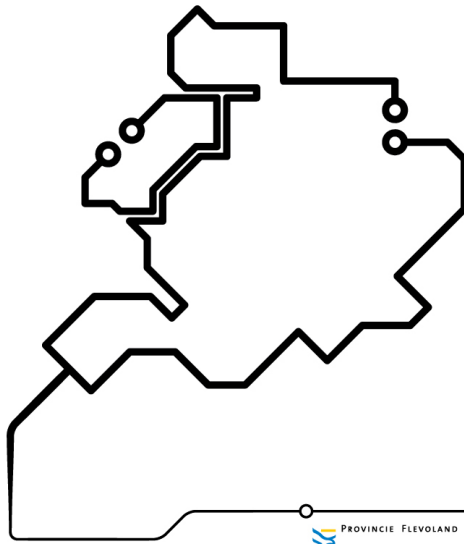


Aanbesteding OV-concessies Flevoland, Gelderland en Overijssel



Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht Rijn-Waal Berkel-Dinkel

In 1998 werd het opdrachtgeverschap voor het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar provincies en toenmalige stadsregio's. In daaropvolgende jaren volgt de decentralisatie van een aantal regionale treindiensten naar provincies. Via het provinciefonds krijgen de provincies middelen om deze taak in te vullen.

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) is op 1 januari 2001 de concessiesystematiek in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Een concessie geeft een vervoerder het exclusief recht om openbaar vervoer in een bepaald gebied en/of op bepaalde verbindingen te verrichten; het is niet toegestaan om openbaar vervoer zonder een daartoe verleende concessie te verrichten.

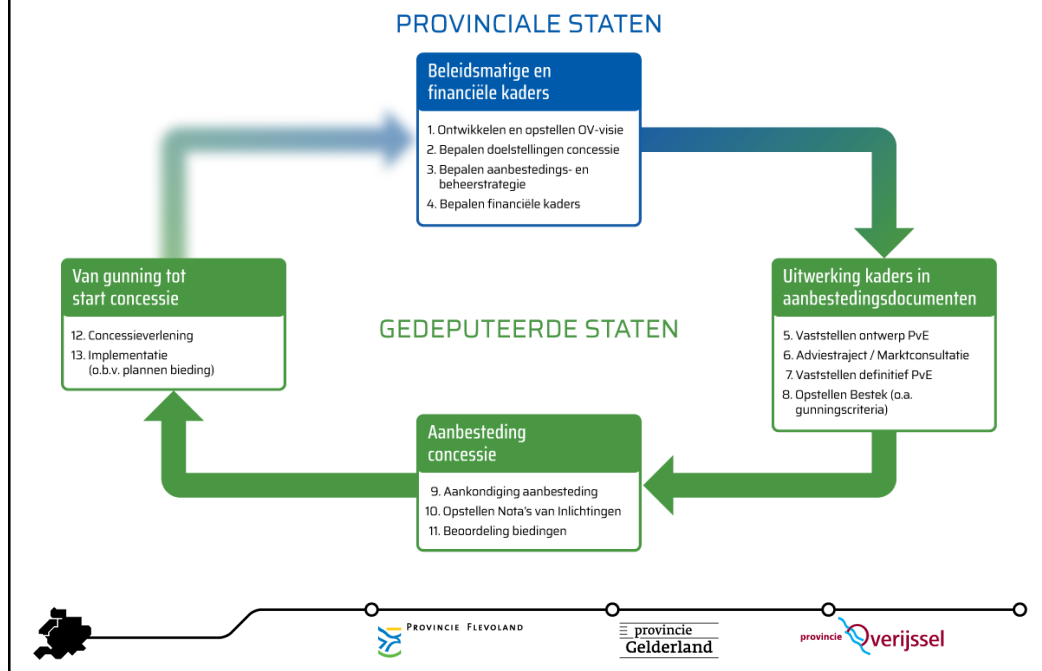
Op grond van de Wp2000 zijn GS van een provincie bevoegd tot het verlenen, wijzigen en intrekken van een concessie voor het openbaar vervoer in hun provincie. Anders gesteld, de Wp2000 wijst GS aan als concessieverlener. Eventueel kunnen GS deze bevoegdheid (deels) delegeren, zoals op dit moment bij het stadsvervoer in Almere en Lelystad het geval is. De Wp2000 schrijft verder voor dat concessies na een bepaalde periode opnieuw moeten worden aanbesteed. Na iedere aanbesteding ontstaat een nieuwe set van afspraken. Deze afspraken betreffen zowel inhoudelijke eisen waaraan de vervoerder in ieder geval moet voldoen als financiële afspraken en toezeggingen van de vervoerder bovenop de minimeisen. Provincies kunnen deels sturen op deze afspraken en toezeggingen, maar voor een ander deel zijn zij het resultaat van de aanbesteding en bestaat hierover vooraf geen zekerheid.

De Wp2000 verplicht de concessieverlener om voorafgaand aan de aanbesteding van een concessie een Programma van Eisen op te stellen. Het Programma van Eisen bevat de eisen die de concessieverlener aan het openbaar vervoer en aan de vervoerder stelt. Daarnaast moet de vervoerder zich vanzelfsprekend aan alle wettelijke bepalingen en regelingen houden die relevant zijn voor de uitvoering van het openbaar vervoer.

De concessieverlener is op grond van de Wp2000 verplicht om voor vaststelling van het Programma van Eisen advies te vragen aan consumentenorganisaties (de ROCOV's) en met de betreffende concessieverleners afspraken te maken inzake de afstemming van het openbaar vervoer tussen aangrenzende concessiegebieden (grensoverschrijdende lijnen).

Concessieverleners kiezen er veelal voor om voorafgaand aan het Programma van Eisen een Nota van Uitgangspunten op te stellen met daarin richtinggevende beleids- en financiële kaders voor de aan te besteden concessie.

De aanbestedingscyclus



In 2020 en de daaropvolgende jaren eindigt een aantal OV-concessies in de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel, namelijk:

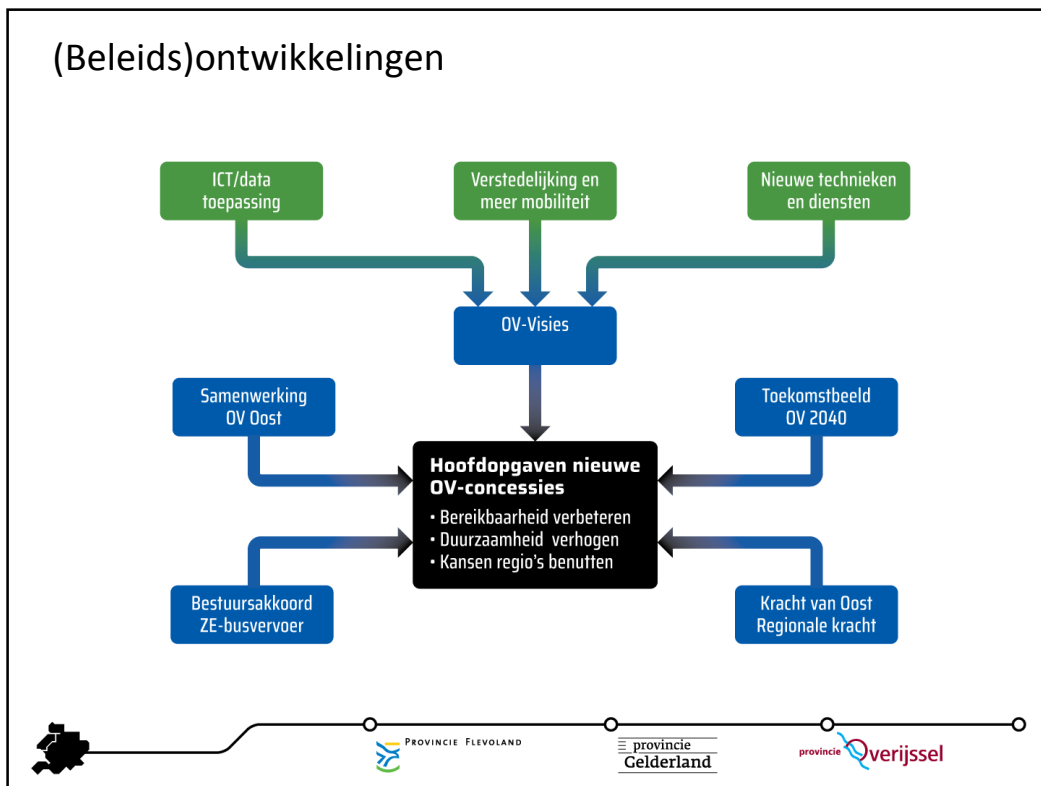
- Midden-Overijssel: augustus 2020
- Veluwe: december 2020
- Valleilijn: december 2021
- Lelystad: december 2021 (opdrachtgeverschap op dit moment gedelegeerd naar de gemeente Lelystad)
- Arnhem Nijmegen: december 2022 (met nog een mogelijkheid tot verlenging met 2 jaar)
- IJsselmond: december 2023
- Regio Twente: december 2023
- Achterhoek-Rivierenland: december 2025
- Vechtdallijnen: december 2027
- Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede: december 2032.

Om de continuïteit van het openbaar vervoer te borgen, moeten de provincies de concessies die als eerste aflopen binnenkort opnieuw aanbesteden. De eerste stap in de aanbestedingscyclus is het vaststellen van een Nota van Uitgangspunten voor de aanbesteding. De Nota van Uitgangspunten is het document waarin richtinggevend kaders wat betreft beleid en financiën voor de nieuwe concessie(s) worden geformuleerd. Daarbij wordt met name aandacht gegeven aan zaken die nieuw zijn of veranderen ten opzichte van de lopende concessie.

De provincies hebben gekozen voor een gezamenlijke Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe concessies. Redenen hiervoor zijn dat de provincies gelijklopende OV-visies hebben, gebieden hebben die op elkaar lijken en al jarenlang samenwerken op het gebied van concessieverlening (Flevoland en Overijssel) en concessiebeheer (Flevoland, Gelderland en Overijssel binnen het Cluster OV Oost). Met de aangrenzende provincies is en blijft sprake van de huidige samenwerking.

De Nota van Uitgangspunten heeft geen betrekking op de concessies Almere, Maaslijn (onderdeel van de concessie Limburg), Merwedelingelijn (onderdeel van de concessie Drechtsteden-Alblasserwaard-Vijfheerenlanden), Arnhem-Düsseldorf (onderdeel van de Duitse concessie Niederrhein), Hengelo-Bielefeld (onderdeel van de Duitse concessie Teutoburger Wald) en Enschede-Münster/Dortmund (onderdeel van de Duitse concessie Westliches Münsterland). Voor deze concessies geldt dat de verantwoordelijkheid is gedelegeerd of dat zij een andere penvoerder hebben. Over de positie van het stadsvervoer in Lelystad zal de komende periode meer duidelijkheid komen.

(Beleids)ontwikkelingen



Uit de OV-visies van de provincies volgen twee hoofdopgaven voor de komende concessieverleningen, te weten:

1. Het faciliteren van de wens van reizigers om steeds sneller, frequenter en betrouwbaarder van A naar B te kunnen reizen; voor zover zij niet voor een eigen vervoermiddel kiezen kan dat zijn met het OV, met maatwerkoplossingen of met een combinatie van deze vervoerdiensten. (Maatwerk is in het kader van deze Nota een mobiliteitsdienst welke niet onder de Wp2000 valt en dus geen openbaar vervoer is)
2. Het invullen van landelijk overeengekomen afspraken dat alle nieuwe bussen die na 2025 instromen en alle ingezette bussen vanaf 2030 emissievrij bij de uitlaat zijn.

Vergelijkbare hoofdopgaven volgen uit het Toekomstbeeld OV 2040. Het Toekomstbeeld OV is het resultaat van een proces van de hele OV sector onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om een beeld te schetsen van de OV-sector in 2040. Het Toekomstbeeld omvat acht vertrekpunten:

1. Van traditioneel OV naar mobiliteit; OV integreren in mobiliteitsketens van reizigers
2. Nieuwe mobiliteit bij geringere vraag; flexibel en vraaggericht vervoer
3. Sneller verbinden van economische kerngebieden
4. Versterken en integreren van OV in stedelijke regio's
5. Regionale centra en middelgrote steden verbinden
6. Verder verduurzamen van mobiliteit
7. Innovatie aanjagen, gericht op bereikbaarheid grote steden
8. Slimmer samenwerken en financieren voor betaalbare deur-tot-deurreis

Daarnaast bevat het recent verschenen rapport Kracht van Oost een aantal constateringten ten aanzien van de positie van de oostelijke provincies in Nederland waarvan met name de volgende twee van belang zijn met het oog op de nieuwe concessies:

- Het Oosten is stad en land: Er is in Nederland veel aandacht voor de stedelijke economie, maar ook het landelijk gebied presteert goed.
- Het Oosten heeft veel kansen - die we zelf moeten realiseren: De verschillende regio's binnen Oost-Nederland hebben verschillende kenmerken die ieder andere kansen bieden voor de onbekende toekomst.

Vergelijkbare overwegingen spelen in het traject Regionale kracht (in wording) van de provincie Flevoland.

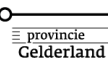
Verder zijn er ontwikkelingen gaande op het gebied van techniek, data en ICT die het mogelijk maken om nieuwe mobiliteitsconcepten of -diensten aan te bieden die soms beter inspelen op de reizigersvraag.

Ten slotte hebben ervaringen na de oprichting van het Cluster OV Oost geleerd dat samenwerking bijdraagt aan grotere daadkracht en efficiëntie bij het beheer van concessies. Meer uniformiteit in eisen en normen die aan vervoerders gesteld worden en een heldere afbakening van beslissingen die op ambtelijk dan wel bestuurlijk niveau genomen kunnen worden dragen daar aan bij.

Doelstellingen nieuwe concessies

De hoofdpogaven zijn vertaald in de volgende doelstellingen voor de nieuwe concessies

1. Aansluiting op reizigersstromen en veranderende vervoerbehoefden en kwaliteitseisen van reizigers
2. Toekomstvast OV door versterking van een voor reizigers en provincies betaalbaar kernnet
3. Ruimte voor nieuwe vervoervormen/mobiliteitsdiensten
4. Verdere verduurzaming OV



De komende aanbestedingen bieden de mogelijkheid om flinke stappen te zetten in de realisatie van de hoofdpogaven waarvoor de provincies zich gesteld zien. Centraal staat een blijvend goede invulling van de reizigersbehoefden, waarbij de provincies betere mogelijkheden willen hebben om bij te kunnen sturen als de omstandigheden daarom vragen. De ontwikkelingen op het gebied van (openbaar) vervoer gaan namelijk veel sneller dan tien jaar geleden. De OV-concessies moeten provincies, vervoerders en andere marktpartijen de mogelijkheid bieden om hierop in te kunnen spelen.

In het voorjaar van 2017 hebben GS van de provincies aan PS daarom aangekondigd een verkenning te starten naar dan wel een voorkeur uitgesproken voor noodzakelijke/gewenste veranderingen in de organisatie van het openbaar vervoer om invulling te kunnen geven aan de OV-visies van de drie provincies. Mede op basis van de resultaten van de verkenning is deze Nota van Uitgangspunten voor de aanbestedingen van de nieuwe OV-concessies opgesteld. De concessies omvatten het aanbesteden van het openbaar vervoer volgens de definitie van de Wp2000: 'voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig'.

Voor de nieuwe OV-concessies zijn, gelet op de hoofdpogaven en de vertrekpunten van het Toekomstbeeld OV, de volgende doelstellingen geformuleerd:

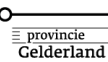
1. De OV-concessies geven zo goed mogelijk invulling aan veranderende vervoerbehoefden en kwaliteitseisen van reizigers in de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel.
2. De kern van de OV-concessies, zijnde een sterk en voor reizigers en provincies betaalbaar kernnet, wordt verder versterkt, teneinde de toekomstvastheid van het openbaar vervoer te kunnen waarborgen.
3. De OV-concessies bieden de provincies ruimte voor de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe vervoervormen/mobiliteitsdiensten, teneinde in veranderende vervoerbehoefden te kunnen blijven voorzien.
4. De OV-concessies maken het mogelijk landelijk overeengekomen afspraken ten aanzien van verdere verduurzaming van het openbaar vervoer (waar mogelijk versneld) te realiseren teneinde een prettige leefomgeving in de provincies te realiseren.

Vanzelfsprekend geldt daarbij dat de nieuwe concessies de provincies in staat moeten stellen om hun rol van opdrachtgever goed in te vullen. Maar ook voor de vervoerders moet, met het oog op draagvlak en flexibiliteit, duidelijk zijn in welk speelveld zij terecht komen. Dit draagt bij aan een goede wederzijdse samenwerking. Belangrijk in dat kader is dat verantwoordelijkheden van partijen duidelijk zijn en provincies over de informatie en sturingsinstrumenten beschikken om het nakomen van afspraken af te kunnen dwingen.

Hoofdkeuzes nieuwe concessies

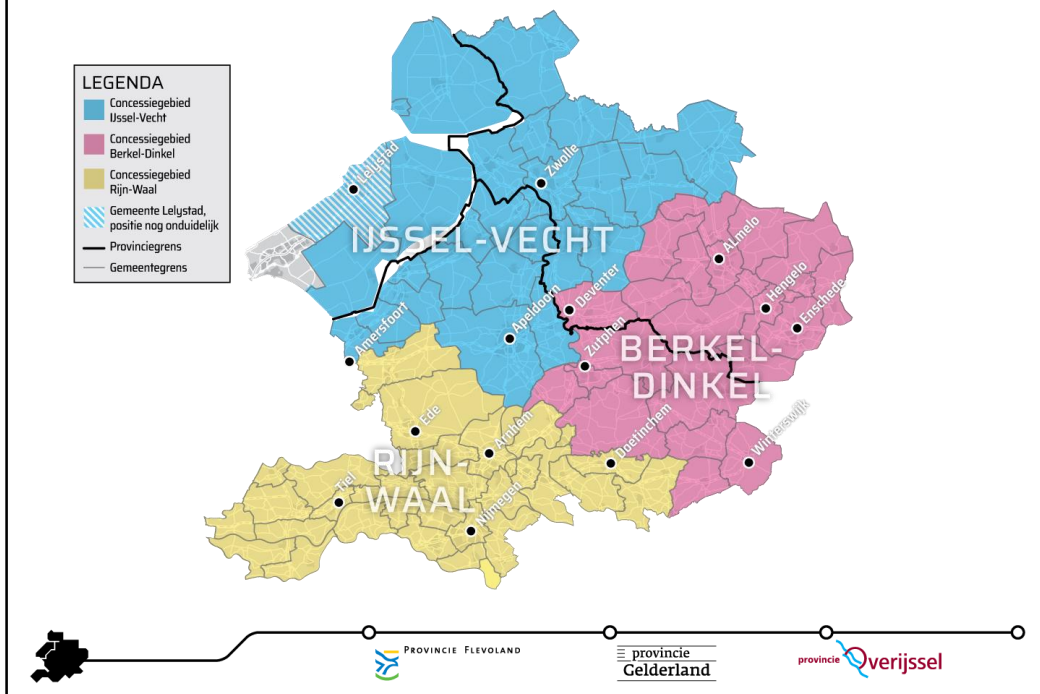
De Nota van Uitgangspunten bevat richtinggevende beleids- en financiële kaders ten aanzien van de volgende, voor de nieuwe concessies belangrijke onderwerpen:

- Indeling concessiegebieden
- Gebieds- of netwerkconcessies
- Positie spoorvervoer
- Verhouding tussen openbaar vervoer en maatwerk
- Regie op openbaar vervoer en maatwerk
- Ruimte voor nieuwe marktontwikkelingen vs. zekerheid concessiehouder
- Duurzaamheid
- Concessieduur
- Rolverdeling provincies – vervoerder
- Samenwerking provincies
- Financiën



Deze Nota van Uitgangspunten bevat een aantal richtinggevende beleids- en financiële kaders voor de nieuwe concessies. Het gaat hierbij om hoofdkeuzes ten aanzien van de vormgeving, aanbesteding en het beheer van de nieuwe concessies. Deels betreffen de hoofdkeuzes onderwerpen die ook bij eerdere aanbestedingen relevant waren (= business as usual), deels zijn het hoofdkeuzes met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen op de (openbaar) vervoermarkt.

Indeling in 3 gebiedsconcessies



Vervoerkundige analyses van de provincies en Goudappel Coffeng leiden tot de keuze voor een indeling in drie concessiegebieden. Belangrijke argumenten om hiervoor te kiezen zijn dat een indeling in drie concessiegebieden:

- Voordelen voor reizigers biedt, waaronder:
 - Betere aansluiting op de reispatronen van reizigers dan de huidige concessie-indeling met als mogelijk resultaat minder noodzaak tot en betere mogelijkheden om over te stappen en nieuwe provinciegrensoverschrijdende verbindingen;
 - Grotere consistentie en eenvoud van het OV-product en meer eenduidige communicatie;
- Uniforme afspraken over dienstverlening, tarieven etc. beter mogelijk maakt;
- Samenwerking op diverse schaalniveaus vereenvoudigt;
- De kans op grensconflicten tussen vervoerders verkleint;
- Efficiëntievoordelen biedt zowel op het gebied van exploitatie (bijvoorbeeld door lijnen te koppelen) als bij investeringen en activiteiten op het gebied van reisinformatie en marketing (met name ten opzichte van de kleinere concessies) .
- Realisatie van de duurzaamheidsopgave (o.a. de aanleg van laadinfrastructuur) vereenvoudigt.

De keuze voor grotere concessiegebieden draagt bij aan betere interregionale verbindingen en maakt de opschaling van de regionale economie mogelijk. In het rapport Kracht van Oost wordt een regio met stad en landelijk gebied als een interessante economische regio gezien die ontwikkelingspotentieel heeft omdat de mobiliteit hierop afgestemd kan worden. Door in elke concessie enkele steden of een stedelijke conglomeratie op te nemen is er sprake van geïntegreerde gebieden met voldoende omvang en variatie om een aantrekkelijke concessie te vormen.

De provincies kiezen daarbij voor gebiedsconcessies in plaats van netwerkconcessies. Het verschil is dat bij gebiedsconcessies de provincies een gebied benoemen waarin de vervoerder openbaar vervoer moet verzorgen (vergelijkbaar met de huidige concessies), terwijl bij netwerkconcessies de provincies precies vastleggen welke lijnen de vervoerder moet aanbieden waardoor bij elke wijziging in deze lijnen de concessie moet worden aangepast. Belangrijkste overwegingen om voor gebiedsconcessies te kiezen zijn:

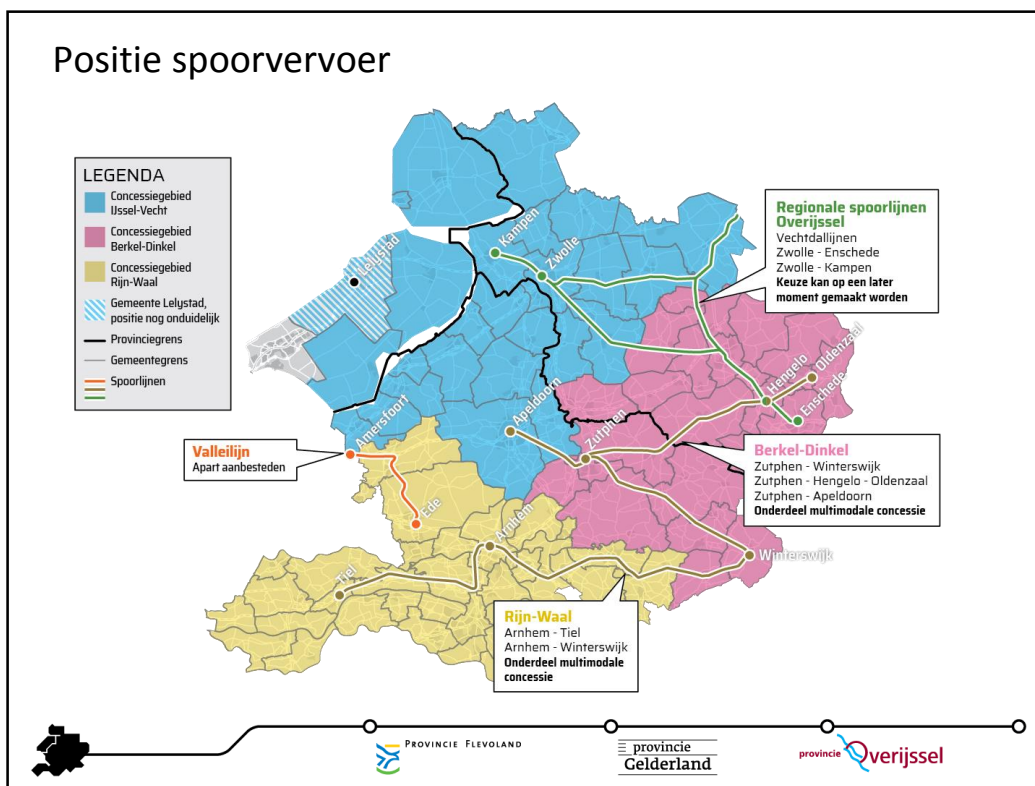
- Stadsnetten, die vaak dynamischer qua lijnvoering zijn, zijn makkelijker in en aan te passen.
- Veranderingen in het lijnennet zijn eenvoudiger door te voeren, hetzij door nieuwe lijnen toe te voegen hetzij door bestaande lijnen te laten vervallen of via een andere route te laten rijden.
- Vervoerders kunnen hierdoor beter invulling geven aan hun ontwikkelrol.

Bij de bepaling van de grenzen van de concessiegebieden is niet alleen gekeken naar reizigersstromen, maar is ook rekening gehouden met het bestaande busnetwerk en is gezocht naar een balans in de omvang van gebieden op basis van het aantal inwoners (1,1 tot 1,3 miljoen per concessie). Ook zijn de beheersbaarheid, aantrekkelijkheid (voor vervoerders) en de bestaande samenwerkingsregio's meegewogen bij de voorgestelde indeling.

Een potentieel nadeel van een indeling in grotere concessiegebieden is dat gebieden met verschillende kenmerken worden samengevoegd, bijvoorbeeld een (sterk) stedelijk (Arnhem-Nijmegen) en een meer landelijk gebied (Rivierenland). Een gevolg kan zijn dat delen van een concessiegebied onvoldoende aandacht krijgen. Zowel bij de aanbesteding als bij het beheer van de concessies zullen de provincies hier alert op zijn.

Ten slotte geldt dat de einddata van de huidige concessies en de begindata van de nieuwe concessies niet naadloos op elkaar aansluiten. Daarom zullen verschillende gemeenten in Gelderland en Overijssel eerst tijdelijk deel uitmaken van de concessie IJssel-Vecht, om vervolgens over te gaan naar de concessie Rijn-Waal of de concessie Berkel-Dinkel. De provincies zullen de mogelijke gevolgen van deze tijdelijke situatie voor deze gemeenten met hen bespreken. In het Programma van Eisen zal in expliciet aandacht worden gevraagd voor het openbaar vervoer in deze gemeenten.

Positie spoorvervoer



Op dit moment is sprake van aparte treinconcessies voor (i) de Valleilijn (Ede/Wageningen-Amersfoort), (ii) de Vechtdallijnen (Zwolle-Emmen en Almelo-Hardenberg), (iii) Zwolle-Kampen en (iv) Zwolle-Enschede. De treindiensten Zutphen-Apeldoorn, Zutphen-Winterswijk, Arnhem-Winterswijk en Arnhem-Tiel maken deel uit van de multimodale concessie Achterhoek/Rivierenland, de treindienst Arnhem-Doetinchem van de multimodale concessie Arnhem-Nijmegen en de treindienst Zutphen-Hengelo-Oldenzaal van de multimodale concessie Regio Twente.

De concessie voor de Vechtdallijnen eindigt in december 2027 en de concessies Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede eindigen in december 2032. De keuze om de treindiensten met busdiensten eventueel in een multimodale concessie (bus+trein) onder te brengen wordt op een later moment gemaakt. Gelet op de einddata van de omringende busconcessies (2020-2023) is samenvoegen van beide vervoervormen in één concessie op dit moment in ieder geval geen optie. De huidige gekozen looptijd van de concessies is geen beperking om uiteindelijk tot samenvoeging over te gaan.

Voor de vijf treindiensten die in een multimodale concessie opgenomen worden telt zwaar dat deze treindiensten deel uitmaken van een visgraatmodel waarbij trein en bus samen een netwerk vormen voor de reiziger. Deze treindiensten rijden allen op diesel, wat de uitwisseling van materieel en het gebruik van een zelfde werkplaats mogelijk maakt. De treindiensten Arnhem-Tiel en Arnhem-Winterswijk (inclusief de huidige treindienst Arnhem-Doetinchem) worden onderdeel van de concessie Rijn-Waal, waarbij de huidige treindiensten Arnhem-Doetinchem en Arnhem-Winterswijk zullen worden samengevoegd. De treindiensten Zutphen-Hengelo-Oldenzaal, Zutphen-Winterswijk en Zutphen-Apeldoorn worden onderdeel van de concessie Berkel-Dinkel. Door de bundeling van meerdere treindiensten in één concessie ontstaat er ook massa voor een vervoerder om kennis in te zetten en door te ontwikkelen.

De Valleilijn blijft een aparte concessie. Deze lijn wordt weinig gevoed door buslijnen en is meer gericht op het Hoofdrailnet, via de aansluitingen die deze biedt in Amersfoort en Ede. Daarnaast is deze treindienst elektrisch aangedreven. Wanneer deze treindienst bij de concessie Rijn-Waal zou worden ondergebracht, zou de vervoerder nog een extra type materieel moeten voeren (naast 'gewone' bussen, trolleybussen en dieseltreinen), hetgeen de concessie complex en risicovol zou maken. Daarom is de keuze gemaakt om deze treindienst apart aan te besteden.

Verhouding openbaar vervoer - maatwerk

Uitgangspunten

- De concessies omvatten alle vervoervormen die volgens de Wet personenvervoer 2000 als openbaar vervoer moeten worden gezien
- Alle andere gedeelde vervoervormen worden gezien als maatwerk, ongeacht de vraag of het om particuliere of publiek geregelde vervoervormen gaat

- Deze uitgangspunten bieden elke provincie ruimte om een eigen invulling te geven aan de organisatie en uitvoering van maatwerk
- Provincies informeren hun Staten ieder afzonderlijk over hun visie op het maatwerk
- Concessies maken implementatie van nieuwe wet- en regelgeving mogelijk



Op basis van de verkenning is gekozen om wat betreft de afbakening van de concessies aan te sluiten bij de definitie van openbaar vervoer uit de Wet personenvervoer 2000. Naast juridische overwegingen heeft ook een belangrijke rol gespeeld dat dit maatwerk nog volop in ontwikkeling is. Op dit moment leggen de drie provincies verschillende accenten wat betreft de wijze waarop de mobiliteitsbehoefte van inwoners en bezoekers van provincies het beste ingevuld kan worden (openbaar vervoer of maatwerk). Het uitgangspunt biedt de provincies de ruimte om ten aanzien van dit punt hun eigen koers te varen door:

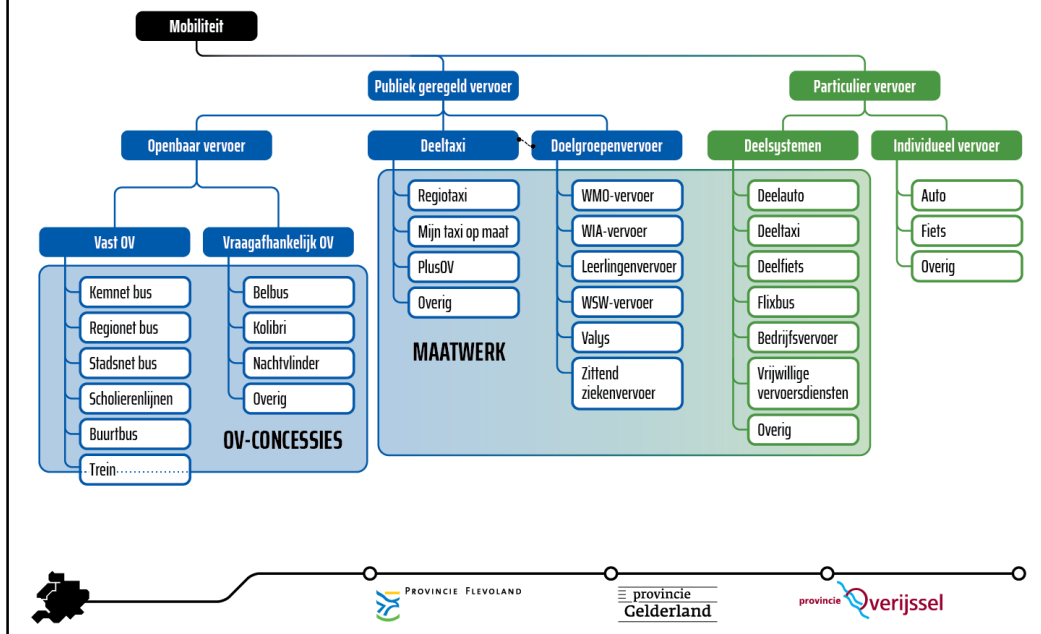
- De concessies te beperken tot het openbaar vervoer waarvoor geldt dat provincies op grond van de Wet personenvervoer 2000 verplicht zijn de uitvoering middels concessies exclusief aan één vervoerder toe te wijzen.
- Het maatwerk buiten de concessies om te regelen, waarbij er ruimte is voor meerdere (markt)partijen om deze vervoervormen aan te bieden. Dit vanuit de gedachte dat:
 - De wetgever (het Rijk) geen ruimte biedt om een alleenrecht aan te besteden voor andere mobiliteitsvormen dan het openbaar vervoer. Wordt dit toch gedaan, dan kunnen andere marktpartijen tegen de uitkomst van de aanbesteding bezwaar maken omdat de winnaar van de OV-concessie dergelijke mobiliteitsvormen gesubsidieerd op de markt kan zetten. Daardoor is er geen level playing field voor de andere marktpartijen.
 - Het MKB vanuit de aanbestedingswetgeving en de provinciale doelstellingen kansen moet krijgen om zich te ontwikkelen, hetgeen moeilijker wordt wanneer één grote partij een gesubsidieerde monopoliepositie heeft als het gaat om het aanbieden van kleinschalige vervoervormen.
 - Er veel vervoervormen zijn die buiten de concessies om bestaan en zullen blijven bestaan.
 - Wanneer meerdere vervoervormen in één concessie worden ondergebracht het risico bestaat dat de vervoerder zich vooral richt op die vervoervorm(en) die de grootste omzet/het hoogste rendement opleveren.
 - Aanbieders van maatwerk ruimte wordt geboden deze te vermarkten, om zo optimaal gebruik te kunnen maken van hun specifieke kennis en innovatieve vermogen.
 - Er meer ruimte is voor innovaties en het aansluiten bij andere relevante ontwikkelingen wanneer niet het gehele mobiliteitssysteem voor 10 jaar wordt vastgelegd in een concessie.

De provincies verwachten dat dit zal leiden tot meer maatwerkconcepten waarmee de reizigers meer keuze hebben in hun mobiliteit.

Elke provincie zal in een aparte notitie aangeven welke ideeën zij heeft als het gaat om de organisatie en uitvoering van maatwerk en kunnen hier, net als nu al het geval is, hier eigen beleids- en financiële kaders voor vaststellen.

Op basis van het Regeerakkoord 2017-2021 Vertrouwen in de toekomst, is het denkbaar dat de Wet personenvervoer 2000 gaat worden aangepast. De provincies zullen de concessies zo opzetten dat aanpassingen mogelijk zijn wanneer de afspraken in het Regeerakkoord verder zijn uitgewerkt in nieuwe wet- en regelgeving.

Verhouding openbaar vervoer - maatwerk



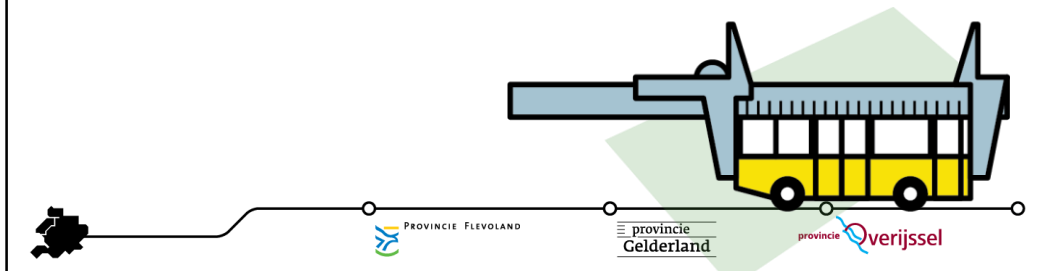
In bovenstaande figuur is de scheiding tussen de OV-concessies en het maatwerk schematisch weergegeven. De namen van de concepten die worden genoemd zijn voorbeelden uit de desbetreffende (sub)categorieën die momenteel in de provincies bestaan. Het schema beoogt derhalve niet allesomvattend te zijn. Bij het schema gelden verder de volgende opmerkingen:

- Publiek geregelde deeltaxisystemen hebben vaak een belangrijke rol in het doelgroepenvervoer.
- Onder 'Vrijwillige vervoersdiensten' valt een grote diversiteit van lokale en regionale initiatieven die er allen op gericht zijn mensen te laten participeren in de maatschappij.
- De provincies houden de mogelijkheid open dat het scholierenvervoer (nu veelal rijdend met lijnnummer 6xx) op termijn, al dan niet met subsidie van provincies, door de scholen zelf georganiseerd gaat worden. Wanneer dat het geval is, vallen de scholierenlijnen niet langer onder de definitie van openbaar vervoer maar worden zij een vorm van besloten vervoer dat alleen voor scholieren openstaat en vallen deze lijnen vanaf dat moment onder het maatwerk.
- De vervoerder dient de door provincies goedgekeurde buurtbusprojecten te faciliteren. Op die manier is de continuïteit van bestaande buurtbussen geborgd en kunnen provincies eigen regie voeren op het al dan niet toestaan en faciliteren van nieuwe buurtbusprojecten.
- De provincies bieden de vervoerder de ruimte om vraagafhankelijke vormen van openbaar vervoer binnen de concessie aan te bieden. Daarnaast mag de vervoerder, net als andere marktpartijen, meedingen naar contracten voor vormen van maatwerk. De provincies zullen dit laatste niet vanuit de concessies belonen of financieren.

Regie openbaar vervoer - maatwerk

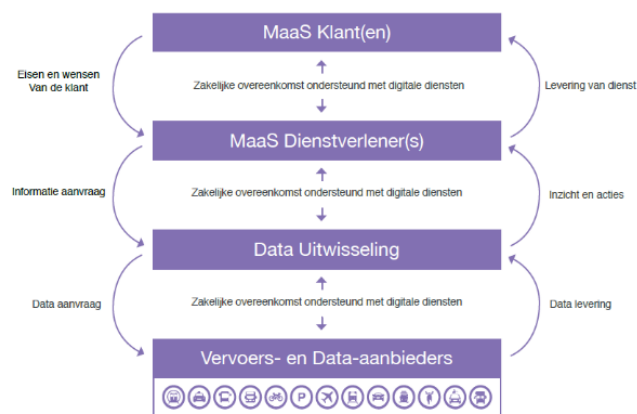
Uitgangspunten

- De regie over het regionale openbaar vervoer blijft bij de provincies en vervoerders liggen. De bevoegdheden voor en daarmee de regie over het totale mobiliteitssysteem ligt, net als nu al het geval is, bij verschillende publieke en private partijen.
- Om de samenhang tussen de onderdelen van het mobiliteitssysteem te borgen, stimuleren de provincies een goede afstemming tussen openbaar vervoer en maatwerk.
- De provincies borgen dat (reis)informatie over openbaar vervoer via de vervoerder en als open data beschikbaar wordt gesteld en dat de boekings- en betalingsmogelijkheden verruimd worden om het plannen, reserveren en betalen via één app mogelijk te maken.



Het is belangrijk dat de juridische scheiding tussen openbaar vervoer enerzijds en maatwerk anderzijds geen nadelen oplevert voor reizigers die gebruik willen maken van beide systemen. De regie op het mobiliteitssysteem verdient dan ook bijzondere aandacht.

Er zijn volop ontwikkelingen gaande die het steeds eenvoudiger maken om het verstrekken van informatie over en het boeken en betalen van vervoerdiensten te integreren. Deze ontwikkelingen worden ook wel aangeduid met de term 'Mobility as a Service' (MaaS). MaaS is gedefinieerd als 'het aanbod van flexibele, deels vraaggestuurde, multimodale mobiliteitsdiensten waarbij op maat gemaakte geïntegreerde reismogelijkheden middels een digitaal platform aan reizigers worden aangeboden.' Reizigers kunnen via MaaS hun reis plannen, boeken en betalen. Onderstaande afbeelding toont de relaties tussen de verschillende typen actoren die binnen MaaS onderscheiden worden. Naast de vervoerder zullen andere marktpartijen vervoerdiensten in het concessiegebied kunnen aanbieden, zoals exploitanten van deeltaxi's, deelauto's en deelfietsen. Alleen het recht om openbaar vervoer aan te bieden ligt exclusief bij de vervoerder.



Figuur 1: MaaS waardeketen¹

De regie over het regionale openbaar vervoer blijft (net als nu) bij de provincies en vervoerders en de regie over het totale mobiliteitssysteem ligt bij verschillende partijen (exploitanten en opdrachtgevers van OV en maatwerk). De provincies borgen de samenhang tussen de onderdelen van het systeem zoveel mogelijk door het stimuleren van een goede afstemming tussen openbaar vervoer en maatwerk.

De provincies verwachten daarbij dat de rol van de aanbieders van vervoerdiensten in de (nabije) toekomst verandert. Daar waar reizigers zich nu nog veelal rechtstreeks tot deze aanbieders (moeten) wenden, zullen zij in de toekomst in toenemende mate hun reizen via MaaS-dienstverleners gaan regelen. Dit zijn bedrijven die op basis van open data en open boeking- en betalingssystemen een op de behoefte van de individuele reizigers afgestemde combinatie van vervoerdiensten (= MaaS-propositie) aanbieden. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken borgen de provincies dat informatie over openbaar vervoer (net als het maatwerk buiten de concessie, mits zij daar zeggenschap over hebben) als open data voor MaaS-dienstverleners beschikbaar komen. Dit gebeurt bij voorkeur via een neutraal platform als het NDOV (Nationaal Datawarehouse Openbaar Vervoer, een samenwerkingsverband van de 15 samenwerkende concessieverleners). De datauitwisseling via NDOV is voor de OV-bedrijven al business as usual. Nieuw is dat zij ook een boekings- en betaalmogelijkheid mogelijk maken. Ook borgen de provincies dat de MaaS-dienstverleners deze vervoerdiensten tegen vergelijkbare tarieven aan hun klanten kunnen aanbieden. Hierdoor wordt het voor reizigers eenvoudiger en aantrekkelijker om vervoerdiensten bij een MaaS-dienstverlener te boeken en betalen. Daarbij bieden de provincies de vervoerder de ruimte zich te ontwikkelen tot één van de MaaS-dienstverleners, maar dan niet in het kader van de OV-concessie; dat wil zeggen, niet op basis van exclusiviteit en niet beloond/gefinancierd vanuit de concessie.

Flexibiliteit vs. zekerheid in concessies

Uitgangspunten

- Binnen concessies is sprake van een categorisering van lijnen (= zekerheid):
 - A. hoofdassen die samen met de trein het hoofdnetwerk vormen
 - B. sterke lokale en regionale lijnen
 - C. ontwikkellijnen
- De vervoerder stemt in alle categorieën het vervoeraanbod af op de behoeften van reizigers
- Ontwikkellijnen kunnen B-lijnen of maatwerk worden, of komen te vervallen (= flexibiliteit)
- Provincies hebben zelf de regie over de eventuele transitie van ontwikkellijnen.



De afgelopen jaren is gebleken dat mensen bereid zijn om verder naar een halte te lopen of te fietsen wanneer zij vanaf die halte snel naar hun plek van bestemming kunnen reizen: herkenbare, snelle/ hoogwaardige verbindingen blijken succesvol. Tegelijkertijd neemt het aantal mensen dat afhankelijk is van openbaar vervoer dat dicht bij hun huis en bestemming halteert (= fijnmazig openbaar vervoer ten behoeve van de sociale functie) al decennia lang af. Deze ontwikkeling is de afgelopen jaren versterkt door het succes van nieuwe vervoervormen, zoals de elektrische fiets, de OV-fiets, de scootmobiel en mobiliteitsdiensten als deelauto's en deeltaxi's. De verwachting is dat de rol van deze en nieuwe maatwerkoplossingen de komende jaren verder zal toenemen. Onduidelijk is waar en in welk tempo dit het geval zal zijn, maar wel is duidelijk dat de nieuwe concessies ruimte moeten bieden aan deze door reizigers gewenste ontwikkelingen.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat de ruimte voor vernieuwing niet tot te grote onzekerheid bij reizigers en vervoerders leidt. De provincies hechten eraan dat mensen die nu afhankelijk van het openbaar vervoer zijn, toegang tot mobiliteit houden. Daarnaast zal de vervoerder enige zekerheid geboden moeten worden over de omvang van het openbaar vervoer dat hij mag verzorgen, omdat dit anders bij de aanbesteding van de concessie tot geen of minder voordelige biedingen leidt. Daarbij verwachten de provincies dat een groot aantal lijnen over 10 jaar (nog) sterker zullen zijn dan het huidige aanbod terwijl voor sommige lijnen andere oplossingen beter zullen zijn. Beide ontwikkelingen passen bij de ambities van de provincies.

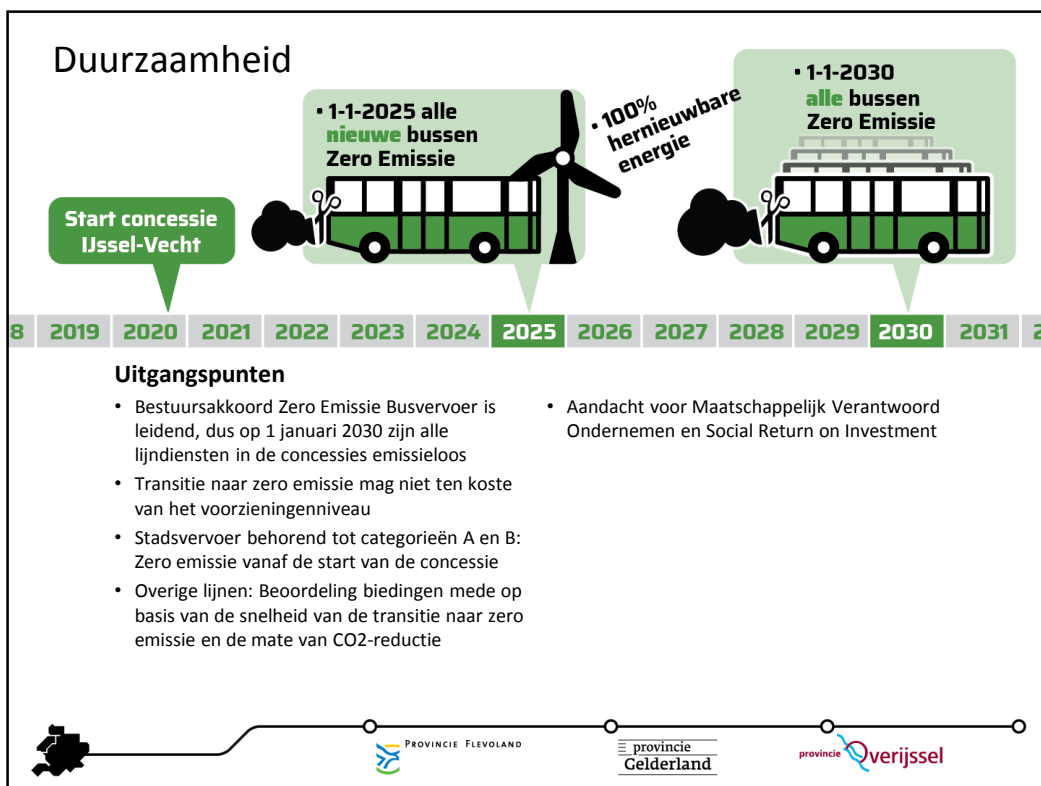
Gelet op dit uitgangspunt worden binnen het OV-netwerk drie categorieën busverbindingen onderscheiden:

- A. Hoofdassen: Dit zijn sterke buslijnen die tezamen met de treindiensten een hoofdnetwerk binnen de drie provincies vormen. Investerings (in infrastructuur) kunnen daarbij leiden tot een verdere versterking van deze lijnen. Bedieningstijden en frequenties worden afgestemd op de behoeften van reizigers.
- B. Sterke lokale en regionale buslijnen: Dit zijn buslijnen, zowel stads- als streeklijnen, waarmee zoveel mensen reizen dat te verwachten valt dat deze buslijnen de komende concessieperiode in een behoefte blijven voorzien. Ook voor deze lijnen geldt dat bedieningstijden, frequenties en eventueel routes afgestemd kunnen worden op de behoeften van reizigers.
- C. Ontwikkellijnen: Dit zijn busverbindingen die niet optimaal aansluiten op de vervoerbehoften van reizigers, waardoor zij op dit moment minder intensief gebruikt worden. Voor deze lijnen geldt dat vier ontwikkelingen denkbaar zijn, namelijk:

1. De vervoerder slaagt erin een vaste buslijn beter aan te laten sluiten op de vervoerbehoefden van reizigers, of
2. De vervoerder biedt een vraagafhankelijke OV-oplossing binnen de concessie, zoals een belbus, of
3. Een partij biedt buiten de concessie een maatwerkoplossing aan, of
4. Er is geen mobiliteitsvraag meer bijvoorbeeld door de sluiting van een school. Er is dan geen andere oplossing nodig.

Vervoerders (vanuit hun opbrengstverantwoordelijkheid) kunnen in hun vervoer- en ontwikkelplan voorstellen doen voor de ontwikkeling van de drie categorieën buslijnen. Deze vervoer- en ontwikkelplannen moeten echter door de provincies worden goedgekeurd, zodat de provincies (vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid) regie kunnen voeren op de ontwikkeling van buslijnen, waaronder eventuele omzetting of opheffing van ontwikkellijnen. Maar provincies kunnen ook zelf vooraf aan een vervoerder meegeven dat hij het omzetten of opheffen van bepaalde ontwikkellijnen in zijn vervoerplan moet verwerken. Zo kan het vervoeraanbod voortdurend worden afgestemd op de behoeften van reizigers, terwijl de provincies zelf de regie houden over de opheffing of omzetting van ontwikkellijnen naar maatwerk.

In de Nota van Uitgangspunten is de driedeling van het OV-netwerk niet verder uitgewerkt. Dit is onderdeel van het Programma van Eisen; voor de beoordeling van deze indeling zijn namelijk ook de eisen die aan de verschillende categorieën gesteld worden relevant.



In 2016 hebben de provincies het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer getekend waarin een aantal mijlpalen voor de transitie naar emissieloos busvervoer zijn benoemd. Er zijn op dit moment twee technieken beschikbaar waarmee de doelstellingen in het bestuursakkoord kunnen worden bereikt: batterij-elektrische bussen en waterstofbussen. Voor de provincies is niet zozeer de techniek, maar het doel leidend. De provincies stellen wel als voorwaarde dat de transitie naar zero emissie budgetneutraal wordt doorgevoerd, zodat de transitie niet ten koste van het voorzieningenniveau gaat. Om dit mogelijk te maken worden de volgende maatregelen overwogen:

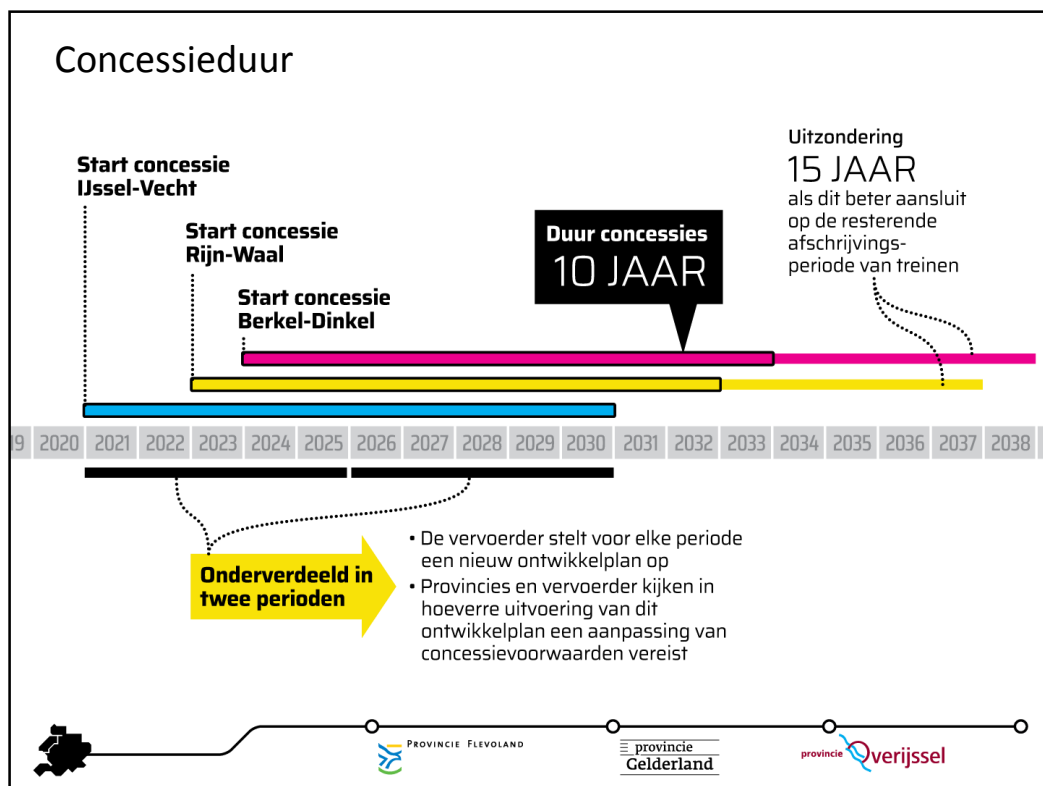
- Een overnameregeling voor zero emissievoertuigen + laadinfrastructuur, vergelijkbaar met de overnameregeling voor treinen en trolleybussen. Hierdoor kunnen voertuigen en laadinfrastructuur over een langere periode worden afgeschreven ongeacht de looptijd van de concessie.
- Een financieringsregeling voor zero emissievoertuigen + laadinfrastructuur. Dit maakt het voor vervoerders makkelijker om in de transitie naar zero emissie te investeren en de financieringskosten vallen per saldo lager uit.
- Aanleg van de laadinfrastructuur onder regie van de provincies. Dit vereenvoudigt een bredere inzetbaarheid van deze infrastructuur voor duurzame mobiliteit.

Een besluit ten aanzien van de inzet van bovenstaande maatregelen zal worden genomen tijdens het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.

De provincies verwachten dat in ieder geval de stadslijnen uit de A- en B-categorie vanaf de start van de concessies budgetneutraal met zero emissiebusen kunnen worden uitgevoerd. Reden is dat stadsbussen dagelijks minder kilometers afleggen dan streekbussen, waardoor er geen of minder noodzaak is om de batterijen tussentijds op te laden. Voor de overige lijnen zal aan vervoerders een transitiepad naar zero emissie busvervoer per 1 januari 2030 worden gevraagd zodat vervoerders de technische ontwikkelingen op dit terrein kunnen volgen. Een dergelijk transitiepad zal ook voor stadslijnen die in de C-categorie vallen worden uitgevraagd. De provincies vinden het niet wenselijk om voor deze stadslijnen te eisen dat zij vanaf de start van de concessie met zero emissievoertuigen worden uitgevoerd, aangezien de toekomst van deze lijnen onzeker is.

Bij de aanbesteding zullen de snelheid van de transitiepad naar zero emissie en de CO2-reductie onderwerpen zijn waarop vervoerders zich van elkaar kunnen onderscheiden. Als een provincie extra middelen beschikbaar stelt, is het daarnaast mogelijk om binnen of buiten de concessies extra stappen te zetten richting zero emissie busvervoer.

De provincies zijn zich er ten slotte van bewust dat een maatschappelijk verantwoorde uitvoering van de concessies niet alleen de inzet van zero emissievoertuigen omvat, maar bijvoorbeeld ook aspecten als (i) de wijze waarop energie wordt opgewekt, (ii) energieverbruik en gebruik van schadelijke stoffen bij de bedrijfsvoering en (iii) de aandacht voor het personeel (o.a. opleiding en kansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsbeleid).



Wet- en regelgeving stellen maxima aan de periode waarvoor een concessie verleend mag worden. In geval van busconcessies is deze periode maximaal 10 jaar, bij spoorconcessies en multimodale concessies met een voldoende groot aandeel spoorvervoer is dit maximaal 15 jaar. In beide gevallen geldt dat bij omvangrijke investeringen in activa busconcessies tot maximaal 15 jaar en spoor- en multimodale concessies tot maximaal 22,5 jaar verlengd mogen worden. Dit om de concessieduur beter aan te kunnen laten sluiten op de afschrijvingstermijn van deze activa. Omdat het uitgangspunt voor de nieuwe concessies een gefaseerde transitie naar zero emissie busvervoer zal de vervoerder de zero emissiebusen gespreid in de tijd aanschaffen en zal ongeacht welke concessieduur gekozen wordt een deel van de bussen aan het eind van de concessie nog niet volledig zijn afgeschreven. Om die reden is de maximale concessieduur van 10 jaar zoals die standaard geldt het uitgangspunt voor de nieuwe concessies. Alleen voor treindiensten kan het wenselijk zijn om de gehele concessie voor meer dan 10 jaar te verlenen wanneer dit beter aansluit bij de resterende afschrijvingstermijn van de treinen die op dit moment voor de uitvoering van deze concessies worden ingezet.

Op dit moment bevatten de meeste concessies in de drie provincies een verlengingsoptie die in veel gevallen al gelicht is. De gedachte achter het opnemen van een verlengingsoptie is dat dit de vervoerder stimuleert om beter te presteren zodat hij het openbaar vervoer langer uit mag voeren. Ook biedt de verlengingsoptie een mogelijkheid om met de vervoerder in gesprek te gaan over afspraken voor de laatste jaren van de concessie. In de praktijk blijkt dat de mogelijkheden voor de provincies om van een verlenging af te zien, beperkt zijn. Tegelijkertijd ervaren de provincies bepaalde nadelen van een verlengingsoptie:

1. Vervoerders hebben bij de inschrijving geen zekerheid dat de optie gelicht zal worden en schrijven hun investeringen daarom in een korte periode af, hetgeen resulteert in minder gunstige biedingen.
2. Provincies moeten tijdens de gesprekken over de mogelijke verlenging al starten met de voorbereiding van de aanbesteding van de nieuwe concessie, waardoor dubbelwerk moet worden verricht.

De concessie IJssel-Vecht zal daarom geen verlengingsoptie bevatten. Om de einddatum zo goed mogelijk aan te kunnen laten sluiten op investeringen in (trein)materieel kunnen de multimodale concessies Rijn-Waal en Berkel-Dinkel wel een verlengingsoptie bevatten.

Om te voorkomen dat afspraken voor 10 jaar vastliggen, zullen de provincies de afspraken na iedere 5 jaar evalueren. Doel van deze tussentijdse evaluaties is na te gaan in hoeverre afspraken nog aansluiten bij de ontwikkelingen op de mobiliteitsmarkt en voldoende ruimte bieden voor de vervoerder om zijn plannen ten aanzien van het openbaar vervoer tijdens de resterende concessieduur te realiseren. Van de vervoerder wordt verwacht dat hij ten behoeve van deze tussentijdse evaluaties een ontwikkelplan opstelt met zijn plannen voor de volgende 5 jaar van de concessie (het ontwikkelplan voor de eerste 5 jaar maakt deel uit van zijn bieding). In het PVE zullen de onderwerpen en kaders voor de evaluatie worden uitgewerkt.

Rolverdeling provincies en vervoerder

Uitgangspunten

- Opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder
 - Ontwikkelruimte voor vervoerder, binnen door provincies gestelde kaders, op het gebied van:
 - Netwerkontwikkeling
 - Uitvoeringskwaliteit
 - Reisinformatie
 - Marketing
 - Productformules
 - Tarieven
- Gebaseerd op Ontwikkelplan dat richtinggevend is voor een periode van 5 jaar
- Eigendom van gegevens, productformules, merk en huisstijl ligt bij provincies i.v.m. continuïteit over concessieduur en concessiegrenzen



De huidige concessies bevatten verschillende afspraken ten aanzien van de opbrengstverantwoordelijkheid. Bij een aantal concessies ligt deze verantwoordelijkheid bij de vervoerder, bij andere bij de provincie en in een enkel geval wordt deze verantwoordelijkheid gedeeld. In de nieuwe concessies komt de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders te liggen. Belangrijke overwegingen hierbij zijn:

1. De opbrengsten bestaan voor een belangrijk deel (35%) uit de vergoeding voor de Studenten OV-kaart; de vervoerders maken afspraken met het ministerie van OCW en met elkaar over de hoogte en verdeling van deze vergoeding over concessies. De provincies hebben hier geen inzage in of invloed op.
2. Alle vervoerders die aan de marktconsultatie hebben deelgenomen geven aan dat zij bij voorkeur zelf de opbrengstverantwoordelijkheid dragen. Op die manier worden zij het meest geprikkeld om met nieuwe ideeën meer reizigers in het openbaar vervoer te trekken. Deze prikkel ontbreekt wanneer de provincies opbrengstverantwoordelijk zijn.
3. Om als provincies met succes invulling te kunnen geven aan de opbrengstverantwoordelijkheid is uitbreiding van de kennis, expertise en capaciteit op het gebied van onder andere marketing, vervoerontwikkeling en tarifiering nodig. Dit past niet bij de visie van de provincies ten aanzien van de verdeling van rollen binnen en samenwerking met de maatschappij.

Als vervoerders opbrengstverantwoordelijk zijn is het belangrijk dat zij ook de mogelijkheid hebben om met gerichte maatregelen de hoogte van hun opbrengsten te beïnvloeden. De provincies erkennen dit en geven de vervoerders daarom ruimte om het OV-aanbod, uitvoeringskwaliteit, reisinformatie en marketing/tarieven binnen door de provincies gestelde kaders te ontwikkelen, waarbij de geboden ruimte per type buslijn zal verschillen (meer ruimte bij ontwikkellijnen dan bij hoofdassen). De kaders worden in het Programma van Eisen of in algemeen geldende beleidskaders zoals het Tarievenhuis Oost vastgelegd. In hun ontwikkelplan nemen de vervoerders de provincies mee hoe zij binnen deze kaders het openbaar vervoer in de komende 5 jaar gaan doorontwikkelen. De concessies zullen prikkels bevatten die voorkomen dat de vervoerder zich vooral richt op de hoofdassen en sterke lijnen.

Elk concessiegebied kan zijn eigen huisstijl krijgen die door de vervoerder ontwikkeld wordt. Uitzondering is de huisstijl voor de hoofdassen (A-categorie) die samen met de treindiensten het hoofdnetwerk in de provincies vormen. Deze huisstijl wordt onder regie van de provincies ontwikkeld en is duidelijk herkenbaar voor reizigers omdat deze in alle concessies gelijk is. Omdat daarnaast de ervaring leert dat er vaak veel tijd overheen gaat voordat een nieuwe huisstijl is ingeburgerd, is het niet wenselijk dat na afloop van de concessie de nieuwe vervoerder de (merk)bekendheid weer van nul af moet opbouwen. Om die reden komt het eigendom van alle gegevens, productformules, merken en huisstijlen bij de provincies te liggen.

Ten aanzien van de tarieven geldt dat de afspraken die zijn vastgelegd in het Tarievenhuis Oost als uitgangspunt voor de aanbesteding dienen. Binnen de kaders van het Tarievenhuis Oost kunnen vervoerders en provincies voorstellen doen voor de invoering van nieuwe en aanpassing van bestaande abonnementen. Gemeentelijke uitzonderingen blijven daarbij mogelijk indien de gemeente de vervoerder compenseert voor opbrengstenderving en/of hogere kosten.

Sturingsmogelijkheden provincies

Momenten van invloed en bijsturing op concessie

- Programma van eisen: vereiste basiskwaliteit en doelstellingen provincies
- Gunningsmodel biedingen vervoerders (= mix van people, planet & profit)
- Implementatieperiode / concessieduur: continu monitoren eisen (provincies) en toezeggingen (vervoerder)
- Na 5 jaar tussenevaluatie met eventuele aanpassing doelen/kaders o.b.v. nieuw Ontwikkelplan

Uitwerking sturing tijdens concessieduur

- Provincies bewaken de basiskwaliteit en het behalen van doelstellingen concessies a.d.h.v. KPI's gericht op output (aanbod & uitvoeringskwaliteit) en outcome (aantal reizigers & reizigerstevredenheid)
- Geen bonussen, want goede basiskwaliteit (Programma van Eisen) is de norm
- Boeteregeling voor als de vervoerder niet levert wat hij heeft toegezegd
- Organisatie samenwerking tussen provincies, vervoerder en gemeenten mede op basis van plan vervoerders.



Naast de beleidsmatige en financiële kaders die de provincies aan de vervoerders meegeven, zal in de concessies een aantal instrumenten worden opgenomen die de provincies in staat stellen te sturen op de ontwikkeling en uitvoering van de concessie. Dat kan op verschillende momenten:

- Tijdens de aanbesteding:
 - Het Programma van Eisen geeft aan wat de doelstellingen van de concessie zijn, bepaalt aan welke basiskwaliteit het openbaar vervoer moet voldoen en welke wensen de provincies hebben ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het openbaar vervoer.
 - Het gunningsmodel bepaalt de focus van vervoerders in hun bieding en daarmee in hoeverre de doelstellingen die de provincies met de nieuwe concessies nastreven, worden gerealiseerd. De provincies zijn voornemens de gunningscriteria te koppelen aan de begrippen People (reiziger/personeel), Planet (omgeving) en Profit (continuïteit). In het voorgaande zijn al enkele elementen van het gunningsmodel benoemd: het ontwikkelplan, het aanbod op A-, B- en C-lijnen en de transitie naar zero emissie busvervoer en CO2-reductie. Voor wat betreft het onderdeel sociale veiligheid conformeren provincies zich aan de landelijke afspraak dat dit geen onderwerp van concurrentie en daarmee dus onderdeel van het gunningsmodel mag zijn.
- Tijdens de looptijd van de concessie:
 - De provincies zullen aan de hand van relevante KPI's continu monitoren of vervoerders afspraken en toezeggingen nakomen. Gelet op de ontwikkelruimte die de provincies de vervoerders willen bieden, zullen de KPI's vooral betrekking hebben op de output (aanbod & uitvoeringskwaliteit) en outcome (aantal reizigers & reizigerstevredenheid) die vervoerders leveren.
 - Omdat het Programma van Eisen richting reizigers en andere belanghebbenden een goede basiskwaliteit garandeert zien de provincies weinig meerwaarde in het uitkeren van bonussen. Wel zullen de provincies de mogelijkheid hebben om vervoerders een boete op te leggen wanneer zij afspraken/toezeggingen niet nakomen. Vanzelfsprekend is daarbij sprake van een evenwichtige samenwerkingsrelatie tussen de provincies en de vervoerder; de partijen kunnen elkaar aanspreken op het goed functioneren van deze relatie.

- Zoals eerder aangegeven is na vijf jaar een tussenevaluatie voorzien waarbij de provincies mede op basis van het ontwikkelplan van vervoerders bepalen of aanpassingen van doelen/kaders voor de laatste 5 jaar van de concessie gewenst is. In het Programma van Eisen zullen de provincies de onderwerpen van de tussenevaluatie nader uitwerken en aangeven onder welke voorwaarden doelen en/of kaders aangepast kunnen worden.
- De provincies hechten veel waarde aan een goede samenwerking tussen gemeenten, reizigers(vertegenwoordigingen), vervoerders en provincies. Vervoerders worden uitgedaagd om als onderdeel van hun bieding een plan te schrijven voor (het organiseren van) de samenwerking met provincies, gemeenten, reizigers(vertegenwoordigingen) en eventuele andere partijen gedurende de concessie. Doel is dat de samenwerking tussen de betrokkenen (verder) wordt geoptimaliseerd.

Samenwerking provincies

Uitgangspunten

- Provincies blijven verantwoordelijk voor eigen beleidskaders en OV-budget
- Provincies sluiten een samenwerkingsovereenkomst voor de aanbesteding waarin één van de provincies als penvoerder wordt aangewezen
- Provincies sluiten een samenwerkingsovereenkomst voor het beheer van de concessies waarin de beheerorganisatie Cluster OV Oost gemandateerd wordt om een aantal beheertaken uit te voeren



Het uitgangspunt om het openbaar busvervoer in drie concessies onder te brengen, waarbij twee concessies de provinciegrenzen overschrijden, heeft gevolgen voor de samenwerking tussen provincies bij de aanbesteding en het beheer van concessies. De provincies kiezen voor een samenwerkingsvorm waarbij:

- De autonomie van provincies gehandhaafd blijft, zodat provincies ook bij de nieuwe concessie-indeling hun eigen mobiliteitsbeleid kunnen ontwikkelen en realiseren. Iedere provincie kan namelijk haar eigen beleids- en financiële kaders vaststellen, zolang deze kaders aansluiten bij de gezamenlijke Nota van Uitgangspunten. Dit betekent bijvoorbeeld dat een provincie zelf kan besluiten om een buslijn in haar deel van de concessie toe te voegen of te schrappen zonder dat andere provincies hiervan de (financiële) gevolgen ondervinden.
- De provincies sluiten samenwerkingsovereenkomsten voor de aanbesteding en het beheer van de concessies af. Deze overeenkomsten regelen de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen provincies en bevatten afspraken hoe te handelen in geval van onvoorziene omstandigheden.

De samenwerking tussen de drie provincies over concessiegrenzen heen en met buurprovincies en Duitsland blijft gehandhaafd. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen provincies en inliggende en aangrenzende gemeenten. De provincies zullen daarnaast zowel tijdens de aanbestedingsprocedures als het concessiebeheer aandacht besteden aan het belang van grensoverschrijdend OV. Tijdens het proces richting het ontwerp-Programma van Eisen voor een concessie zullen verschillende bijeenkomsten met gemeenten worden georganiseerd waarin zij hun input kunnen leveren. Daarnaast wordt het ontwerp-Programma van Eisen met de betreffende gemeenten en buurprovincies besproken en ter advisering aan hen voorgelegd.

Financiën

Uitgangspunten

- Huidige exploitatiebudgetten zijn uitgangspunt voor de aanbesteding
- Herverdeeleffecten tussen provincies worden zoveel mogelijk voorkomen en over resterende herverdeeleffecten worden bestuurlijke afspraken gemaakt
- Bieden vervoerders bij de aanbesteding minder OV dan hebben provincies 3 keuzes:
 1. Accepteren dat er minder OV komt
 2. Zelf alternatieven organiseren in de vorm van maatwerk buiten de concessies
 3. Meer budget beschikbaar stellen om extra OV in te kopen

- Elke aanbesteding leidt tot andere prijzen en daarmee mogelijk tot een ander aanbod voor het OV, ook wanneer de concessie-indeling niet zou wijzigen
- Exacte gevolgen voor provincies zijn moeilijk te voorspellen vanwege de herindeling van concessies en verschillen in opbrengstverantwoordelijkheid
- Tussen moment van gunning en start van de concessie hebben provincies ruim 1 jaar de tijd om een keuze te maken wat te doen bij minder OV



PROVINCIE FLEVOLAND

provincie
Gelderland

provincie
Overijssel

Uitgangspunt voor de gezamenlijke concessies is dat de provincies hun eigen OV-budget blijven beheren (= gescheiden financiën). De huidige exploitatiebudgetten vormen daarbij het uitgangspunt voor de aanbestedingen. Het budget kan wijzigen als gevolg van indexering. Afhankelijk van de provinciale keuzes kunnen deze budgetten worden ingezet voor zowel alleen het OV als ook maatwerk buiten de concessies. Vooralsnog zien de provincies geen reden om deze bijdragen te verhogen omdat verwacht wordt dat met een verdere optimalisering van het OV-aanbod in de veranderende behoeften van reizigers kan worden voorzien. Mocht op enig moment blijken dat deze verwachting niet juist is, dan kan Provinciale Staten van een provincie op dat moment besluiten om extra budget beschikbaar te stellen waarmee via de meerwerkregeling in de concessie extra OV ingekocht kan worden.

Een nieuwe aanbesteding heeft altijd effect op de prijs per dienstregelinguur. Hoe hoog of hoe laag de nieuwe uurtarieven zullen worden is van vele factoren afhankelijk, zoals de verwachte opbrengsten, de eisen ten aanzien van duurzaamheid, de kansen en risico's die vervoerders zien en het strategisch belang van de concessie voor een vervoerder. Wanneer het aanbod van de winnende vervoerder niet is wat de provincies ervan verwachtten, heeft iedere provincie de mogelijkheid om dit te accepteren, zelf maatwerk te organiseren ter aanvulling op het aanbod van de vervoerder of extra budget beschikbaar te stellen om extra OV bij de vervoerder in te kopen. Voor het maken en uitvoeren van deze keuze hebben de provincies tussen het moment van gunnen en de start van de nieuwe concessie ruim een jaar de tijd.

Op dit moment verschillen de tarieven sterk tussen concessies. Dat kan er toe leiden dat er herverdeeleffecten gaan optreden. De financiën van de nieuwe concessies worden zo ingericht dat eventuele herverdeeleffecten zoveel mogelijk worden voorkomen. Uitsluiten is op voorhand echter niet mogelijk. De provincies maken vooraf afspraken over hoe ze hier mee omgaan.

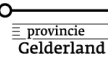
Samenvattend



- Provincies blijven hun eigen beleids- en financiële kaders vaststellen
- Provincies houden regie over het regionale openbaar vervoer
- Provincies besteden alleen openbaar vervoer aan en kiezen daarbij voor gebiedsconcessies
- Treindiensten worden op dezelfde manier behandeld als nu
- Maximale concessieduur conform Wp2000
- Bepaalde basiskwaliteit (= Programma van Eisen) wordt gegarandeerd
- Financiële effecten van een aanbesteding

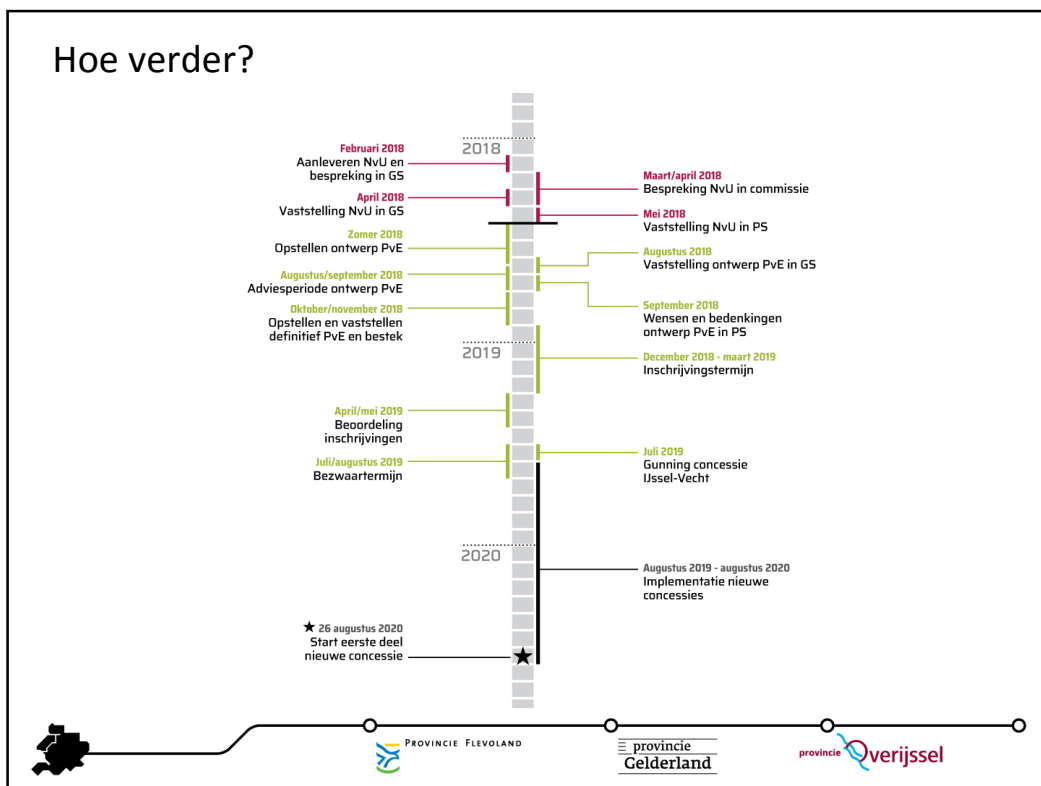


- Indeling concessiegebieden
- Samenwerking in aanbesteding (Gelderland)
- Transitie naar Zero Emissie Busvervoer
- Flexibiliteit en tussentijdse bijstelling
- Opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelruimte vervoerder (Flevoland en Overijssel)



In het voorgaande is een aantal hoofdkeuzes met betrekking tot de nieuwe concessies toegelicht. Een aantal keuzes wijken feitelijk niet af van de huidige gang van zaken. Andere hoofdkeuzes vloeien voort uit de hoofdopgaven die de provincies voor de nieuwe concessies zien. Een enkele hoofdkeuze is voor de ene provincie nieuw en voor de andere business as usual zoals het leggen van de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder.

Hoe verder?



Bovenstaande tijdslijn toont de stappen die na vrijgave van de Nota van Uitgangspunten tot de start van de eerste nieuwe concessie (IJssel-Vecht) doorlopen worden, te weten:

- GS bieden in februari 2018 de Nota van Uitgangspunten aan voor bespreking in de commissies van de drie provincies (gepland eind maart/begin april 2018).
- GS bieden in april 2018 de Nota van Uitgangspunten aan voor vaststelling door PS van de drie provincies (gepland eind mei 2018).
- Na vaststelling van de Nota van Uitgangspunten door PS wordt op basis van de Nota van Uitgangspunten een Programma van Eisen voor de concessie IJssel-Vecht opgesteld. Diverse organisaties (waaronder ROCOV, gemeenten en buurprovincies) zullen hierbij betrokken worden.
- Een ontwerpversie van het Programma van Eisen zal in augustus/september 2018 voor een advies/reactie aan diverse partijen worden aangeboden.
- Vervolgens bepalen GS op basis van de ontvangen adviezen/reacties welke aanpassingen in het Programma van Eisen worden doorgevoerd. Het is de bedoeling dat GS het definitieve Programma van Eisen in november 2018 vaststellen.
- Gelijktijdig met het adviestraject rond het ontwerp Programma van Eisen wordt gestart met het opstellen van de overige aanbestedingsdocumenten, waaronder de Aanbestedingsleidraad met o.a. selectie- en gunningscriteria en het concept-Concessiebesluit. Volgens de huidige planning stellen GS de aanbestedingsdocumenten gelijktijdig met het definitieve Programma van Eisen (november 2018) vast.
- Na vaststelling van aanbestedingsdocumenten start de aanbestedingsprocedure. Deze eindigt in maart 2019 waarna de ontvangen biedingen worden beoordeeld en GS in juli 2019 op basis van het bindende advies van de beoordelingscommissie het gunningsbesluit kan nemen.
- Rekening houdend met een bezwaartermijn van 6 weken tegen dit gunningsbesluit, heeft de nieuwe concessiehouder dan ruim een jaar de tijd om alle onderdelen van zijn bieding te implementeren.

Merk op dat het hierbij om een voorlopige planning gaat waaraan partijen geen rechten kunnen ontlenen.