de wig kleiner te maken. Dit is echter nog niet genoeg om de wig te dichten. In de begroting 2017 is eveneens een aanzet gemaakt om de bovenstaande wig nog kleiner te maken maar dan zonder te hoeven bezuinigen in de dienstregeling. Voorgesteld wordt:

1. Het vervangingsonderhoud railinfrastructuur van de RET jaarlijks in één keer te subsidiëren. Dit levert een besparing op van jaarlijks € 25 mln.
2. De leningen voor de railvoertuigen van de RET en HTM over te nemen van de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Dit levert een besparing op van jaarlijks € 6 mln.

Voor een uitgebreide toelichting op deze voorstellen en de berekening van de besparingen verwijzen wij naar de bijlage.

2.4. Saldo BDU

Volgens de meest actuele meerjarenraming kan er vanaf 2017 sprake zijn van noodzakelijke voorfinanciering van tijdelijke overbesteding. In onderstaande grafiek wordt dat geïllustreerd.



De blauwe kolommen stellen de BDU baten voor, de rode kolommen de geplande uitgaven. Uit de grafiek blijkt dat er vanaf 2017 t/m 2024 meer uitgegeven gaat worden dan er aan BDU geld ontvangen wordt, oplopend van € 75 miljoen in 2017 tot maximaal € 172,5 miljoen in 2020.

De ervaring leert echter dat de planningen vrij optimistisch zijn. Vaak schuiven de bestedingen een aantal jaren op in de tijd. Voor het eventueel tijdelijk bestedingstekort zal een passende voorfinanciering moeten worden aangetrokken. Het is dus niet de bedoeling geld te lenen om meer budget te verkrijgen, het gaat uitsluitend om het voorfinancieren van uitgaven. Er wordt in een periode van 10 jaar niet méér uitgegeven dan er aan BDU geld beschikbaar is.

Jaarlijks zal kritisch gekeken moeten worden naar de voortgang in de projecten. In 2025 zal het BDU saldo naar verwachting positief zijn. Vanaf 2026 is, met de kennis van nu, ongeveer € 100 mln. vrij besteedbaar. Jaarlijks zal na 2026 het vrij besteedbare bedrag rond € 100 mln. zijn. Hierbij is ook opgemerkt dat de grafiek gebaseerd is op het baten-lasten stelsel. De werkelijke betalingen ijlen gemiddeld één tot twee maanden na.

3. Meer waar voor de BDU euro

De MRDH staat, zoals in de bijlage in de grafieken aangegeven, aan de lat om de rentekosten te betalen voor het vervangingsonderhoud aan de infrastructuur en de investeringen in trams en metrovoertuigen. De MRDH kan zijn publieke taak aanzienlijk efficiënter financieren (besparen op exploitatiekosten) door het vervangingsonderhoud in één keer te betalen en door op een andere manier met het financieren van de voertuigen om te gaan. Dit overigens natuurlijk naast alle andere efficiencymaatregelen die al genomen zijn in het openbaar vervoer.

De volledige rentekosten op het vervangingsonderhoud kunnen bespaard worden door de uitgaven in één keer te subsidiëren. Dit is uitgewerkt in de bijlage. Voor de voertuigen wordt

voorgesteld om de leningen die aflopen bij de gemeenten Rotterdam en Den Haag aan het einde van 2016 over te nemen door de MRDH en voor de leningen die nog niet aflopen te onderzoeken of in de plaats stelling van de MRDH voor de gemeenten mogelijk is.

Er wordt nu voor de railvoertuigen een totaal bedrag van € 860 mln. gefinancierd door de gemeenten tegen gemiddeld 3,5%. Vanwege de historisch lage rentestand zou het mogelijk moeten zijn om een rente te bedingen van tussen de 1,2 en 1,5% voor twintig tot dertig jaar lang. De Bank Nederlandsche Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank hebben deze percentages aangegeven (peildatum mei 2016). Deze leningen kan een gemeente op zich net zo goed afsluiten als de MRDH. Dus daarin ligt niet zozeer de noodzaak om de leningportefeuille over te nemen.

De gemeenten zijn echter gehouden om aan de vervoerbedrijven een marktconformiteitstoeslag in rekening te brengen. Over een bedrag van € 860 mln. (de boekwaarde van de trams en metro's) is dit ruim € 5 mln. Voor de railinfrastructuur bedraagt deze marktconformiteitstoeslag ongeveer € 1 mln. Voor de concessieperiode van 10 jaar is dit dan ruim € 60 mln.

Voordeel van het in de plaats treden van MRDH in de leningen van Rotterdam en Den Haag is dat deze marktconformiteitstoeslag van € 60 mln. besteed kan worden aan de Verkeer en Vervoer opgaaf in de komende jaren. Mogelijk zal de MRDH ook een marktconformiteitsopslag moeten hanteren richting de vervoerders. Deze opslag blijft dan echter binnen het verkeer- en vervoersysteem beschikbaar en vloeit niet weg naar de gemeenten.

Door het in de plaats treden van de MRDH in de leningen van Rotterdam en Den Haag lopen niet alleen de gemeenten Den Haag en Rotterdam risico op het niet kunnen aflossen van de lening maar de gehele MRDH. Het profijt van en de zeggenschap over de beide concessies ligt ook bij de gehele MRDH. Het risico van niet kunnen aflossen is echter grotendeels een theoretisch risico. Immers, zoals uit de taartpuntengrafiek in de bijlage blijkt, verstrekt MRDH subsidie aan de RET en HTM die op hun beurt dan weer de aflossingen aan MRDH kunnen betalen.

4. Risico's

De vigerende gemeenschappelijke regeling staat het aantrekken en verstrekken van leningen alsmede het verstrekken van borgstellingen en garanties reeds toe. De gemeenten zijn, ook in de huidige regeling, in het ultieme geval aansprakelijk voor de schulden van hun gemeenschappelijke regeling. Dat wijzigt niet. Dit risico wordt met het nieuwe Treasurystatuut 2016 (zie hoofdstuk 5) echter wel voldoende gemitigeerd.

In onderstaande tabel zijn de risico's geïnventariseerd. Daarbij is aangegeven welke maatregelen er genomen kunnen worden om deze risico's te mitigeren. Insteek is om in ieder geval dezelfde zekerheden te verkrijgen die de gemeenten Rotterdam en Den Haag nu hebben bij het verstrekken van de leningen aan RET en HTM.

Omschrijving risico	Maatregel
De BDU neemt af	Dit risico bestaat op dit moment ook, ongeacht of MRDH leningen verstrekt of niet. Het risico wordt onder andere opgevangen door bezuinigingen in de dienstregeling, ophoging van de tarieven of uitstellen van projecten. Deze maatregelen wijken niet af van de

	huidige werkwijze. Met andere woorden; het aangaan van leningen is niet van invloed op het groter of kleiner worden van dit risico
De BDU gaat naar een andere overheid	Dit risico is te ondervangen door in de lening overeenkomsten op te nemen dat wanneer de wettelijke bevoegdheid voor het verlenen van concessies overgaat naar andere (decentrale) overheden de leningen onlosmakelijk zijn verbonden aan deze concessies en mee overgaan naar de nieuwe opdrachtgever. Daarnaast zal in de betreffende wetgeving hierover de rechtsopvolging geregeld moeten worden.
Concessiehouder gaat failliet	Dit risico gaat ondervangen worden door een pandrecht te vestigen op het materieel. Hierdoor blijven de voertuigen beschikbaar voor een eventuele volgende concessiehouder. Dit hebben de gemeenten Den Haag en Rotterdam nu ook bedongen voor hun leningen. Is dus bestendige praktijk
Concessiehouder verzorgt het materieel niet goed, de waarde daalt te snel	In het programma van eisen staan voorwaarden opgenomen waaraan de concessiehouder zich moet houden ten aanzien van het waarde behoud van de voertuigen.
Voertuigen gaan verloren vanwege bijvoorbeeld brand	In de overeenkomst van geldlening met de Concessiehouder moet de voorwaarde opgenomen worden dat de voertuigen verzekerd worden.
Concessiehouder vervreemdt de voertuigen	In het programma van eisen staan voorwaarden ten aanzien van vervreemding opgenomen. Dit mag alleen na goedkeuring MRDH. Dit kan nogmaals herbevestigd worden in de af te sluiten overeenkomst van geldlening

Omdat Deloitte in 2015 al een algemene risicoanalyse voor de MRDH heeft uitgevoerd, is deze organisatie ook ingehuurd om de hiervoor genoemde risico's te analyseren en een advies uit te brengen over zowel de door de MRDH als voor de deelnemende regiogemeenten daartoe te treffen voorzieningen. Dit advies kan als volgt worden samengevat:

1. De MRDH dient haar weerstandsvermogen te verhogen met een bedrag van maximaal € 15 miljoen, gebaseerd op de herfinanciering van de eerste tranche van € 400 miljoen voor HTM en de borgstelling voor een lening van € 120 miljoen van de Europese Investeringsbank aan RET. Het benodigde weerstandsvermogen neemt verder toe, indien in de komende jaren ook de bestaande geldleningen aan RET geleidelijk door de MRDH worden gefinancierd.
2. Dit kan worden bereikt door in een periode van maximaal vijf jaar aan HTM en RET een (mede op grond van de vigerende staatssteunregels) risico-opslag van tenminste 0,6%

in rekening te brengen op de rente over de aan deze partijen te verstrekken leningen en garanties.

3. De deelnemende regiogemeenten behoeven bij deze opzet zelf ter zake geen risicoreserve te vormen of aan te houden.

5. Benodigde wijziging Treasurystatuut

Aantrekken en verstrekken van leningen

De vigerende gemeenschappelijke regeling staat het aantrekken en verstrekken van leningen alsmede het verstrekken van borgstellingen en garanties toe, maar in het Treasurystatuut 2015 zijn daarvoor behoudens het verstrekken van leningen aan andere decentrale overheden geen kaders opgenomen. Om die reden is een nieuw Treasurystatuut 2016 opgesteld, waarmee ook het verstrekken van leningen voor investeringen in rollend railmaterieel en vervangingsonderhoud railinfrastructuur onder voorwaarden mogelijk wordt gemaakt.

Het treasurystatuut wordt na zienswijze door de deelnemende gemeenten vastgesteld door het algemeen bestuur. De kaders liggen daarmee vast. Essentie is dat leningen uitsluitend kunnen worden aangetrokken en ingezet voor verstrekking van leningen binnen de wettelijke kaders en uit hoofde van de publieke taak van MRDH (artikel 8, tweede lid). Het algemeen bestuur dient hiertoe, op voordracht van de verantwoordelijke bestuurscommissie of – indien de financiering niet onder de directe verantwoordelijkheid van één van de bestuurscommissies valt – het dagelijks bestuur, de partijen goed te keuren waarmee zaken wordt gedaan.

6. Hoe pakt onze collega Vervoersautoriteit dit aan?

Binnen de stadsregio Amsterdam is in 2013 eenzelfde soort besluit genomen. Hier is nu sprake van het direct financieren van nieuwe railvoertuigen en investeringen in infrastructuur. Er zijn besluiten genomen over een directe subsidiëring van investeringen in metrovoertuigen en de daarbij behorende investering in stallingen en opstelreinen van €0,4 mld. en over een investering in tramvoertuigen van €0,2 mld. Tevens zijn de leningen van de gemeente Amsterdam aan het GVB overgenomen die Amsterdam verstrekte voor de bestaande railvoertuigen van €0,2 mld. Hierop is eveneens door SRA een pandrecht gevestigd. De infrastructuur wordt overigens sinds jaar en dag in één keer gesubsidieerd door de Stadsregio. Tevens heeft de Stadsregio Amsterdam een Bussenfonds ingesteld. Hierdoor kunnen ook de concessiehouders voor de busconcessies lening arrangementen met de Stadsregio afsluiten.

7. Verdere planning

De kaders waaronder dit besluit over het aangaan en verstrekken van leningen aan de vervoerbedrijven RET en HTM gerealiseerd kan worden, worden vastgelegd in het te wijzigen Treasurystatuut. Daartoe is het ontwerp-Treasurystatuut 2016 aan de bestuurscommissie Vervoersautoriteit voorgelegd om deze voor te leggen aan het dagelijks bestuur ter zienswijze aan te bieden aan de MRDH-gemeenten. Voorgesteld wordt om voorliggend besluit vanwege de samenhang in deze zienswijze mee te laten lopen.

Naar verwachting zal begin 2017 in de bestuurscommissie Vervoersautoriteit een eerste besluit voorliggen ten aanzien van het aantrekken en verstrekken van leningen.

Omdat de zienswijzentermijn gedeeltelijk in het zomerreces valt is de termijn verlengd zodat per saldo toch netto 8 weken beschikbaar zijn voor de raden om te reageren.

Zienswijzeperiode	11 juli t/m 14 oktober 2016
Adviescommissie Economisch Vestigingsklimaat	15 november
Adviescommissie Vervoersautoriteit	16 november
Dagelijks bestuur	23 november
Algemeen bestuur	9 december

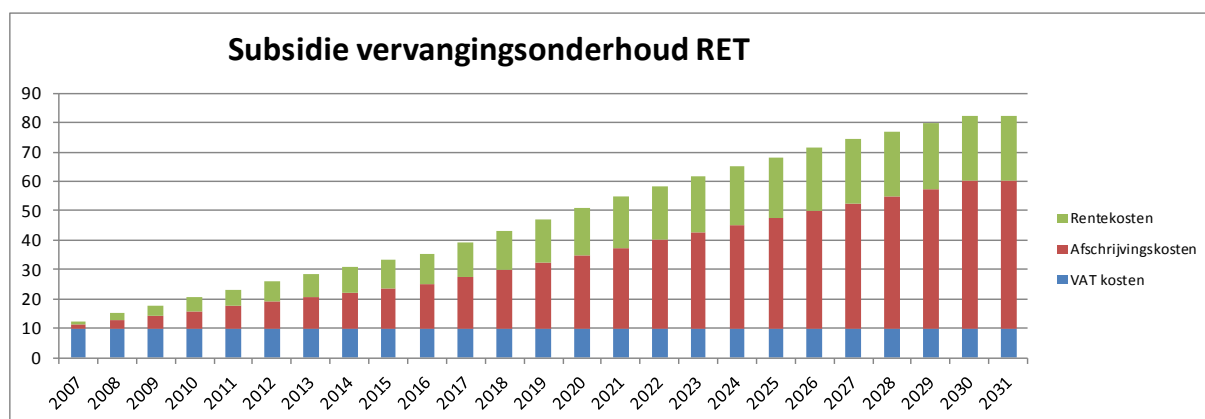
Bijlage

1. Toelichting op de systematiek van subsidiëren van het vervangings-onderhoud infrastructuur van de RET.

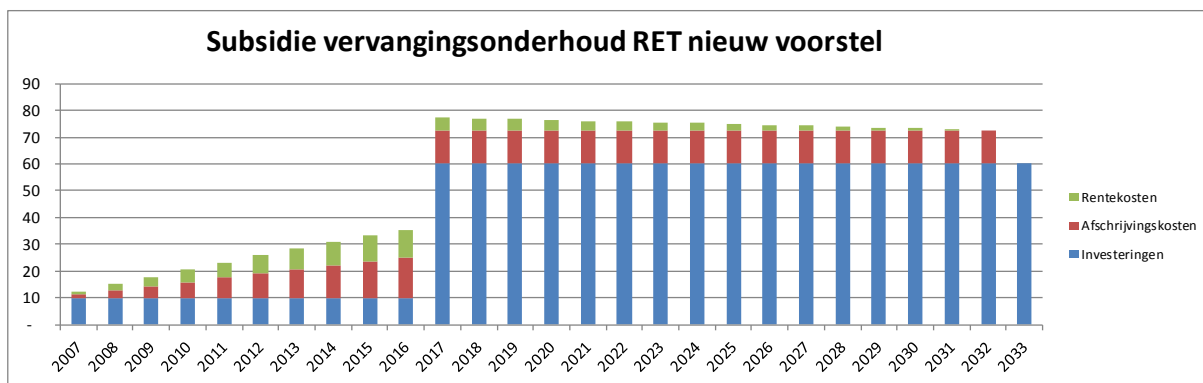
Vanaf 2007 activeert RET de uitgaven voor het vervangingsonderhoud infrastructuur op de balans en subsidieert de MRDH de afschrijvings- en rentekosten. Het voorstel in de begroting 2017 luidt dat de MRDH in het vervolg in één keer de subsidie uitkeert ter grootte van de kosten van de gerealiseerde projecten die door RET verantwoord worden. Daarmee komt de rentecomponent te vervallen. Hierdoor wordt in de toekomst subsidie vrijgespeeld ter grootte van de rentecomponent. RET ontvangt ongeveer € 30 mln. minder exploitatiesubsidie vanaf 2017, doordat de reizigersopbrengsten met ongeveer € 25 mln. zijn gestegen en er een efficiencykorting is opgelegd van € 5 mln.. Hierdoor is het mogelijk om de wijziging van de subsidiëring van de railinfrastructuur te bekostigen. Deze wijziging is in onderstaande tabellen uitgewerkt. Tabel 1 geeft de huidige situatie weer, tabel 2 de voorgestelde situatie in de begroting 2017.

Op 31 december 2016 bedraagt de boekwaarde van de investeringen in het vervangingsonderhoud ongeveer € 200 mln. Hiervoor moet de MRDH in de komende jaren nog wel de afschrijvings- (=aflossing) en rentekosten betalen. Er is geen geld bij MRDH voorhanden om deze activa ook in een keer te subsidiëren. Vandaar dat tot en met 2032 nog afschrijvings- en rentekosten in tabel 2 opgenomen zijn.

Bij HTM is een wijziging van de systematiek niet per se noodzakelijk. HTM activeert sinds oudsher (meer dan twintig jaar geleden) de kosten van het vervangingsonderhoud op haar balans. Daardoor is er sprake van een minimale toename in de kosten, omdat er geen oplopende afschrijvingskosten zijn. Het is dan nog wel zaak om de rentekosten zo laag mogelijk te houden, want deze subsidieert MRDH ook. Dit kan gebeuren doordat MRDH aan het einde van 2016, wanneer de huidige leningen aflopen bij de banken, nieuwe langjarige leningen af sluit tegen lage rentepercentages. Het totaal aan geactiveerd vervangingsonderhoud infrastructuur bedraagt bij HTM ongeveer € 160 mln.



Tabel 1



Tabel 2

Door vanaf 2017 in een keer het vervangingsonderhoud te subsidiëren zullen de beschikbare middelen van de MRDH voor de Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid toenemen. Dit houdt in dat er vóór 2026 ongeveer € 15 mln. meer geïnvesteerd kan worden. Structureel bedraagt dit € 22 mln.

2. Toelichting op het overnemen van de leningen van de gemeenten Rotterdam en Den Haag ten behoeve van de railvoertuigen RET en de railvoertuigen en railinfrastructuur van HTM

In onderstaande grafiek zijn alle kosten van een openbaar vervoer railconcessie inzichtelijk gemaakt. De tweede taartpunt, van boven met de klok mee, verbeeldt de rentelasten die de MRDH moet betalen voor de investeringen in de trams en de metro's die de voervoerbedrijven hebben gedaan. Dit zal in de toekomst ook zo blijven. Het tweede voorstel om de wig kleiner te maken is om deze rentetaartpunt zo klein mogelijk te maken, zodat er minder subsidie naar de banken gaat en er meer aan verkeer en vervoer besteed kan worden. Het totaal bedrag dat de MRDH op dit moment aan rentekosten subsidieert voor de voertuigen is ongeveer € 30 mln. Dit is bij een gemiddelde rentestand van 3,5%.

De MRDH betaalt afschrijvings- en rentekosten waarmee de RET en HTM de aflossingen en rente aan Rotterdam en Den Haag kunnen betalen. De gemeenten Den Haag en Rotterdam verstrekken op dit moment de leningen aan de HTM en RET om de voertuigen aan te kunnen schaffen. Rotterdam en Den Haag zijn verplicht om op het rentepercentage dat zij aan RET en HTM doorberekenen een risico-opslag te hanteren van ongeveer 0,6%. Deze risico-opslag is onderdeel van het rentepercentage dat de vervoerbedrijven aan de gemeenten betalen. De MRDH betaalt dit op zijn beurt dan weer aan de vervoerders. Wanneer MRDH leningen gaat verstrekken zal deze opslag (naar alle waarschijnlijkheid) ook nodig zijn. Alleen blijft deze opslag dan beschikbaar binnen het verkeer- en vervoersysteem.

De boekwaarde van de railvoertuigen ligt op 1 januari 2017 op ongeveer € 860 mln. Eind 2016, wanneer de huidige railconcessies aflopen, lopen voor een bedrag van ongeveer € 400 mln. leningen af die de gemeenten verstrekken aan HTM en RET. Dit is dan de eerste tranche die geherfinancierd zou kunnen worden.

Opbouw kosten concessie

