

Aanbesteding OV-concessies Flevoland/Gelderland/Overijssel 2020 e.v.

Samenvatting Marktconsultatie

Status: Definitief

26 oktober 2017

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Interactie met de markt	3
1.3 Vertrouwelijkheid bijdragen marktpartijen	4
1.4 Leeswijzer.....	4
2. Werkwijze	5
3. Concessie-indeling	6
3.1 Concessiegrenzen	6
3.2 Multimodale concessies.....	7
3.3 Fasering	7
4. Afbakening lijngebonden OV vs. flexibele, lokale en regionale vervoersvormen	8
4.1 Afbakening vervoer in concessie	8
4.2 Gebieds- of netwerksessie	9
5. Flexibiliteit.....	10
5.1 Transitie	10
5.2 Innovaties.....	10
6. Duurzaamheid (o.a. materieel)	12
6.1 Materieel.....	12
6.2 Laadinfrastructuur	12
6.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen	13
7. Rolverdeling provincies en vervoerder	14
7.1 Opbrengstverantwoordelijkheid.....	14
7.2 Ontwikkelrol.....	14
7.3 Regie.....	15
3. Overig.....	16
Bijlage: Marktconsultatiedocument	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2020 en daaropvolgende jaren eindigen in Oost-Nederland diverse concessies van het openbaar vervoer per bus en regionale trein. Dit betekent dat een groot deel van het regionale openbaar vervoer opnieuw moet worden aanbesteed. De provincies zien dit als een goed moment om stil te staan bij de vraag: “Gaan we op de oude voet verder of zijn veranderingen gewenst?”

De provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel hebben in de afgelopen jaren ieder een nieuwe OV-visie vastgesteld. De visies lijken op elkaar omdat de provincies voor dezelfde hoofdpogaven staan:

- De reizigers willen steeds sneller, frequenter en betrouwbaarder kunnen reizen en vragen in toenemende mate om flexibiliteit en maatwerk. Trends en ontwikkelingen in ICT, techniek, verstedelijking en de markt maken dit in principe mogelijk. Daarom is er in de visies voor gekozen om de drukke lijnen van het kernnet verder te versterken door inzet op snelheid en frequentie en om daarbuiten in te zetten op een transitie naar nieuwe, kleinschalige mobiliteitsconcepten die aansluiten bij de sterk wisselende en soms beperkte vervoervraag.
- Conform het landelijke bestuursakkoord dienen alle nieuwe bussen die na 2025 in het openbaar vervoer instromen emissievrij bij de uitlaat te zijn en moeten in 2030 alle ingezette bussen emissievrij zijn. Om invulling aan deze afspraken te geven hebben de provincies de ambitie om bij de komende aanbestedingen de voorwaarden te creëren om geleidelijk toe te groeien naar zero-emissiebusvervoer, rekening houdend met de technische ontwikkelingen op de markt van schone voertuigen.

Deze hoofdpogaven sluiten aan bij de vertrekpunten van het landelijk vastgestelde Toekomstbeeld OV 2040, waarin innovatie en versnelling sleutelwoorden zijn. De komende aanbestedingen bieden de mogelijkheid om flinke stappen te zetten in de realisatie van de ambities met betrekking tot het openbaar vervoer. De verwachting is dat veranderingen in de organisatie van het openbaar vervoer gewenst en deels noodzakelijk zijn om op een goede manier invulling te kunnen geven aan de OV-visies van de drie provincies. Doorgaan op de oude voet betekent dat provincies onvoldoende kunnen inspelen op de reisbehoeften van de inwoners en bezoekers van Flevoland, Gelderland en Overijssel en op de ontwikkelingen in de mobiliteitsmarkt.

De drie provincies beschouwen het feit dat de concessies Veluwe en Midden-Overijssel in 2020 vrijwel gelijktijdig aflopen als een goede aanleiding om te bezien in hoeverre de huidige concessiegrenzen nog aansluiten bij de vervoerstromen binnen de provincies.

1.2 Interactie met de markt

Gedeputeerde Staten hebben in juni 2017 richting Provinciale Staten van hun provincies de start van de voorbereiding van de aanbesteding van het openbaar vervoer aangekondigd¹. Als eerste stap binnen het aanbestedingstraject moet een aantal hoofdkeuzes met betrekking tot het openbaar vervoer in de drie provincies worden gemaakt. Tijdens de marktconsultatie zijn de provincies de dialoog aangegaan met marktpartijen over de hoofdkeuzes. Voor de provincies vormde deze consultatie een uitgelezen kans om vroegtijdig in contact te komen met belangstellenden voor de

¹ Gelderland: Statenbrief verkenning uitgangspunten aanbestedingsronde openbaar vervoer.
Overijssel: Informatienota start aanbesteding openbaar vervoer 2020.
Flevoland: Startnotitie aanbesteding openbaar vervoer 2020.

aanbesteding van de concessies. Op deze wijze kunnen de provincies de aanbesteding(en) zo goed mogelijk afstemmen op de wensen en suggesties uit de markt. De marktconsultatie richtte zich daarbij op het verkrijgen van inzicht in de volgende hoofdonderwerpen:

1. Concessie-indeling;
2. Afbakening lijngebonden OV vs. flexibele, lokale en regionale vervoersvormen;
3. Flexibiliteit;
4. Duurzaamheid (o.a. materieel);
5. Rolverdeling provincies en vervoerder;
6. Overig.

1.3 Vertrouwelijkheid bijdragen marktpartijen

De rapportage van de marktconsultatie is gebaseerd op de schriftelijke en mondelinge bijdragen van marktpartijen. De schriftelijke bijdragen en de opgestelde gespreksverslagen zijn vertrouwelijk van aard, omdat deze concurrentiegevoelige informatie (kunnen) bevatten. Alle informatie in deze rapportage is geanonimiseerd om de vertrouwelijkheid van informatie te borgen. De rapportage wordt openbaar gemaakt. Als onderdeel van de aanbestedingsdocumenten worden het marktconsultatiedocument en de afrondende rapportage met alle geïnteresseerde marktpartijen gedeeld.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage vervolgt met een toelichting op de gehanteerde werkwijze bij de marktconsultatie. In de hoofdstukken 3 tot en met 8 worden de vragen van de provincies weergegeven met daarbij een samenvatting van de reacties van de marktpartijen. Hierbij wordt de volgorde van onderwerpen gehanteerd zoals deze in 1.2 is weergegeven.

2. Werkwijze

De doelen van de marktconsultatie zijn uitgewerkt in het marktconsultatiedocument (zie bijlage 1). In dit document is een uitgebreide omschrijving van de context van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel opgenomen en zijn 33 vragen aan de markt geformuleerd. Elf partijen hebben gereageerd op de marktconsultatie.

De marktconsultatie is op 14 juli 2017 gepubliceerd op Negometrix, Tendered en TED. Ook is de marktconsultatie door de provincies per email verstuurd naar diverse, mogelijk geïnteresseerde partijen en zo uitgenodigd voor het leveren van een bijdrage aan de marktconsultatie. De partijen hadden tot en met 25 augustus 2017 de gelegenheid een reactie in te dienen.

Met 6 partijen zijn op basis van hun reacties aanvullende gesprekken gehouden. Deze hebben plaatsgevonden op 7 en 13 september 2017. Van ieder individueel gesprek is door de provincies een vertrouwelijk gespreksverslag opgesteld. Dit is ter controle aan de betreffende marktpartij voorgelegd en door de betreffende marktpartij geaccordeerd.

3. Concessie-indeling

Op dit moment is het openbaar vervoer in Oost-Nederland verdeeld over 12 concessies. Zes concessies omvatten uitsluitend busvervoer, bij vier concessies gaat het om multimodale concessies (bus en trein) en twee concessies omvatten uitsluitend regionale treindiensten. De busconcessies Almere Stad en Almere Streek worden buiten beschouwing gelaten vanwege de beperkte samenhang met het openbaar vervoer in de rest van Flevoland en in Gelderland en Overijssel.

Zoals gesteld beschouwen de drie provincies het feit dat de concessies Veluwe en Midden-Overijssel in 2020 vrijwel gelijktijdig aflopen als een goede aanleiding om te bezien in hoeverre de huidige concessiegrenzen nog aansluiten bij de vervoerstromen binnen de provincies. Een eerste verkenning leerde dat dit niet overal het geval is. Vooral in Zwolle en Arnhem lopen de concessiegrenzen dwars door het stedelijk gebied en de vervoerstromen. In beide steden komen momenteel drie concessies en meerdere vervoerders bij elkaar. Dit vraagt veel afstemming en leidt niet altijd tot de meest efficiënte oplossingen.

3.1 Concessiegrenzen

De geconsulteerde marktpartijen verschillen van mening over de voor- en nadelen van de voorgestelde herindeling in de drie concessiegebieden Noord, Oost en Zuid. Een aantal partijen (zowel vervoerders als andere mobiliteitsaanbieders) vindt de voorgestelde concessies (te) groot. Daarbij wordt aangegeven dat nieuwe partijen worden belemmerd in de mogelijkheid toe te treden tot de markt. Alleen de huidige aanbieders van regionaal openbaar vervoer zouden zich kunnen inschrijven. Tevens bestaat het risico dat een concessie 'too big to fail' wordt. Dit maakt de Nederlandse OV-markt onaantrekkelijker, waardoor partijen mogelijk Nederland de rug toekeren. De Nederlandse markt is nu nog aantrekkelijk door de vele kansen om concessies te winnen. Wanneer het aantal concessies afneemt, wordt de markt onaantrekkelijker omdat het aantal winkansen afneemt. Ook zouden de voorgestelde concessiegebieden beter maar nog steeds niet optimaal aansluiten bij de vervoerstromen en daily urban systems.

De partijen vinden het daarnaast belangrijk dat zo min mogelijk reizigers voor hun dagelijkse reis concessiegrenzen moeten passeren. Er worden diverse alternatieve voorstellen gedaan die variaties zijn op de drie door de provincies voorgestelde concessies. Zo zou de IJssel als grens kunnen dienen tussen Oost en Noord of wordt ruwweg de A1 voorgesteld als grens tussen Noord en Zuid, naast een aparte concessie Arnhem-Nijmegen. De gemeenten Ede en Wageningen zouden zowel bij Noord als bij Arnhem-Nijmegen kunnen worden gevoegd, Deventer bij Twente en bij Noord. Een aparte concessie rondom Deventer-Zutphen-Apeldoorn behoort ook tot de mogelijkheden. Over Rivierenland verschillen de meningen eveneens: deze kan bij Arnhem-Nijmegen, net als nu bij de Achterhoek, of zoals eerder aangegeven bij een grote concessie ten zuiden van de A1. Deze voorstellen leiden soms tot geen drie maar vier of vijf concessies.

Er zijn ook partijen (voornamelijk vervoerders) die zich wel kunnen vinden in de voorgestelde concessiegebieden. De jaarlijkse omzet van bijvoorbeeld de concessie Noord zou naar schatting €70-80 miljoen bedragen, wat een geschikte omvang is voor het behalen van schaalvoordelen, zo wordt gesteld. De geografische omvang van Noord is groot maar nodig vanwege de kenmerken van het gebied, bestaande uit veel platteland en een beperkt aantal steden. De voorgestelde omvang biedt voldoende mogelijkheden om synergievoordelen te behalen. Vervoerders noemen jaaromzetten van multimodale en busconcessies variërend van 15 tot 130 miljoen euro als interessant om op in te schrijven.

3.2 Multimodale concessies

De meeste marktpartijen, in het bijzonder alle vervoerders, zijn voorstander van multimodale concessies. Dit wel met de voorwaarde dat er vervoerkundige samenhang is tussen bus en trein. Dat wil zeggen dat de bus feedert op de trein, waardoor een goede aansluiting bestaat tussen de modaliteiten. In bijvoorbeeld de Achterhoek heeft dit geleid tot een groei van het openbaar vervoer. Bij de multimodale concessies worden twee kanttekeningen gemaakt:

- 1) Valleilijn: De samenhang tussen de bussen in de huidige concessie Veluwe en de Valleilijn is beperkt. Vervoerders kunnen zich daarom goed voorstellen dat deze treindienst los wordt aanbesteed van het busvervoer in deze regio.
- 2) Overijsselse treindiensten: De Overijsselse treindiensten zijn (op Zutphen-Hengelo-Oldenzaal na) allemaal unimodale concessies die bovendien aanmerkelijk langer doorlopen dan de busconcessies. Er moet goed worden nagedacht over de meerwaarde om nu al te besluiten deze treindiensten in de toekomst toe te voegen aan de te vormen busconcessies.

3.3 Fasering

De partijen herkennen de vragen die de provincies hebben over de fasering van de herindeling. De concessies lopen verspreid over meerdere jaren af, waarbij onder meer moet worden gewaakt voor het risico van uitwoning. Het verlengen van concessies kan vermoedelijk niet vanwege wetgeving maar mogelijk bieden uitzonderingsbepalingen uitkomst. Vraag is hoe overgangssituaties goed georganiseerd kunnen worden en het risico op uitwoning beperkt kan worden. Concessies kunnen in overleg ook een jaar eerder worden beëindigd. Een andere optie is een kortlopende concessie, waarbij met een overnameregeling stappen kunnen worden gezet voor de realisatie van zero emissie. Kortlopende concessies zijn vooral een optie als de juridische risico's van verlengen te groot worden gevonden. Aandachtspunt bij de fasering is de mogelijk vertraagde oplevering van het nieuwe busstation van Zwolle.

4. Afbakening lijngebonden OV vs. flexibele, lokale en regionale vervoersvormen

Onafhankelijk of het multimodale concessies (bus en trein) worden, geldt dat de concessies in principe alleen het lijngebonden openbaar vervoer zullen omvatten. Eventuele flexibele vervoersvormen in aanvulling op dit lijngebonden openbaar vervoer (zoals de Vleermoesbus in Neede) vallen buiten de scope van de concessies en worden derhalve niet mee aanbesteed. Anders gezegd, de aan te besteden concessies zijn bij nadrukkelijke voorkeur OV-concessies en geen zogenaamde mobiliteitsconcessies. Wel bestaat de mogelijkheid dat de grens tussen het lijngebonden openbaar vervoer en het flexibele vervoer per provincie gaat verschillen.

4.1 Afbakening vervoer in concessie

De meningen lopen uiteen over waar de grens moet liggen tussen het vervoer dat binnen de concessie moet vallen en het vervoer dat buiten de concessie moet blijven. Vervoerders pleiten over het algemeen ervoor om een relatief groot deel van het aanvullende, flexibele, lokale vervoer binnen de concessie aan te besteden. Eventueel kunnen voor de uitvoering van dit vervoer wel andere partijen worden ingehuurd als onderaannemer, maar de vervoerders houden graag de regie hierop. Volgens hen hebben zij de meeste kennis en het beste overzicht over het vervoer in de concessiegebieden en kunnen daarom het beste afspraken maken met aanbieders van andere mobiliteitsvormen. Gesteld wordt dat elders in Nederland hier goede resultaten mee zijn behaald en dat dit ook in Oost-Nederland de voorkeur zou moeten hebben aangezien het versnippering van het vervoersaanbod helpt voorkomen.

De vervoerder en provincies moeten samenwerken met gemeenten om kleinere mobiliteitsvormen te realiseren, zo wordt aangegeven. Vanwege de diversiteit tussen en binnen regio's kan er niet één concept worden aangeboden. Een vervoerder kan wel een generiek concept met meerdere varianten aanbieden maar hoe groter het gebied, hoe lastiger dit is. Een te grote variatie aan oplossingen is daarnaast niet in het belang van de reiziger van buiten de regio. De varianten kunnen ook worden gebruikt wanneer in het ene deel van de concessie meer of minder lijnbussen blijven rijden dan in een ander gebied. Desondanks kan de communicatie en de informatievoorziening wel zo generiek mogelijk zijn.

Andere marktpartijen (niet vervoerders) zijn er voorstander van alleen het reguliere openbaar vervoer (met vaste dienstregeling en route) onderdeel van de concessie te maken. Zij zijn hun ogen beter in staat flexibele mobiliteitsvormen te ontwikkelen en aan te bieden. Deze scheidslijn schept helderheid voor alle partijen: het OV volgens de Wet personenvervoer 2000 is onderdeel van de concessie, al het overige vervoer niet. Zowel vervoerders als andere partijen kunnen vervolgens (waar nodig met subsidie) vanuit hun eigen expertise innovatieve, alternatieve mobiliteitsvormen ontwikkelen. Wanneer één partij alle mobiliteitsvormen moet aanbieden is het risico reëel dat hij zich bij de uitvoering zal focussen op één of enkele (commercieel aantrekkelijke) mobiliteitsvormen en de andere mobiliteitsvormen te weinig aandacht krijgen.

Duidelijk is dat zowel vervoerders als aanbieders van alternatieve mobiliteitsvormen aangeven slimme oplossingen te kunnen bedenken om de kostendekkingsgraad van de onderkant van het OV te verhogen. De overheid moet zulke oplossingen omarmen en ervoor zorgen dat marktpartijen op

nieuwe ontwikkelingen kunnen anticiperen. De overheid moet wel een minimaal vervoersaanbod neerleggen. Vraag is echter waar de grens precies ligt. Het is hoe dan ook belangrijk dat het mobiliteitsaanbod past bij de individuele vervoersvraag van elke reiziger. Daarbij moet het gemak voor de reiziger om met het OV te reizen, zo groot mogelijk zijn. Dan zal de reiziger volgens de marktpartijen daarvoor blijven kiezen, ook als het huidige aanbod verandert.

4.2 Gebieds- of netwerksessie

De vervoerders hebben een duidelijke voorkeur voor gebiedsconcessies. Het vervoer binnen het gebied is dan namelijk beter op elkaar af te stemmen. Dit geldt in het bijzonder voor multimodale concessies: flexibele mobiliteitsvormen kunnen feederen op lijngebonden openbaar vervoer, wat vervolgens kan feederen op (regionale) treindiensten. Een integrale benadering van het vervoer verbetert de afstemming tussen de modaliteiten en dat is van groot belang voor de reiziger. Bij netwerkconcessies bestaat het risico dat er meerdere, afzonderlijke netwerken van vervoer gaan ontstaan die ieder een volledige dekking moeten houden. Dit werkt kostenverhogend voor het lijngebonden deel van de concessie en serviceverlagend voor het flexibele vervoer.

Andere marktpartijen hebben liever netwerkconcessies omdat dit past bij de diensten die zij aanbieden. Wanneer er goede afspraken worden gemaakt over openheid en flexibiliteit op alle vlakken waar dit voor de reiziger van belang is, zoals bij vervoerbewijzen en informatie, heeft dit geen nadelige effecten voor de reiziger, zo stellen zij. De partijen achten reizigers goed in staat zelf te kiezen uit het aanbod van apps en websites waarop informatie over het vervoersaanbod kan worden verkregen. Wanneer niet alleen vervoerders maar ook andere partijen apps ontwikkelen om het vervoer te integreren, heeft de reiziger alle mogelijkheid om zelf zijn ideale reis samen te stellen. De overheid kan dit aanbod stimuleren door voorwaarden te scheppen op het gebied van onder andere open data en het verstrekken van eventuele subsidies voor innovaties.

5. Flexibiliteit

Het gegeven dat behoeften van reizigers voortdurend wijzigen in combinatie met de opkomst van nieuwe alternatieve, deels vervangende vervoersvormen (zoals zelfrijdende voertuigen) en mobiliteitsdiensten (zoals Mobility as a Service), roept de vraag op hoe in de concessies het beste op deze ontwikkelingen kan worden ingespeeld.

5.1 Transitie

Een aantal marktpartijen (geen vervoerders) zijn voorstander van een ‘big bang’, waarbij de transitie van een relatief groot aantal onrendabele buslijnen in één keer worden vervangen door andere mobiliteitsvormen. Dit voorkomt een in hun ogen onoverzichtelijke, dure transitie en schept duidelijkheid voor politiek, vervoerders en reizigers. De meerderheid van de marktpartijen (inclusief vervoerders) geeft echter de voorkeur aan een geleidelijke transitie. Zeker wanneer de vervoerders voldoende ontwikkelruimte wordt geboden om de concessie te ontwikkelen, kunnen aanpassingen aan het lijnennet en/of de dienstregeling dan veel gemakkelijker worden toegepast. De transitie van buslijnen en het afvloeien van personeel (door flexibele schil of pensionering) kan bovendien mogelijk op elkaar worden afgestemd. Dit creëert natuurlijke momenten om grotere veranderingen toe te passen en voorkomt sociale onrust. Dat is zowel in het belang van de overheid als de vervoerder. Er ontstaat een mechanisme om zaken aan te passen, waarbij ook de mogelijkheid kan worden gecreëerd om andere partijen (dan de vervoerder) oplossingen te laten aanbieden. Ook investeringen in bijvoorbeeld zero emissie materieel, nieuwe mobiliteitsvormen en technische innovaties zijn gebaat bij een geleidelijke transitie. Het beperkt de financiële risico's en maakt het mogelijk doorlopend te leren van opgedane ervaringen. Tot slot wordt voorkomen dat grote groepen reizigers van het ene op het andere moment hun reispatronen aan moeten passen.

Vervoerders geven aan dat zij het lijngebonden openbaar vervoer ('dikke lijnen') nodig hebben om nieuwe mobiliteitsvormen te kunnen ontwikkelen, daarmee te experimenteren en een goede transitie naar deze mobiliteitsvormen mogelijk te maken. De massa die vervoerders hebben draagt dus bij aan een geleidelijke transitie. Hierbij is de al eerder genoemde ontwikkelruimte cruciaal; vervoerders moeten de concessie continu kunnen blijven verbeteren. Goede afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen concessiehouder en concessieverlener zijn daarbij een randvoorwaarde.

Volgens de marktpartijen kan het bij de flexibilisering van het vervoer een strategie zijn om het geld dat met het schrappen van busuren bespaard wordt in te zetten voor alternatieve oplossingen. Of deze strategie gevolgd moet worden is afhankelijk van het beeld dat provincies hebben ten aanzien van de toekomstige mobiliteit.

5.2 Innovaties

Overheden kunnen rekening houden met innovaties door bewust te kiezen voor een scheiding tussen het lijngebonden OV en innovatieve mobiliteitsvormen (zoals deelfiets) en -concepten (zoals Mobility as a Service). Dat geven de aanbieders van andere mobiliteitsvormen aan. Volgens de vervoerders kunnen zij deze innovaties ook ontwikkelen. Zowel vervoerders als andere marktpartijen geven aan dat kwaliteit bij de innovaties van groot belang is om gebruikers te trekken. De reiziger moet vrij kunnen kiezen tussen taxi, (deel)auto, (deel)fiets, regulier OV en nieuwe vervoermiddelen zoals de autonome auto. Wanneer plannen door de overheden (mede) worden

beoordeeld op hun bijdrage aan bereikbaarheid, leefbaarheid en een integraal vervoersysteem, vergroot dit de kans op innovaties.

6. Duurzaamheid (o.a. materieel)

Met het ondertekenen van het bestuursakkoord 'Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus' hebben de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel de ambitie uitgesproken dat het regionaal busvervoer in 2030, of zoveel eerder als mogelijk, volledig emissievrij bij de uitlaat zou moeten zijn. De provincies streven daarbij, net als de andere opdrachtgevers van openbaar busvervoer in Nederland, de volgende doelstellingen na:

- a. Uiterlijk 2025 zijn alle nieuw instromende bussen emissievrij aan de uitlaat (tank-to-wheel). Het jaartal is gekozen als gezamenlijk doel, maar concessieverleners kunnen hier op vooruit lopen als dat past bij de aanbestedingskalender en natuurlijke momenten van vlootvervanging.*
- b. De nieuwe bussen maken in 2025 gebruik van 100% hernieuwbare energie of brandstof, die met het oog op economische ontwikkeling zoveel mogelijk regionaal wordt opgewekt.*
- c. OV-concessies hebben een zo gunstig mogelijke score op well-to-wheel CO₂-emissie per reizigerskilometer.*

6.1 Materieel

Vervoerders geven unaniem aan dat de omvang van de concessie niet of nauwelijks een rol speelt bij de realisatie van duurzaam openbaar vervoer, zoals deze is vastgelegd in het bestuursakkoord. De schaalvoordelen bij zero emissie vervoer zijn erg beperkt. Voorlopig draait alles om de actieradius van de voertuigen. Deze moet voldoende zijn om op de gewenste of geëiste lijnen zero emissie te kunnen rijden. Voor met name lange, snelle buslijnen zijn momenteel nog geen rendabele alternatieven voor dieselbussen. Dit geldt ook voor waterstofbussen. Bussen met Euro VI motoren zijn wellicht nodig tot aan 2030, maar er zijn ook vervoerders die het reëel achten dat vanaf 2023 alle landelijke lijnen (geleidelijk) zero emissie kunnen worden.

Voor kortere lijnen, met name in de steden, zijn er goede mogelijkheden vanaf de start van de eerste concessie (2020) (gedeeltelijk) zero emissie te gaan rijden. Daarbij hebben batterij-elektrische bussen de voorkeur. Het flexibele vervoer kan vanaf de start van de concessie zero emissie worden uitgevoerd, onafhankelijk of vervoerders of andere partijen dit gaan verzorgen. Er wordt echter wel voor gewaarschuwd dat beperkte bedieningstijden van buslijnen slecht zijn voor de business case van elektrische bussen. Het voordeel op de variabele kosten vervalt namelijk deels terwijl de vaste kosten over minder uren/kilometers omgeslagen kunnen worden.

Eensgezindheid is er bij alle marktpartijen over de vraag of er een techniek of emissienorm moet worden voorgeschreven. De partijen kiezen voor een emissienorm omdat dit de mogelijkheid biedt aan te sluiten bij reeds opgedane ervaringen door de partijen en mogelijk maakt aan te sluiten bij voortschrijdende technologische ontwikkelingen.

6.2 Laadinfrastructuur

Het realiseren van de benodigde laadinfrastructuur verdient bijzondere aandacht, zo stellen de marktpartijen. Het kost veel tijd en moeite om deze te realiseren, zelfs wanneer de juiste kabels al in de buurt van de locatie van het oplaadstation liggen. Het kost veelal ongeveer een jaar om dit als vervoerder te realiseren vanwege de afstemming met onder meer gemeenten, netbeheerders en de bouw van het laadstation.

Partijen verschillen van mening over de ontwikkeling en het eigenaarschap van de laadinfrastructuur. Een aantal vervoerders geeft er de voorkeur aan om zelf de laadinfrastructuur te regelen. Met name bij aanloopstoringen en -problemen is het efficiënter om dit in eigen hand te

hebben. Het eigendom kan echter wel bij de overheid liggen, vanwege de lange afschrijftermijn en de overgang naar een nieuwe vervoerder na afloop van de concessie. De provincie kan met gemeenten afspreken waar de laadinfrastructuur etc. moet komen, maar de regie hierop moet wel bij de nieuwe vervoerder liggen. Hij moet er tenslotte voor zorgen dat het materieel bij de start van de concessie kan rijden en zoekt daarvoor in de markt de partij op die kan voldoen aan de gestelde eisen.

Een andere vervoerder geeft echter aan dat ook overwogen kan worden dat de opdrachtgever de laadinfrastructuur in eigen hand houdt. De vervoerder krijgt dan bijvoorbeeld een buffer- en een laadplek toegewezen op het busstation. Zo wordt voorkomen dat meerdere vervoerders op hetzelfde busstation hun eigen laadinfrastructuur hebben. Met generieke laadfaciliteiten is daarop in te spelen maar ook het slim kiezen van concessiegrenzen kan daaraan bijdragen.

6.3 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

De geconsulteerde marktpartijen verschillen van mening over de mogelijkheid om duurzaamheid breder op te vatten dan alleen 'milieu'. Volgens een aantal partijen zorgen wet- en regelgeving op o.a. het gebied van personeel ervoor dat er nauwelijks ruimte is om je hier op te onderscheiden van andere partijen. Er zijn echter ook partijen geven aan altijd te zullen gaan voor maatschappelijk verantwoorde oplossingen die passen bij de uitgangspunten van een circulaire economie, mits dit ook financieel verantwoord is. De Prestatieladder Socialer Ondernemen wordt genoemd als graadmeter voor overheden in hoeverre marktpartijen maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk brengen.

7. Rolverdeling provincies en vervoerder

Anders dan nu in een aantal concessies het geval is, overwegen de provincies om de opbrengstverantwoordelijkheid straks bij de concessiehouder te leggen. De provincies realiseren zich dat de concessiehouder in dat geval de ruimte moet krijgen om de hoogte van de opbrengsten positief te beïnvloeden.

7.1 Opbrengstverantwoordelijkheid

De marktpartijen zijn unaniem van mening dat de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder moet worden gelegd. Dit stimuleert de vervoerder de concessie te ontwikkelen, vergroot zijn verantwoordelijkheidsgevoel voor het vervoer in de concessie en beperkt de risico's voor de opdrachtgevers. Hierbij wordt de voorkeur gegeven aan een opbrengstencontract. Zo wordt de vervoerder het meest geprikkeld om de opbrengsten te laten stijgen. Voor een vervoerder brengt de opbrengstverantwoordelijkheid in zekere zin extra risico's met zich mee, maar maakt de concessie ook interessanter wanneer de risico's worden omgezet in kansen. Bij een kostencontract zijn de mogelijkheden om het rendement te verhogen vaak veel kleiner.

Een suppletiecontract, zoals wordt toegepast door de Vervoerregio Amsterdam, wordt ongeschikt geacht voor de concessies in Oost-Nederland. Deze contractvorm vraagt om een vrij zekere groei in de vervoervraag, iets waar in deze regio geen sprake van is. Een kostencontract wordt momenteel nog in een aantal regio's gehanteerd maar, zo geven de partijen aan, heeft een sterk reducerende werking op de prikkel om het vervoer te ontwikkelen.

7.2 Ontwikkelrol

Bij het onderbrengen van de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder, past een grote rol voor deze partij in de ontwikkeling van de concessie. Door hem zo veel mogelijk vrijheid te geven, vergroot dit de kans op innovaties en het behalen van de concessiedoelstellingen. De vervoerder heeft namelijk de kennis in huis om in te spelen op de veranderende vervoermarkt. Daarbij past het dat hij snel kan schakelen bij nieuwe ontwikkelingen, iets wat alleen goed mogelijk is wanneer hij de vrijheid heeft snel veranderingen door te voeren. Dit draagt bij aan het rendement voor de vervoerder (omdat hij vraag en aanbod kan samenbrengen) en een goed vervoeraanbod voor de reiziger. Opdrachtgevers, zo wordt gesteld, zijn veelal minder goed in staat de ontwikkelrol op te pakken vanwege de benodigde maar vaak niet voldoende aanwezige kennis en de inrichting van het politieke besluitvormingsproces. Om de ontwikkelrol goed op te kunnen pakken vragen de vervoerders om (meer) vrijheid op het gebied van tarieven, vlootsamenstelling, tarieven en marketing.

Bovengenoemde betekent echter niet dat de opdrachtgevers geen enkele rol meer wordt toegedicht bij de ontwikkeling van het openbaar vervoer in de nieuwe concessies. Zowel vervoerders als andere marktpartijen zien veel voordelen bij een hechte samenwerking met de overheden. Als redenen hiervoor wordt onder meer genoemd dat sommige veranderingen altijd (deels) politiek zijn, zoals de tarieven en het vervoerplan, en dat zo alle kennis van vervoerder en concessieverlener gebundeld worden. Een gezamenlijk ontwikkelteam waar ook andere partijen (zoals gemeenten) zitting in kunnen nemen, is hiervoor een geschikt platform. Een dergelijk team werkt op slagvaardige manier samen met partners uit de markt voor het uitwerken en implementeren van nieuwe ontwikkelingen. De marktpartijen geven aan dat zo een partnerschap kan ontstaan dat zoekt naar de beste oplossingen voor nieuwe ontwikkelingen die niet in het contract kunnen worden afgedicht. Vanwege de transitie van het vervoer wordt dit extra belangrijk gevonden.

Deze verdeling van verantwoordelijkheden vraagt om heldere afspraken tussen de concessieverlener en de concessiehouder. Er mag geen onnodige discussie ontstaan over wie veranderingen (bij het vervoer of in de maatschappij) wanneer en op welke wijze oppakt.

7.3 Regie

Voor de reiziger kan de regiefunctie het beste per regio of concessie worden gedaan, aangezien de meeste reizigers daarbinnen reizen. Bij een regionale regisseur is er specifieke, lokale kennis aanwezig en kan er beter worden gestuurd op de uitvoering. Bij een grote, landelijke regiecentrale gaat dat niet goed functioneren, zo geven de marktpartijen aan.

Bij de rol als opbrengstverantwoordelijke vervoerder hoort wat betreft de vervoerders ook de regie op het vervoer, inclusief de onderkant van het OV. Het vervoer is één netwerk, waarbij de onderkant vaak feedert op de dikke lijnen. Wanneer de verantwoordelijkheid voor de onderkant en de dikke lijnen gesplitst wordt, levert dit afstemmingsproblemen op en heeft geen van de partijen daadwerkelijk de regie. Ook voor de provincies is dit complexer aangezien ze 'op meerdere borden moeten spelen'. Daar komt nog bij dat er ingewikkelde keuzes moeten worden gemaakt over de verdeling van budgetten, zo stellen de vervoerders.

De aanbieders van alternatieve vormen zien dit anders. Zij geven er niet de voorkeur aan om de regie over de reisketen bij het OV-bedrijf te leggen, omdat de regisseur in dat geval zelf belang heeft bij één specifieke mobiliteitsvorm, het openbaar vervoer. Wanneer de regisseur een onafhankelijke partij is, wordt (de schijn van) belangenverstrengeling van één van de aanbieders vermeden. De regisseur kan zowel de overheid zijn als een onafhankelijke derde partij.

De verschillende marktpartijen stellen dat partnerschap, de regie over het vervoer en het gezamenlijk ontwikkelen van het vervoer het beste kan worden gedaan wanneer sprake is van een ademende concessie. Door ruimte te scheppen kan de concessie worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en kan een vervoerder inspelen op ontwikkelingen die op het moment dat de concessie verleend werd niet waren voorzien.

8. Overig

Ten slotte hebben de provincies nog enkele vragen gesteld die niet aan de verschillende hoofdkeuzes gekoppeld zijn.

Implementatieperiode

De marktpartijen pleiten voor een ruime implementatieperiode van minimaal één jaar. Dit vanwege de complexe besluitvorming (drie provincies), de transitie naar flexibele mobiliteitsoplossingen, de infrastructurele aanpassingen die nodig zijn voor zero emissie vervoer en eventueel bezwaar en beroep tegen de gunning. Een implementatieperiode van een jaar of meer biedt de nieuwe vervoerder voldoende gelegenheid om bij de start van de concessie de gemaakte afspraken te kunnen nakomen.

Open data

Alle marktpartijen vinden dat er stappen moeten worden gezet op het gebied van open data. De overheid moet bijdragen aan het branchebreed afspreken van een standaard voor gegevensuitwisseling. Hier zijn bovendien al ervaringen op gedaan via NDOV, GOVI, OV9292 etc. Voor productinformatie en de verkoop van tickets kan een soortgelijk platform worden opgezet, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van data via API's. Hier kan de overheid zelf de volledige regie over nemen of een (onafhankelijke) partij voor inschakelen of opzetten. De partijen zijn het erover eens dat een partij met teveel marktmacht de volledige controle over de data krijgt en zo innovatieve ontwikkelingen kan blokkeren. Uiteindelijk bepaalt de markt wie welke rol krijgt en wat daarvoor wordt betaald. Daarbij kunnen marktpartijen reizigers aan zich binden door proposities en diensten voor hen te ontwikkelen.

Betrekken van reizigers

Naast de formele procedure om de consumentenorganisaties verenigd in de ROCOV's te betrekken bij het openbaar vervoer, geven de marktpartijen aan dat zij veel verwachten van de inzet van moderne middelen. Door reviews, ratings, klantenpanels, arenadiscussies, online enquêtes etc. kan een grotere groep reizigers dan nu het geval is, direct bij het openbaar vervoer worden betrokken. Ook niet-reizigers kunnen op deze manier een stem krijgen in het openbaar vervoer. Dit past bij de ontwikkeling richting een integraal vervoersysteem, waar openbaar vervoer een onderdeel van is.

Slotopmerking

De marktpartijen zijn unaniem van mening dat, welke keuzes ook worden gemaakt, de vervoervraag van de reiziger voorop moet worden gezet. Dit is in hun belang, maar ook dat van de provincies, vervoerders en aanbieders van andere mobiliteitsoplossingen. Door het creëren van de juiste voorwaarden in de aanbesteding van de nieuwe concessies, kunnen hier grote stappen in worden gezet, zo wordt gesteld. Deze voorwaarden zijn eerder in deze rapportage aan bod gekomen.

Bijlage: Marktconsultatiedocument