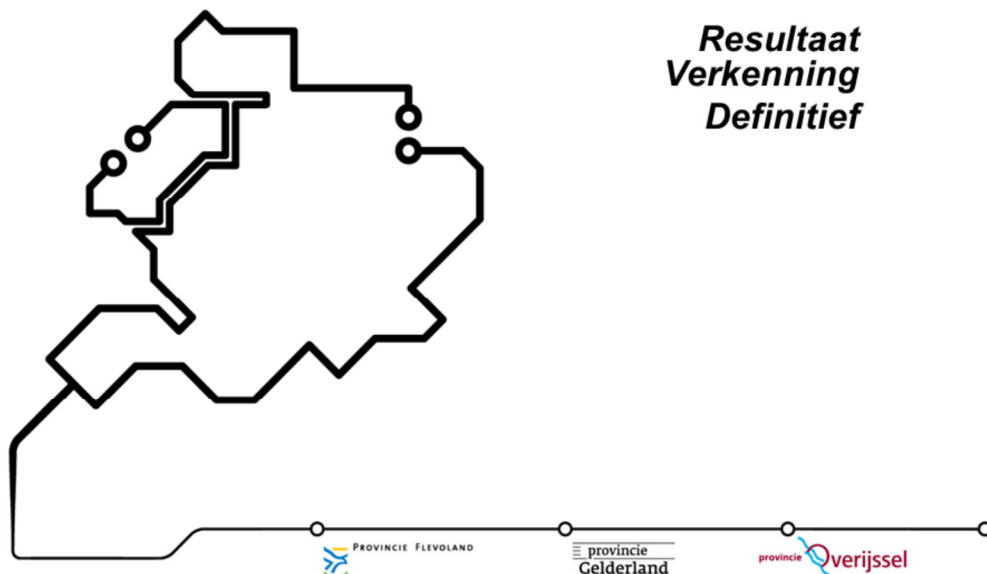


Aanbesteding OV-concessies Flevoland, Gelderland en Overijssel



Doel en aanpak verkenning

Aankondiging voorjaar 2017

Start voorbereiding aanbesteding met een verkenning naar gewenste/noodzakelijke veranderingen in de opzet en organisatie van het OV met het oog op de hoofdpogaven waarvoor de provincies zich gesteld zien.

Aanpak

- Meerdere werkgroepen die vanuit verschillende invalshoeken (vervoerkundig, spoor, maatwerk, concessiebeheer, marketing, duurzaamheid, financiën, juridisch/inkooptechnisch) naar de onderwerpen van de verkenning hebben gekeken
- Breed uitgezette marktconsultatie waarin dezelfde onderwerpen aan de orde zijn gesteld
- Concept Nota van Uitgangspunten, waarop overheden, reizigersorganisaties en marktpartijen hebben gereageerd
- Synthese van de resultaten in meerdere sessies



De komende aanbestedingen bieden de mogelijkheid om flinke stappen te zetten in de realisatie van de doelen die de provincies hebben gesteld in de OV-visies en andere beleidsdocumenten. In het voorjaar van 2017 hebben Gedeputeerde Staten van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel Provinciale Staten geïnformeerd over de start van de voorbereiding van de aanbesteding van een aantal concessies. De provincies hebben in de startnotitie aangegeven twee hoofdpogaven te zien voor de komende concessieverleningen, te weten:

1. De wens van reizigers om steeds sneller, frequenter en betrouwbaarder van A naar B te kunnen reizen te faciliteren; voor zover zij niet voor een eigen vervoermiddel kiezen kan dat zijn met het OV, met maatwerkoplossingen of met een combinatie van deze vervoervormen.
2. De landelijk overeengekomen afspraken dat alle nieuwe bussen die na 2025 instromen emissievrij bij de uitlaat zijn en dat vanaf 2030 alle ingezette bussen emissievrij zijn.

In de startnotities hebben GS 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 deze hoofdpogaven. De verkenning vormt de basis voor de Nota van Uitgangspunten voor de aanbesteding van de nieuwe concessies. Ten opzichte van de versie van de verkenning die tegelijk met de concept Nota van Uitgangspunten is vrijgegeven, zijn in dit documenten de resultaten verwerkt van aanvullend onderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van de binnengekomen reacties op zowel de concept verkenning als de concept Nota van Uitgangspunten. De provincies hebben de verkenning gezamenlijk uitgevoerd. Redenen hiervoor zijn dat de drie provincies gelijklopende OV-visies hebben, gebieden hebben die qua ruimtelijke structuur op elkaar lijken en al jarenlang samenwerken op het gebied van concessieverlening (Flevoland en Overijssel in de concessie IJsselmond) en concessiebeheer (Flevoland, Gelderland en Overijssel in OV Oost). Met de aangrenzende provincies is en blijft sprake van de huidige samenwerking. Over de delegatie van de concessie Stadsvervoer Lelystad aan de gemeente zal later dit jaar meer duidelijkheid komen.

Verkenning gericht op hoofdkeuzes

Hoofdkeuze 1

- a. Indeling concessiegebieden (= geografische afbakening) & Gebieds- of netwerkconcessies
- b. Positie spoorvervoer
- c. Samenwerking tussen provincies (organisatorisch en financieel)

Hoofdkeuze 2

- a. Positie vervoervormen en mobiliteitsdiensten, anders dan OV
- b. Ruimte voor nieuwe marktontwikkelingen
- c. Organisatie andere vervoervormen en mobiliteitsdiensten (= apart traject)

Hoofdkeuze 3

- a. Rolverdeling provincies-vervoerders (opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelrol)
- b. Verhouding tussen en regie op OV en maatwerk

Hoofdkeuze 4



De verkenning levert input voor een aantal hoofdkeuzes die de provincies met betrekking tot de nieuwe concessies hebben gemaakt. Deze hoofdkeuzes hebben betrekking op:

1. De indeling van de concessies, met daarbij zowel aandacht voor de geografische grenzen als het karakter van de concessies (gebieds- of netwerkconcessies en uni- of multimodale concessies).
2. De afbakening van de concessies en dan met name de vraag waar de grens komt te liggen tussen vervoervormen die onderdeel van de concessie worden en vervoervormen die hier geen deel van uitmaken.
3. De rolverdeling tussen de provincies en vervoerders, met als onderwerpen de positie van de opbrengstverantwoordelijkheid, de ontwikkelrol, de verhouding tussen en de regie op OV en maatwerk.
4. De verduurzaming van het openbaar vervoer.

De uitwerking van de gemaakte keuzes heeft zijn weerslag gevonden in de Nota van Uitgangspunten. De Verkenning vormt, samen met de andere bijlagen bij de NvU, de onderbouwing voor de gemaakte keuzes. De Nota van Uitgangspunten wordt later in 2018 behandeld in de Provinciale Staten van Flevoland, Gelderland en Overijssel. Na vaststelling in de Staten wordt de NvU uitgewerkt in een Programma van Eisen en bestek, welke door GS worden vastgesteld. Na de ontvangst van de inschrijvingen moet in de zomer van 2019 duidelijk zijn welke vervoerder het eerste deel van de concessie IJssel-Vecht vanaf augustus 2020 mag gaan rijden.

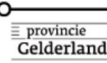
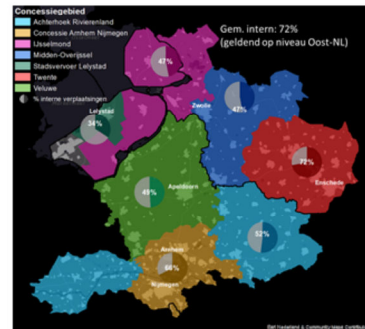
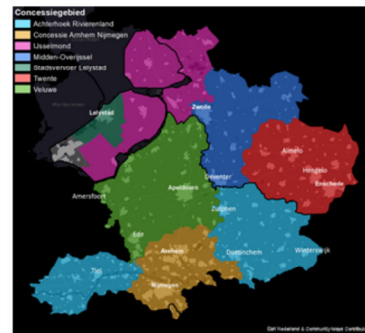
1a. Indeling concessiegebieden

Achtergrond

- De concessiegrenzen sluiten niet overal goed aan bij reizigersstromen.
- In Zwolle en Arnhem komen drie concessies bij elkaar. Dit vraagt veel afstemming en leidt niet altijd tot de beste oplossingen.
- De huidige beheerlast is groot omdat eisen niet uniform zijn.
- Concessies kunnen in omvang afnemen (dienstregelingen en €) en worden minder interessant voor de markt.

Onderzochte scenario's

1. Huidige indeling handhaven (eventueel bepaalde lijnen aan andere concessies toewijzen)
2. Indeling in 5 concessiegebieden, mede gebaseerd op de daily urban systems uit 'Kracht van Oost'
3. Indeling in 3 concessiegebieden
4. Alles samenvoegen in 1 concessie

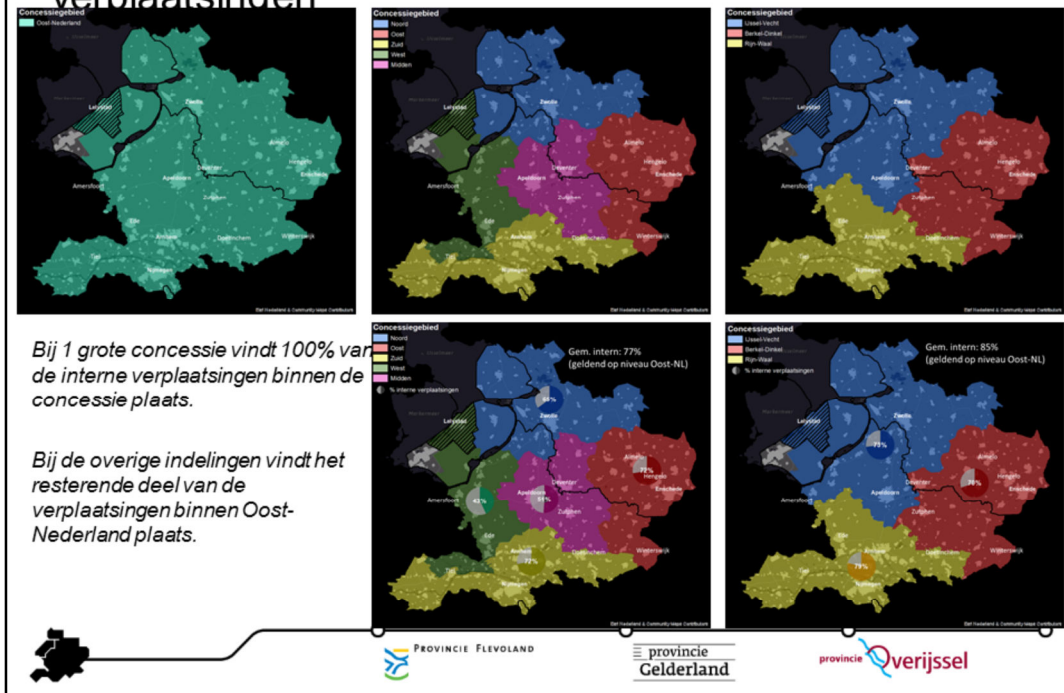


Een belangrijke overweging om naar de huidige concessie-indeling te willen kijken, is dat concessiegrenzen niet overal even goed aansluiten op de bestaande reizigersstromen. Veel mensen passeren tijdens hun reis één of meerdere concessie- en provinciegrenzen; grenzen die als obstakel (kunnen) worden ervaren omdat reizigers moeten overstappen op OV met een ander kwaliteitsniveau, uiterlijk/uitstraling, prijs/marketing, en/of reisinformatie. Kwaliteit en duidelijkheid voor reizigers dragen namelijk bij aan een sterkere marktpositie voor het OV.

Andere redenen om naar een indeling met grotere concessies te kijken zijn:

- De realisatie van de zero emissiedoelstelling vereist (nieuwe vormen van) laadinfrastructuur. Met name op knooppunten zal dit een opgave zijn; een opgave die nog complexer wordt wanneer meerdere vervoerders op een knooppunt willen opladen. Daarbij reikt de opgave voor duurzame mobiliteit verder dan het busvervoer alleen, waardoor gebruik van laadinfrastructuur door derden belangrijk is.
- Het realiseren van concessies die voldoende omvang houden. Door nieuwe vervoervormen en verstedelijking worden de komende jaren waarschijnlijk ritten en soms hele lijnen vervangen door maatwerkoplossingen. Daarmee neemt de omvang van het OV-aanbod af waardoor concessies minder aantrekkelijk worden voor de markt.
- Betere mogelijkheden om gelijklopende afspraken te maken over dienstverlening, tarieven, duurzaamheid e.d..
- Het verkleinen van de kans dat er 'grensconflicten' optreden.

1a. Onderzochte indelingen en interne verplaatsingen



Er zijn 4 scenario's onderzocht voor de toekomstige concessie-indeling, waarbij de dagelijkse verplaatsingen als uitgangspunt zijn gehanteerd, te weten:

1. De huidige indeling handhaven
De provinciegrenzen blijven intact, met dien verstande dat de grens tussen Overijssel en Flevoland voor de concessie IJsselmond net als nu geen rol speelt.
2. Indeling in 5 concessiegebieden die zoveel mogelijk aansluiten bij de DUS regio's (DUS = Daily Urban System) in Overijssel en Gelderland, te weten:
 - a. Zwolle-Kampen (regio Zwolle);
 - b. Almelo-Hengelo-Enschede (regio Twente);
 - c. Ede-Wageningen-Barneveld-Harderwijk-Lelystad (regio's Noordrand Veluwe en Food Valley);
 - d. Apeldoorn-Deventer-Zutphen (regio Stedendriehoek);
 - e. Arnhem-Nijmegen (regio's Arnhem en Nijmegen).

Elk concessiegebied bestaat dus uit een kern met stedelijk vervoer en een landelijk gebied daaromheen dat op deze kernen gericht is. Vervolgens is gekeken naar een logische positie van Flevoland bij deze indeling, omdat deze provincie niet heeft deelgenomen aan de studie 'Kracht van Oost'.

3. Indeling in 3 concessiegebieden zoals genoemd in de startnotities, te weten een noordelijk, oostelijk en zuidelijk concessiegebied met de stedelijke gebieden Lelystad/Zwolle/Kampen/Apeldoorn, Almelo/Hengelo/Enschede en Arnhem/Nijmegen als centra. Ook deze indeling sluit zoveel mogelijk aan bij de DUS-regio's, waarbij ieder concessiegebied meerdere DUS-regio's omvat.
4. Heel Oost samenvoegen tot één concessiegebied.

Een belangrijk doel van de herindeling van concessies is dat OV-reizigers hun dagelijkse verplaatsingen zoveel mogelijk binnen één concessiegebied afleggen. Daartoe zijn OV-chipkaartgegevens en GSM-data van gebruikers van auto, fiets en bus geanalyseerd. De taartdiagrammen geven weer welk aandeel van de verplaatsingen met herkomst in een concessiegebied ook een bestemming in dat concessiegebied heeft. Naarmate het aandeel hoger is, wordt beter voldaan aan de doelstelling.

Een op het eerste oog opvallende verandering is dat waar concessiegebied Twente eerst 72% interne verplaatsingen had, het aandeel interne verplaatsingen bij concessiegebied Berkel-Dinkel 70% bedraagt. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat het concessiegebied Berkel-Dinkel een samenvoeging van meerdere (delen van) concessies is. De (delen van) concessies waarmee Twente is samengevoegd hebben thans een lager aandeel interne verplaatsingen (Achterhoek 52%, Salland 47%) dan Twente, waardoor Berkel-Dinkel gemiddeld iets lager uitkomt dan Twente in de huidige situatie.

In Gelderland is momenteel sprake van multimodale concessies. Bij de verkenning is gezien hoe, bij een aangepaste indeling van de busconcessies, deze multimodaliteit behouden kan blijven (deel 1b van de Verkenning).
Resultaat Verkenning t.b.v. Aanbesteding OV-concessies Flevoland/Gelderland/Overijssel 2020 e.v.

1a. Beoordelingscriteria indeling concessiegebieden

Vanuit het oogpunt van de reiziger

- Reizigersstromen, zowel OV als totale mobiliteit (Daily urban system, DUS)

Vanuit het oogpunt van marktpartijen

- Interesse vanuit de markt gelet op financiële omvang / investeringen en risico's

Vanuit oogpunt van andere belanghebbenden

- Economische bereikbaarheid
- Aansluiting bij gemeentegrenzen en samenwerkingsverbanden

Vanuit oogpunt van concessiebeheer

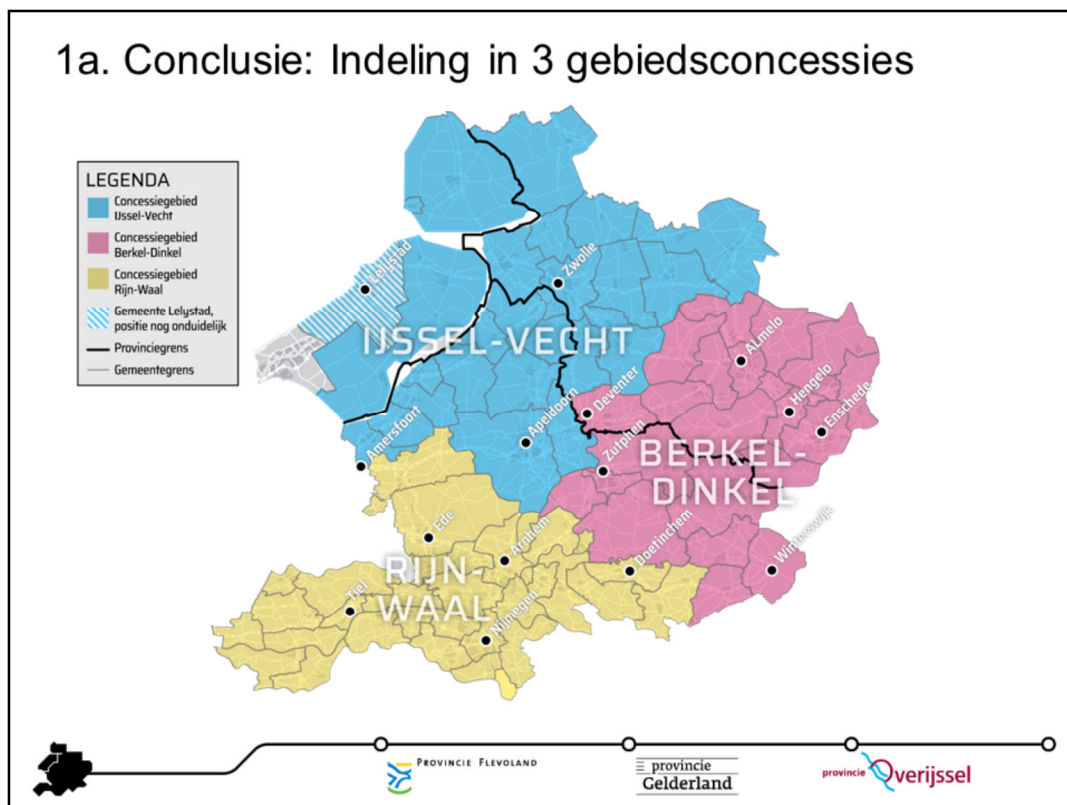
- Beheersbaarheid
- Exploitatievoordeel
- Risicospreiding



De verschillende scenario's ten aanzien van de concessie-indeling zijn aan de hand van meerdere criteria beoordeeld, namelijk vanuit het perspectief van de reiziger, marktpartijen, andere belanghebbenden (waaronder provincies en gemeenten) en beheerperspectief. De belangrijkste constatering met betrekking tot de vier scenario's luiden:

- Vanuit het oogpunt van de reiziger:
Een indeling in 1 of 3 of concessiegebieden sluit het beste aan bij de reizigersstromen, in de zin dat het percentage grensoverschrijdende verplaatsingen het laagst is. Handhaving van de huidige concessie-indeling waarbij een aantal grensoverschrijdende lijnen aan andere concessies worden toegedeeld of een indeling in 5 concessiegebieden leiden niet tot een wezenlijke verandering in grensoverschrijdende verplaatsingen.
- Vanuit het oogpunt van marktpartijen:
Gebieden zoals Midden-Overijssel en Rivierenland zijn dusdanig klein dat een aantal van de huidige vervoerders vermoedelijk niet op de aanbesteding van deze (concessie)gebieden zal inschrijven omdat zij geen mogelijkheden zien voor een goed businessmodel. De ervaring met aanbestedingen in de afgelopen 15 jaar heeft uitgewezen dat ook de bereidheid van andere marktpartijen om naar OV-concessies mee te dingen dan zeer beperkt is. Het samenvoegen van al het OV in één concessie leidt juist tot een concessie die zo groot is dat vervoerders het risico te groot gaan vinden om hierop in te schrijven. Vervoerders hebben in dat kader tijdens de marktconsultatie aangegeven een omzet per concessie van circa € 100 miljoen als maximum te zien. Dit sluit een indeling in één groot concessiegebied in principe uit.
- Vanuit het oogpunt van andere belanghebbenden:
Bij een indeling in drie concessiegebieden ontstaat een sterk netwerk van kernnetlijnen rond de steden, waardoor ook het landelijk gebied ontsloten blijft. Beiden zijn van belang met het oog op de regionale economie en de bereikbaarheid van steden. Ook bij een indeling in één groot concessiegebied ontstaat dit voordeel, bij een indeling in vijf concessiegebieden is dit in mindere mate het geval. Daarbij is er in concessies van grotere omvang ruimte voor het ontwikkelen van vraaggericht OV op verbindingen waar weinig mensen reizen.
- Vanuit het oogpunt van concessiebeheer:
Handhaving van de huidige indeling zal meer inspanning vragen van provincies als het gaat om de afstemming van het aanbod bij grensoverschrijdende lijnen op de vervoerbehoefte van reizigers. Bij grotere concessies is dit minder, maar ook het (grensoverschrijdend) samenwerken zal inspanning kosten. Samenvoeging van het OV in één concessie leidt ertoe dat de concessie te groot wordt om effectief vanuit één team te besturen. Hierbij bestaat het risico dat de regionale kennis en invulling teveel op de achtergrond raakt. Ook leidt deze indeling ertoe dat de provincies met één concessiehouder te maken hebben die een monopolie positie binnen de provincies heeft, hetgeen de positie van de provincies bij onderhandelingen verzwakt.

1a. Conclusie: Indeling in 3 gebiedsconcessies



Onderstaande tabel vat de beoordeling van de verschillende concessie-indelingen samen:

	Huidige indeling	1 concessie	3 concessies	5 concessies
Reizigers	-	+++	++	-
Markt	-	--	+/-	+/-
Andere belanghebbenden	-	+	+	+/-
Concessiebeheer	+/-	-	+	+

De tabel geeft geen aanleiding voor een andere keuze dan de voorkeursoptie zoals die in de startnotities was benoemd, te weten een indeling in 3 concessiegebieden. Wel zijn de grenzen aangepast ten opzichte van de globale schets uit de startnotitie. Zoals eerder aangegeven zal op een later tijdstip meer duidelijkheid komen over de positie van het stadsvervoer in Lelystad.

Bij de aanbesteding van openbaar vervoer kunnen concessieverleners kiezen uit gebieds- en netwerkconcessies. Bij gebiedsconcessies benoemen de provincies een gebied waarin de vervoerder openbaar vervoer moet verzorgen (vergelijkbaar met de huidige busconcessies), 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 voor de provincies om voor gebiedsconcessies en niet voor netwerkconcessies te kiezen zijn:

- Stadsnetten, die vaak dynamischer qua lijnvoering zijn, zijn makkelijker in en aan te passen.
- Het is eenvoudiger om veranderingen in het lijnennet door te voeren, hetzij door nieuwe lijnen toe te voegen hetzij door bestaande lijnen te laten vervallen.
- Vervoerders kunnen hierdoor beter invulling geven aan hun ontwikkelrol.

Naast genoemde voordelen van een indeling in grotere concessiegebieden is er ook een potentieel risico. Het samenvoegen van gebieden met verschillende kenmerken, bijvoorbeeld een stedelijk (Arnhem-Nijmegen) en een landelijk gebied (Rivierenland) kan ertoe leiden dat één van beide gebieden onvoldoende aandacht krijgt. Zowel bij de aanbesteding als bij het beheer van de concessies zullen de provincies hier alert op zijn.

1a. Voor- en nadelen concessie-indeling

Reizigers	Vervoerders	Transitie naar zero emissie
+ Betere aansluitingen	+ Aantrekkelijkere concessies	+ Efficiënter gebruik van o.a. laadinfrastructuur
+ Continuering gekoppelde lijnen	+ Meer lijnkoppelmogelijkheden	+ Minder noodzaak tot opladen op drukke knooppunten
+ Kans op nieuwe verbindingen	+ Efficiëntere inzet marketing- en communicatiebudget	0 Geen financiële voor- of nadelen bij aanschaf voertuigen
+ Grotere consistentie en eenvoud	0 Nauwelijks extra schaalvoordelen	0 Provincies kunnen zero emissie sneller realiseren
+ Betere overstapmogelijkheden	0 Concessie Rijn-Waal >€100 miljoen omzet	
+ Eenduidigere communicatie	- Grote investeringen in materieel	
- Mogelijk duurdere abonnementen	- Mogelijk hoger risicoprofiel	
- OV op grotere afstand inwoners		



De voorgestelde concessie-indeling biedt zowel voor- als nadelen voor reizigers, vervoerders en de transitie naar zero emissie. Onderstaande tabel bevat een uitgebreider overzicht van deze voor- en nadelen. Daaruit blijkt dat de concessie-indeling bijdraagt aan een aantrekkelijker openbaar vervoer voor zowel reizigers als vervoerders en bovendien de transitie naar zero emissie vereenvoudigt.

Reizigers	Vervoerders	Transitie naar zero emissie
+ Betere aansluiting busverbindingen op reizigersstromen en daardoor meer mogelijkheden voor het ontwikkelen van (sterke) lijnen	+ Een aantal concessies, zoals Midden-Overijssel, zijn of worden bij een transitie naar maatwerkoplossingen dermate klein dat ze voor marktpartijen minder aantrekkelijk zijn om als aparte concessies te exploiteren -> ongunstig aanbestedingsresultaat	- Efficiënter organiseren wanneer een vervoerder voor meer openbaar busvervoer verantwoordelijk is (o.a. efficiënter gebruik van laadinfrastructuur)
+ Continuering van gekoppelde lijnen in bijv. Zwolle eenvoudiger te waarborgen	+ Meer mogelijkheden om lijnen te koppelen, waardoor de exploitatie efficiënter georganiseerd kan worden	- Minder noodzaak tot opladen op drukke knooppunten waar vaak beperkt ruimte is omdat er meer mogelijkheden zijn om lijnen door te koppelen
+ Meer kans op nieuwe verbindingen die huidige concessiegrenzen overschrijden	+ Marketing- en communicatiebudget kan efficiënter worden ingezet	0 Geen financiële voor- of nadelen bij aanschaf voertuigen en laadinfrastructuur (mogelijk voordelen bij typen voertuigen waarvan kleine aantallen worden ingezet)
+ Grotere consistentie en eenvoud van het OV-product omdat minder vervoerders hiervoor verantwoordelijk zijn	0 Bij concessies groter dan 300.000 DRJ's is nauwelijks sprake van extra schaalvoordelen	0 Iedere provincie behoudt de mogelijkheid om de zero emissie-opgave desgewenst sneller te realiseren
+ Goede overstapmogelijkheden makkelijker te realiseren omdat vaak maar één vervoerder verantwoordelijk is. Uit onderzoek onder inwoners van de drie provincies blijkt dat 80% een goede overstap van bus op bus belangrijk tot zeer belangrijk vindt	0 Vervoerders gaven in het kader van de marktconsultatie aan dat een concessie-omvang tot in ieder geval circa € 100 mln. werkbaar is. De concessie Rijn-Waal zou in dat geval te groot zijn, maar de vervoerders die op de concept-NyU hebben gereageerd zijn positief over de concessie-indeling	
+ Meer eenduidige communicatie en daardoor eenvoudiger informatieverwerking, mede omdat minder informatiebronnen geraadpleegd hoeven te worden omdat er minder vervoerders zijn	- Grote investeringen in materieel nodig	
- Bestaande abonnementsvormen zoals het 'Altijd vrij'-abonnement kunnen duurder worden omdat ze voor een groter gebied geen gelden (dit is te voorkomen door introductie van nieuwe abonnementsvormen);	- Mogelijk hoger risicoprofiel omdat de impact van tegenvallers door de omvang van de concessies groter is	
- Door het loslaten van regionale huisstijlen kan het openbaar vervoer meer op afstand van de inwoners komen te staan, waardoor zij zich minder met het 'eigen OV' identificeren		

1a. Aandachtspunten bij herindeling concessiegebieden

Aandachtspunten ten aanzien van invoering

- Einddata concessies lopen uiteen
- Splitsing concessies naar nieuwe concessies met verschillende ingangsdata

Aandachtspunten vanuit belangen marktpartijen

- Risico's kunnen tot minder inschrijvingen per aanbesteding leiden
- Vergroting concessies kan tot minder vervoerders op Nederlandse markt leiden

Aandachtspunten vanuit belangen provincies

- Wijze van samenwerking
- Financiële gevolgen van de herindeling



Het feit dat de einddata van de huidige concessies verschillen, betekent dat wanneer voor een gewijzigde concessie-indeling wordt gekozen, nagedacht moet worden over de wijze waarop dit gerealiseerd kan worden. Daarbij zijn de volgende scenario's in beeld:

1. Concessies verlengen: Dit is in de meeste gevallen niet mogelijk omdat dan de maximale concessieduur wordt overschreden. De Wp2000 biedt een overheid de mogelijkheid om tijdelijk onderhands een concessie voor 3 jaar te verlenen, maar dit geldt alleen voor spoorvervoer. De mogelijkheid voor een langere concessieduur die in de PSO-verordening is opgenomen, biedt geen uitkomst; de provincies moeten in het eerste jaar van de concessie bij de EU melden dat zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken.
2. Concessies vervroegd beëindigen: Dit is alleen een reëel scenario wanneer een concessiehouder zelf aangeeft de concessie voortijdig te willen beëindigen; anders wordt dit een kostbaar en complex scenario.
3. Concessies gefaseerd samenvoegen: Dit vergt extra aandacht voor het beheer van concessies die later aflopen, want de betreffende vervoerders weten al 2 tot 3 jaar voor het einde dat zij hun concessie hebben verloren.
4. Nieuwe kortlopende concessies: Hierbij is er slechts een kleine kans dat buiten de huidige vervoerder andere vervoerders zullen inschrijven. Als de huidige vervoerder ook dit beeld heeft, kan hij een hoge prijs vragen. Daarbij is er weinig kans op vernieuwing, omdat meestal bestaand materieel wordt ingezet en de concessiehouder weinig ambitie en (terugverdien)tijd voor ontwikkeling heeft. Ook dit scenario vergt daarom extra aandacht vanuit beheer voor de prestaties van de vervoerder.

De herindeling leidt ertoe dat de 3 concessies tot de grootste aanbestede concessies in Nederland gaan horen.

Vervoerders geven aan dat zij concessies met deze omvang aan kunnen, maar dat de grootte er toe kan leiden dat:

- Minder vervoerders inschrijven omdat zij de risico's te groot vinden. Gevolg kan zijn dat het aanbestedingsresultaat minder goed uitpakt, maar dat hoeft niet zolang de vervoerders die wel inschrijven het beeld hebben dat zij geduchte concurrentie van één of enkele vervoerders hebben. Daarbij leert de ervaring dat op dit moment bij kleinere concessies vaak alleen de zittende vervoerder inschrijft.
- Vervoerders mogelijk overbieden om een aanbesteding te winnen, omdat het aantal kansen om een concessie te winnen afneemt waardoor de gevolgen voor hun marktpositie groot zijn wanneer een concessie verloren gaat. Dit zou zelfs tot irreële biedingen kunnen leiden. Om dit te voorkomen zal bij de beoordeling van de biedingen een grens gesteld worden wat betreft de prijs of de omvang van het aanbod waarbij vervoerders punten krijgen; hierdoor loont het niet om te overbieden.
- Vervoerders met maar één of enkele concessies zich mogelijk uit de Nederlandse markt terugtrekken wanneer zij (één van) deze concessie verliezen en daardoor in Nederland geen basis meer hebben van waaruit zij op aanbestedingen kunnen inschrijven. Dit is een ontwikkeling die niet alleen beïnvloed wordt door de veranderingen in Oost, maar de veranderingen in Oost kunnen deze ontwikkeling wel versterken.

1b. Positie spoorvervoer

Achtergrond

- Op dit moment zijn er zowel aparte concessies voor trein- en busdiensten (unimodale concessies) als concessies voor bus- en spoorvervoer samen, een zogenaamde multimodale concessie.
- De concessies voor de Vechtdallijnen en voor Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede lopen nog 10 tot 15 jaar, zodat de vraag of deze treindiensten al dan niet deel van een multimodale concessie moeten gaan uitmaken voorlopig nog niet aan de orde is.

Onderzochte scenario's

- Meerdere treindiensten in één concessie bijvoorbeeld op basis van aandrijving (diesel of elektrisch)
- Treindiensten als onderdeel van multimodale concessies
- Unimodale, enkele treindiensten



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

Bij de beoordeling van de wijze van concessieverlening van de treindiensten is gekeken naar acht criteria:

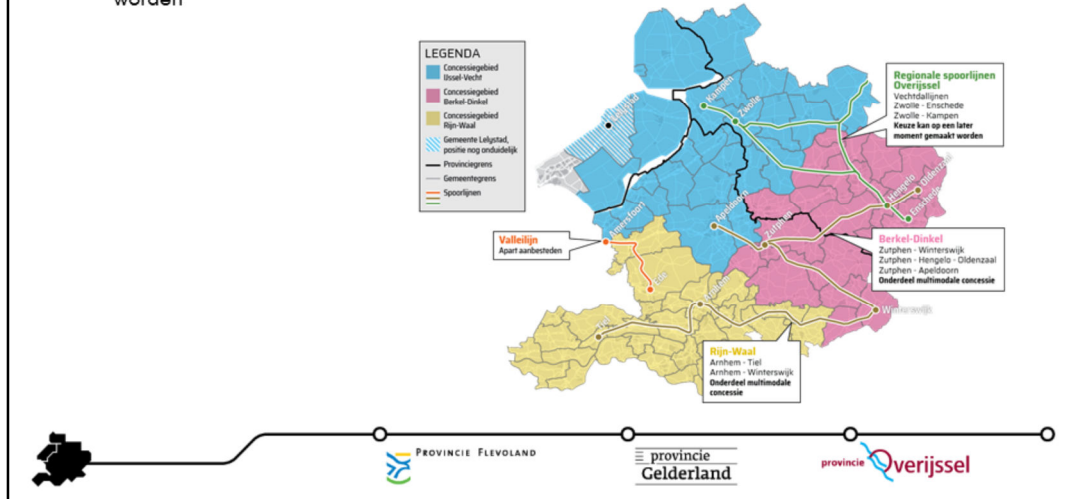
1. Reizigersbelang: visgraat, ofwel bus toeleverend aan trein
2. Vervoerkundige aspecten: synergie bus/trein, voorkomen paralleliteit van vervoer
3. Klantinterface: branding, marketing, communicatie, tarieven
4. Kosten materieel
5. Personeelskosten
6. Organisatie/doorontwikkeling
7. Concessiebeheer
8. Aanbesteding

Geconstateerd is dat synergiën tussen bus en trein bereikt kunnen worden als deze niet in één hand liggen, zoals nu bijvoorbeeld het geval is rond de Valleilijn. Daar is sprake van een unimodale treinconcessie, bestaande uit één treindienst, en een busconcessie (Veluwe) in het gebied eromheen. Unimodale concessies vragen om een grote(re) rol van de provincie als opdrachtgever om te borgen dat de vervoerders ook daadwerkelijk synergiën opzoeken. Dit kan door hier eisen aan te stellen in het Programma van Eisen, door voldoende flexibiliteit in de concessies in te bouwen en door actief deel te nemen aan (door)ontwikkeling van het netwerk. Bij een multimodale concessie heeft de vervoerder zelf een sterke prikkel om bijvoorbeeld goede aansluitingen tussen bus en trein te realiseren.

Als vervoer in één hand ligt is het namelijk eenvoudiger om te borgen dat aansluitingen goed gaan, dat er synergiën gezocht worden (visgraatmodel in plaats van parallelle lijnen) en dat het product één geheel voor de reiziger vormt. Dit vereenvoudigt ook de aansturing door de concessieverleners. Daarom hebben de provincies een voorkeur voor multimodale concessies, tenzij er sterke argumenten zijn om hier vanaf te wijken.

1b. Conclusie positie spoorvervoer

- Valleilijn: Apart aanbesteden
- Arnhem-Winterswijk, Arnhem-Tiel: onderdeel multimodale concessie Rijn-Waal
- Zutphen-Winterswijk, Zutphen-Apeldoorn en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal onderdeel multimodale concessie Berkel-Dinkel
- Vechtdallijnen, Zwolle-Enschede en Zwolle-Kampen: Keuze kan op een later moment gemaakt worden



De concessies voor de Vechtdallijnen en voor Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede eindigen in respectievelijk december 2027 en december 2032. Gelet op de einddata van de omringende busconcessies (2020-2023) is samenvoegen van beide vervoervormen in één concessie voorlopig geen optie, zodat de keuze om deze treindiensten eventueel in een multimodale concessie (bus+trein) onder te brengen op een later moment gemaakt kan worden.

Vanwege overeenkomsten in de aandrijftechniek zijn de mogelijkheden onderzocht om de vijf treindiensten Arnhem-Tiel, Arnhem-Winterswijk, Zutphen-Winterswijk, Zutphen-Apeldoorn en Zutphen-Hengelo-Oldenzaal onder te brengen in één grote spoorconcessie. Financieel en operationeel gezien zijn er diverse argumenten om dit te doen: het gaat dan met name om het reduceren van personeelskosten (standplaatsen, personeelsroosters, reservepersoneel), onderhoudskosten (efficiency, minder reservematerieel, minder spare parts), operationalisering (bijvoorbeeld beschikbaarheid personeel en materieel bij uitval, extra inzet in de spits, etc.) en beschikbaarheid van de huidige onderhoudshal voor één vervoerder. Bij dergelijke concessies valt dat alles enigszins voordeliger uit te vergelijken met de voorkeursvariant.

Het biedt echter grotere voordelen voor onder andere de reiziger wanneer de vijf treindiensten worden opgenomen in een multimodale concessie. Ook nu al maken deze treindiensten deel uit van een visgraatmodel, waarbij trein en bus samen een multimodaal 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. 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. Voor de diesellijnen geldt dat ze in de toekomst mogelijk (partieel) worden geëlektrificeerd. Dit vraagt om investeringen die door lagere exploitatiekosten kunnen worden terugverdiend. De verdeling over de concessies vormt geen belemmering voor deze mogelijke ontwikkeling.

De treindiensten Arnhem-Tiel en Arnhem-Winterswijk worden onderdeel van de multimodale concessie Rijn-Waal, vanwege de sterke vervoerkundige samenhang met de bussen in deze regio. In tegenstelling tot nu het geval is, wordt de treindienst Arnhem-Doetinchem dus in dezelfde concessie ondergebracht als Arnhem-Winterswijk. De regionale treindiensten vanuit Zutphen (naar Apeldoorn, Hengelo/Oldenzaal en Winterswijk) worden onderdeel van de concessie Berkel-Dinkel. De vervoerkundige samenhang tussen de buslijnen in de regio en de treindiensten Zutphen-Hengelo-Oldenzaal en Zutphen-Winterswijk is momenteel al sterk en dat wordt gecontinueerd. De treindienst Zutphen-Apeldoorn ligt weliswaar slechts deels in de concessie Berkel-Dinkel, maar deze lijn heeft een beperkte samenhang met de bussen in zowel de concessie IJssel-Vecht als Berkel-Dinkel. Door de lijn bij laatstgenoemde concessie te voegen, worden de operationele voordelen van meerdere treindiensten in één concessie vergroot. Het verdelen van de vijf treindiensten over twee multimodale concessies met een 'knip' in Winterswijk leidt mogelijk tot extra (structurele) kosten. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de beschikbaarheid van onderhoudshal in de concessies, maar ook met bijvoorbeeld de noodzaak van reservematerieel (per concessie). Dit nadeel weegt echter niet op tegen het voordeel van de optimalisering van de concessie-indeling voor de reizigers.

De Valleilijn blijft een aparte concessie. De meeste gebruikers van de Valleilijn reizen tussen Amersfoort en Barneveld. Station Ede/Wageningen is eveneens een sterke eindbestemming. Er wordt vooral overgestapt op treinen naar bestemmingen elders op het hoofdrailnet en de treindienst wordt slechts beperkt gevoed door de buslijnen in de regio. Er is vanuit vervoersoogpunt daarom geen expliciete reden om voor een koppeling met een concessie Rijn-Waal te kiezen of het busvervoer van de Valleilijn te koppelen aan het treinvervoer. Ook het specifieke materieel geeft geen aanleiding om de treindienst in samenhang met andere treindiensten te beschouwen omdat deze treindienst elektrisch wordt 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. Vandaar dat voorgesteld wordt om deze treindienst apart aan te besteden.

1c. Samenwerking provincies

1. Individueel aanbesteden afzonderlijke concessies

Eventueel vindt (op vrijblijvende basis) kennisuitwisseling plaats (bijvoorbeeld overleg tussen aanbestedingsteams of formatie van één aanbestedingsteam).

2. Gezamenlijk aanbesteden (provinciegrensoverschrijdende) concessies

Binnen dit scenario zijn drie varianten denkbaar:

a. Overdragen tekenbevoegdheid aan één provincie:

Eén provincie fungeert als penvoerder; iedere provincie neemt een besluit tot verlening van de concessie maar wel aan dezelfde vervoerder.

b. Aangaan samenwerkingsovereenkomst:

Provincies maken verdergaande afspraken wat betreft verdeling van taken en verantwoordelijkheden en escalatiemogelijkheden.

c. Mandateren van één provincie:

Provincies dragen taken en verantwoordelijkheden over aan één provincie die namens de provincies de aanbesteding voorbereidt en uitvoert.

3. Gezamenlijke regeling

Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen richten de provincies een aparte organisatie op (rol GS op afstand en daarmee PS ook):

a. Inkoopcombinatie (ONS): besteedt de concessies aan

b. OV-bureau (Groningen-Drenthe): besteedt de concessies aan en

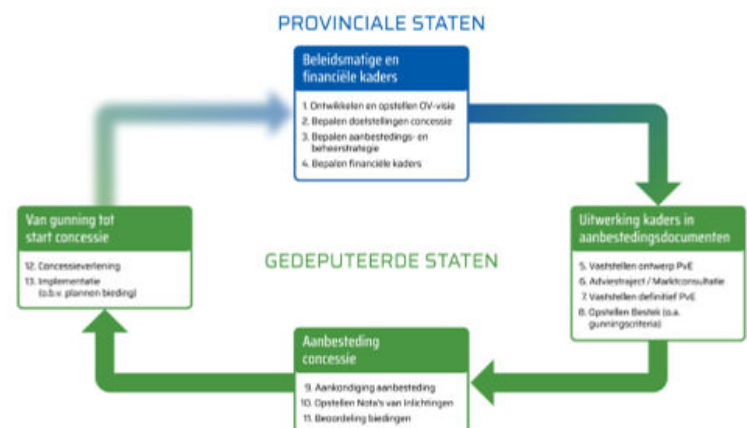
beheert de concessies vervolgens ook.



Afhankelijk van de samenwerkingsvorm die voor de aanbesteding en het beheer van concessies gekozen wordt, kunnen de rollen van GS en PS tijdens de verschillende fasen van de aanbestedingscyclus veranderen. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende veranderingen:

1. Individueel aanbesteden:
Dit heeft geen gevolgen, de bevoegdheden van GS en PS blijven in stand.
2. Gezamenlijk aanbesteden:
De bevoegdheden van PS blijven in stand. De rol van GS is afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm. Wanneer daarbij sprake is van mandatering zal GS meer op afstand komen te staan.
3. Gezamenlijke regeling:
In dit geval wordt een aparte entiteit met eigen bestuur opgericht (dit is een tijdrovend proces met directe gevolgen voor personeel). GS en PS komen in dit geval juridisch meer op afstand te staan. In de praktijk kan ervoor worden gekozen veel zaken wel aan PS en GS voor te leggen.

De aanbestedingscyclus



1c. Samenwerking provincies

	1. Individueel aanbesteden	2a. Overdragen tekenbevoegdheid	2b. Samenwerkingsovereenkomst	2c. Mandatering	3a. Inkoopcombinatie	3b. OV-bureau
Autonomie	++	+	+	-	+	--
Uniformiteit	--	+	+	+	+	+
Daadkracht	-	-	+/-	+	+	+
Organisatorische kwaliteit	-	+	+	+	+	++
Efficiëntie in beheer	--	-	+/-	+	+	++
Realiseerbaarheid	++	+	+	+/-	--	--
Passend bij herindeling concessies	--	+	++	++	+	++



Beoordelingscriteria:

- Autonomie: Hebben provincies invloed op veranderingen in de concessies?
- Uniformiteit: Zullen de eisen die aan de verschillende vervoerders gesteld worden meer uniform worden?
- Daadkracht: Kan snel en doelgericht geschakeld worden bij ontwikkelingen in een concessiegebied?
- Organisatorische kwaliteit: Vergroting professionaliteit, kennisniveau, robuustheid (minder kwetsbaar) en toekomstvastheid.
- Efficiëntie in beheer: In hoeverre is sprake van kostenvoordelen tijdens de aanbestedingsprocedure (en het beheer)?
- Realiseerbaarheid: Kan de samenwerkingsvorm al voor de start van de eerstvolgende aanbestedingsprocedure(s) operationeel zijn?
- Passend bij herindeling concessies: Sluit de samenwerkingsvorm aan bij een herindeling van concessies?

Met name aan een samenwerkingsvorm zoals beschreven onder 3a en 3b kleven grote nadelen hebben, namelijk:

- De provincies moeten een deel van hun zeggenschap over het voorzieningenniveau afgeven.
- De provincies moeten een nieuwe organisatie inrichten op basis van Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen); dit is een tijdrovend traject.

1c. Conclusies samenwerking provincies

Conclusies

- Provincies blijven verantwoordelijk voor eigen OV-budget en eigen beleidskaders
- Huidige jaarlijkse exploitatiebijdragen blijven ook de komende periode voor OV en maatwerk beschikbaar (= geen bezuinigingsopgave)
- Provincies sluiten (i) een samenwerkingsovereenkomst voor de aanbesteding en (ii) een samenwerkingsovereenkomst voor het beheer van de concessies waarin het beheerbureau OV Oost gemandateerd wordt om een aantal beheertaken uit te voeren
- Herverdeeleffecten tussen provincies worden zoveel mogelijk voorkomen en ten aanzien van dan nog resterende herverdeeleffecten worden bestuurlijke afspraken gemaakt.

Opmerking

- Elke aanbesteding leidt tot andere prijzen voor OV, ook wanneer de concessie-indeling niet zou wijzigen
- Exacte gevolgen voor elke provincie zijn moeilijk te bepalen door herindeling concessiegebieden en verschillen in opbrengstverantwoordelijkheid



PROVINCIE FLEVOLAND

provincie
Gelderland

provincie
Overijssel

De provincies hebben vergelijkbare algemene doelstellingen en taakopvattingen ten aanzien van het openbaar vervoer. De provincies verschillen echter in de wijze waarop de afgelopen jaren invulling is gegeven aan de ontwikkeling van het openbaar vervoer. Daarbij verschillen de beschikbare middelen en het huidige OV-aanbod per provincie. GS van de drie provincies hebben daarom de voorkeur om uit te gaan van een combinatie van de mogelijkheden onder twee (zie pagina 12), waarbij autonomie van de provincies gecombineerd wordt met daadkracht in de uitvoering.

Omdat de huidige concessies verschillende kostprijzen en verschillende verhoudingen tussen kosten en opbrengsten hebben, is de verwachting dat wanneer geen maatregelen worden getroffen samenvoeging van concessies tot een herverdeling van middelen over de concessies zal leiden (= herverdeeleffecten). De nieuwe concessies zullen zo worden ingericht dat deze herverdeeleffecten zoveel mogelijk worden voorkomen. Ook worden in de overeenkomsten afspraken vastgelegd over hoe met eventuele resterende herverdeeleffecten zal worden omgegaan. Daarbij moet worden aangetekend dat elke aanbesteding nieuwe kostprijzen en een nieuwe verhouding van kosten en opbrengsten oplevert; dit aanbestedingseffect is moeilijk te scheiden van het effect van de nieuwe concessie-indeling.

2a. Afbakening OV-concessies

Achtergrond

- Met de introductie van nieuwe vervoermiddelen (o.a. elektrische fiets) en mobiliteitsdiensten (deelauto, deeltaxi en deelfiets) kunnen inwoners en bezoekers van de drie provincies uit een steeds groter aantal vervoervormen kiezen. Dit is nog sterk in ontwikkeling
- Soms vullen deze vervoervormen elkaar aan, soms concurreren ze met elkaar
- Een aantal vervoervormen wordt met publieke middelen gefinancierd; andere vervoervormen komen voort uit particuliere initiatieven, waaronder vrijwilligersvervoer
- Provincies leggen verschillende accenten wat betreft de rol en organisatie van andere vervoervormen naast openbaar vervoer

Vraag

Welke vervoervormen zijn onderdeel van de concessies en welke vervoervormen worden buiten de concessies om geregeld?

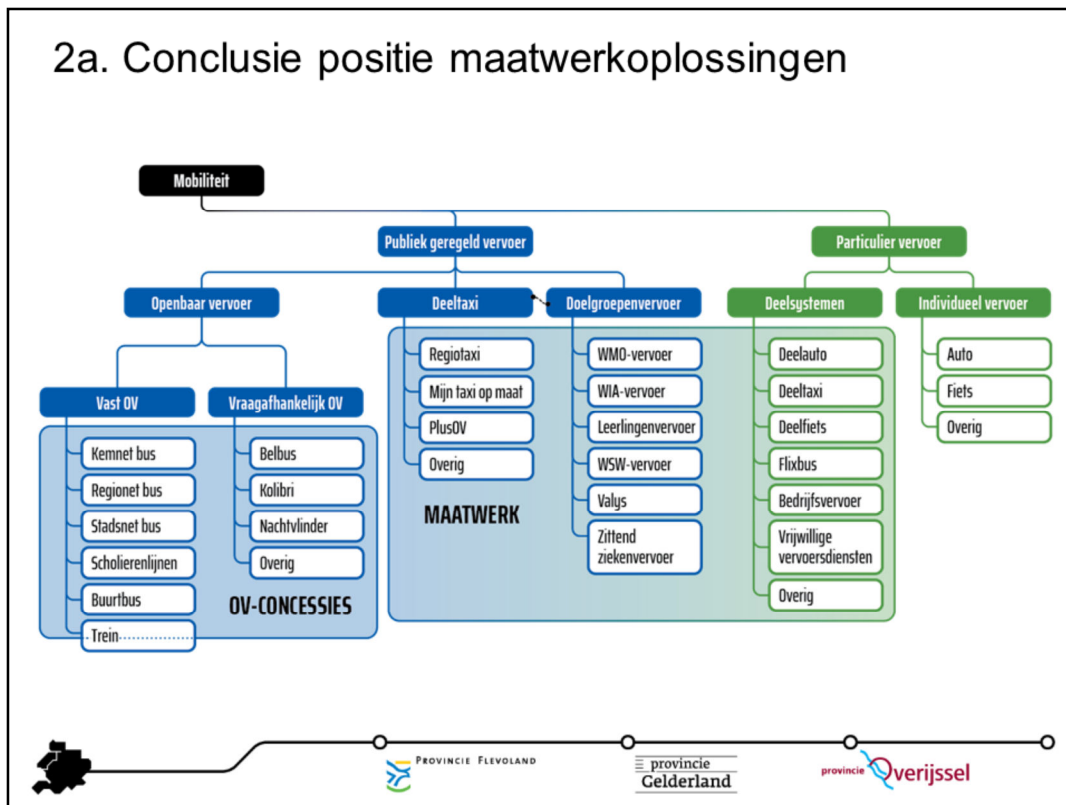


Op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn de provincies verantwoordelijk voor het openbaar vervoer binnen hun provincies. Via het provinciefonds krijgen zij middelen om deze verantwoordelijkheid in te vullen. Eventueel kunnen provincies hun verantwoordelijkheden delegeren, zoals op dit moment bij het stadsvervoer in Almere en Lelystad het geval is.

Naast het openbaar vervoer kunnen inwoners en bezoekers van de drie provincies van een groot aantal andere vervoervormen gebruik maken. De figuur op de volgende pagina geeft een beeld (maar geen uitputtende opsomming) van de verschillende vervoervormen die op dit moment in de drie provincies worden aangetroffen. Deze vervoervormen zijn soms publiek geregeld, dan is een overheid de opdrachtgever en/of de subsidiegever, zoals bij diverse vormen van doelgroepenvervoer. Het kan ook om particuliere vervoervormen gaan, zoals de eigen auto of (elektrische) fiets. Onder particulier vervoer vallen ook commerciële deelsystemen, zoals deelauto, deelfiets, deeltaxi en vrijwilligersvervoer dat door burgers zelf georganiseerd wordt. Met name de deelsystemen zijn de laatste jaren in opkomst. Voor alle genoemde vervoervormen geldt dat de provincies geen wettelijke bevoegdheid hebben om hiervoor een exclusief recht aan één aanbieder te verlenen (= concessie); wel kunnen provincies eventueel middels aanbestedingen van contracten of subsidieregelingen de ontwikkeling van deze vervoervormen financieren en/of stimuleren als zij zich hiervoor verantwoordelijk voelen.

Dit stelt de provincies voor de vraag of en zo ja welke rol provincies (willen) hebben als het gaat om het faciliteren en stimuleren van deze vervoervormen. De drie provincies hebben hetzelfde beeld wat betreft hun taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het openbaar vervoer; ze delen ook de opvatting dat maatwerk buiten de concessies georganiseerd dient te worden. De provincies leggen verschillende accenten wat betreft de rol en organisatie van deze andere mobiliteitsvormen (= maatwerkoplossingen) naast het openbaar vervoer. Het voorstel voor het bereik van de OV-concessies moet de provincies de ruimte bieden om ten aanzien van dit punt hun eigen koers te varen, juist om in te spelen op ontwikkelingen in markt en maatschappij.

2a. Conclusie positie maatwerkoplossingen



Op basis van de verkenning wordt voorgesteld om wat betreft de afbakening van de concessies aansluiting te houden bij de definitie van openbaar vervoer uit de Wet personenvervoer 2000. Het voorstel biedt de provincies de ruimte om ten aanzien van maatwerkoplossingen hun eigen koers te varen door:

1. 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.
2. 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 geen ruimte biedt om een alleenrecht aan te besteden voor andere vervoervormen dan het openbaar vervoer. Wordt dit toch gedaan dan kan tegen de uitkomst van de aanbesteding bezwaar worden gemaakt door andere marktpartijen omdat de winnaar van de concessie dergelijke vervoervormen gesubsidieerd op de markt kan zetten. Daarmee 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 gesubsidieerd monopolie 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.
 - De vervoerder waaraan de concessie gegund wordt, niet altijd over de specifieke kennis en ervaring beschikt die nodig is om een bepaalde vervoervorm goed te organiseren en uit te voeren. Niet elke vervoerder is bijvoorbeeld in staat een smart taxiconcept aan te bieden.
 - Dit zal leiden tot meer maatwerkconcepten gericht op kleine en grote reizigersgroepen 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 maatwerkoplossingen.

Bij de afbakening van de OV-concessies en het maatwerk gelden de volgende opmerkingen:

- Publiek geregeld 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 (spitsbussen gericht op scholieren die naar de middelbare school gaan en aansluiten op deze schooltijden) op termijn, al dan niet met subsidie van provincies, door de scholen zelf georganiseerd gaat worden. Op die manier kan dit vervoer mogelijk beter aansluiten bij de specifieke mobiliteitsvraag van scholieren.
- 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 bestaan en faciliteren van nieuwe buurtbusprojecten.

2b. Ruimte voor vernieuwingen

Achtergrond

- Inwoners en bezoekers van provincies willen zo snel en makkelijk mogelijk van A naar B kunnen reizen
- De verwachting is dat de komende jaren nieuwe maatwerkoplossingen voor hun vervoerbehoefden zullen ontstaan; de vraag is alleen welke en in welk tempo
- Daarnaast zijn er mede doortechnologische ontwikkelingen (markt)partijen die als intermediair tussen reiziger en aanbieders van vervoervormen nieuwe mobiliteitsdiensten op het gebied van informatievoorziening en boeken/betalen aanbieden: MaaS (= Mobility as a Service)

Vragen

- Wat is ervoor nodig om nieuwe maatwerkoplossingen en mobiliteitsdiensten die reizigers meer en soms betere keuzemogelijkheden bieden een kans te geven?
- Welke rol zien de provincies daarbij voor zichzelf en vervoerders weggelegd?
- Hoe zorgen de provincies voor samenhang in en regie op de mobiliteitsdiensten?
- Hoe wordt voorkomen dat de ruimte die aan aanbieders van maatwerkoplossingen en mobiliteitsdiensten geboden wordt tot veel onzekerheid bij vervoerders leidt wat betreft de omvang van hun concessies?



Gelderland

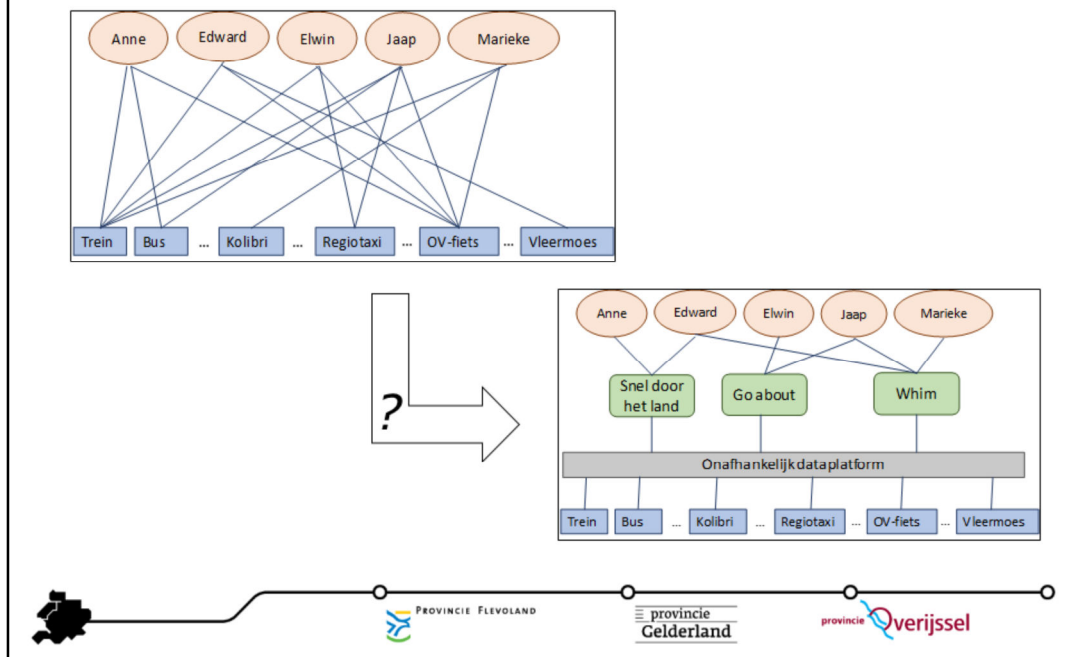


De afgelopen jaren is gebleken dat mensen bereid zijn om verder naar een halte te lopen of te fietsen wanneer zij vanaf die halte snel naar hun plek van bestemming kunnen reizen. Tegelijkertijd neemt het aantal mensen dat afhankelijk is van openbaar vervoer dat dicht bij hun huis en bestemming halteert (= 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 om deze door reizigers gewenste ontwikkelingen niet in de weg te staan. Tegelijk is het belangrijk dat mensen die nu afhankelijk zijn van het openbaar vervoer toegang tot mobiliteit houden. Daarnaast is de samenhang tussen de verschillende mobiliteitsdiensten belangrijk. Alleen dan kunnen reizigers integraal reizen.

Bovendien schept nieuwe technologie ('Internet of Things' en 'big data') mogelijkheden voor een veel sterker geïntegreerd mobiliteitssysteem, waarbij reizigers met een smartphone, goed geïnformeerd met actuele reis- en prijsinformatie, reizen plannen, boeken, betalen en uitvoeren, van deur tot deur. Het benutten van deze mogelijkheden maakt het mogelijk dat in de nabije toekomst een markt voor slimme mobiliteitsdiensten zal gaan ontstaan met nieuwe aanbieders en businessmodellen, waarbij diverse mobiliteitsdiensten worden aangeboden. Naast het mogelijk uitbreiden van de klassieke verplaatsingsdiensten (OV, taxi en carpoolen) gaat het ook om het toegankelijker maken van voertuigdiensten, waarbij voertuigen tijdelijk worden gebruikt. Mobility as a Service (MaaS) maakt het mogelijk om delen van het OV flexibel te laten aansluiten op wensen van reizigers. Hoewel auto- en fietsdelen nu nog een bescheiden rol speelt in de mobiliteit, is de verwachting dat deze rol zal toenemen. Ook vraaggestuurd vervoer klopt aan de deur met bedrijven als UBER en Lyft. Op langere termijn zal deze ontwikkeling worden versterkt met de komst van autonoom rijden waarbij de grenzen met het bestaande OV kunnen vervagen en de markt voor mobiliteitsdiensten verder zal groeien.

Tot nu toe maakt een beperkte groep reizigers gebruik van de hierboven beschreven mobiliteitsdiensten. Dit is een gevolg van de beperkte bekendheid bij (informatie is versnipperd) en toegankelijkheid van deze systemen (verplicht lidmaatschap) voor bezoekers/buitenstaanders. De introductie van MaaS-dienstverleners als GoAbout en Whim verlagen de drempel om van maatwerkoplossingen gebruik te maken. De vraag is hoe in de nieuwe concessies op deze ontwikkelingen ingespeeld kan en moet worden en tegelijkertijd zekerheid richting reizigers en vervoerder kan worden geboden. In de Nota van Uitgangspunten wordt door het categoriseren van lijnen deze onzekerheid weggenomen.

2b. Toekomstbeeld mobiliteitsmarkt?



De provincies verwachten dat op termijn een driedeling in de dienstverlening richting reizigers gaat ontstaan, namelijk:

1. Mobiliteitsproviders, ofwel aanbieders van publiek geregelde en particuliere vervoervormen: de OV-concessiehouder en andere vervoeraanbieders, zoals exploitanten van taxidiensten, deelauto's en -fietsen.
2. MaaS-dienstverleners waar reizigers terecht kunnen voor informatie over de verschillende vervoervormen en hun reis kunnen boeken/reserveren en betalen, waar dit nu nog rechtstreeks via de mobiliteitsproviders verloopt. Bij de MaaS-dienstverlener kunnen reizigers een op maat gemaakt reisproduct afnemen.
3. Een (onafhankelijk) dataplatform (bijvoorbeeld het NDOV, Nationaal Datawarehouse Openbaar Vervoer, een samenwerkingsverband van de 15 samenwerkende concessieverleners) die als intermediair fungeert tussen de mobiliteitsproviders en MaaS-dienstverleners. Dit dataplatform is vergelijkbaar met dataplatforms in de hotel-, luchtvaart- en bankensector.

Gelet op het toenemende belang van informatievoorziening en betaal mogelijkheden, zien de provincies voor zichzelf een rol weggelegd bij de realisatie van het dataplatform. Deze rol bestaat er in ieder geval uit dat de provincies in concessies en contracten regelen dat het dataplatform de beschikking over alle relevante informatie krijgt en deze informatie ook aan derden beschikbaar mag stellen (= open data). Naast open data zal de vervoerder ook haar reisproducten beschikbaar moeten stellen en toegang moeten geven tot gegevens over en betalingswijzen in het openbaar vervoer (= open betalen/open reisproducten). Zo kunnen reizigers via MaaS-dienstverleners zowel reisadvies en reserveringen doen als op de vervoerbehoefte afgestemde reisproducten afnemen. Vanwege de beoogde reikwijdte van het dataplatform zullen de provincies met andere provincies en vervoerregio's bepalen in hoeverre zij een rol moeten spelen als het gaat om de instelling van het toezicht op het dataplatform zelf.

2b. Regie openbaar vervoer – maatwerk

Conclusies

- Om een samenhangend systeem te realiseren hoeft de regie op het openbaar vervoer en het totale mobiliteitssysteem niet te veranderen ten opzichte van nu.
- Het is daarbij van belang dat de provincies voldoende aandacht geven aan een goede afstemming tussen openbaar vervoer en maatwerk. Alleen zo kan de reiziger integraal in zijn vervoerbehoefte worden voorzien.
- Om de realisatie van Mobility as a Service mogelijk te maken is het belangrijk dat vervoerders en andere aanbieders van mobiliteitsdiensten, reisinformatie en betalingsmogelijkheden als open data beschikbaar stellen.



De provincies zien voor zichzelf geen rol in het gaat om het contracteren/stimuleren van MaaS-dienstverleners; de verwachting is dat vanuit de markt voldoende initiatieven zullen komen en dat reizigers voor die dienstverleners zullen kiezen die het beste in hun (vervoer)behoefte voorzien. Als blijkt dat de markt geen MaaS-proposities ontwikkelt zullen de provincies dit nader bekijken. Dit is echter een keuze die niet voorligt in deze Nota van Uitgangspunten, omdat dataplatform en MaaS-dienstverleners buiten de concessie vallen. Door de rol van MaaS-dienstverlener niet via de concessie bij de vervoerder neer te leggen, wordt voorkomen dat deze rol voor lange tijd bij één partij wordt neergelegd. Dit draagt eraan bij dat de provincies mee kunnen bewegen met alle ontwikkelingen die zich op dit vlak nog zullen voordoen. Bovendien bleek in de marktconsultatie dat aanbieders van andere mobiliteit de voorkeur geven aan een neutralere partij als MaaS-dienstverlener dan de OV-concessiehouder. De vervoerder kan zich wel ontwikkelen tot MaaS-dienstverlener, maar dit gebeurt dan dus buiten de concessie en niet op basis van exclusiviteit.

Om de samenhang tussen de verschillende mobiliteitssystemen te waarborgen, kiezen de provincies als uitgangspunt dat de regie bij de eigenaar en financier van elk systeem ligt. Voor het openbaar vervoer zijn dit dus de OV-concessiehouder en de drie provincies. De regie op bijvoorbeeld (ongesubsidieerde) deeltaxisystemen komt bij de desbetreffende exploitant te liggen. De samenhang wordt geborgd doordat de provincies bij de vervoerder en andere marktpartijen een goede afstemming tussen openbaar vervoer en maatwerk te stimuleren. De eisen die de provincies stellen aan open data en open betalen/open reisproducten en daarmee de mogelijkheid voor MaaS-dienstverleners op de vervoerbehoefte van reizigers afgestemde producten te ontwikkelen, dragen eveneens bij aan een samenhangend mobiliteitssysteem.

2b. Afweging flexibiliteit vs. zekerheid

Conclusies

- Om zowel zekerheid als flexibiliteit te bieden aan reizigers, vervoerders, provincies en andere belanghebbenden, helpt het de huidige buslijnen te verdelen over drie categorieën.
- De categorieën zijn:
 - A. hoofdassen die samen met de trein het hoofdnetwerk vormen
 - B. sterke lokale en regionale lijnen
 - C. ontwikkellijnen
- Zowel de vervoerder (vanuit opbrengstverantwoordelijkheid) als de provincie(s) (vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid) streven naar een optimaal vervoeraanbod, dat aansluit op de behoeften van de reizigers.
- Vervoerders en provincies kunnen niet eenzijdig grote veranderingen aanbrengen in het OV-aanbod maar de provincies hebben wel de regie bij wijzigingen in de ontwikkellijnen.



Op de hoofdassen en sterke lijnen zal het aantal reizen en reizigers naar verwachting groeien, dit zijn voor de vervoerder lijnen die zekerheid bieden en de hoogste reizigersopbrengsten kennen. De komende concessieperiode zullen ze zeker blijven bestaan, al behoudt de vervoerder de mogelijkheid om samen met de provincies te zoeken naar een verdere optimalisatie van het OV-aanbod en dit af te stemmen op de reizigersbehoeften. Voor ontwikkellijnen is continuering minder vanzelfsprekend en wordt van de vervoerder meer creativiteit gevraagd. Daarom is er een onderscheid in drie categorieën busverbindingen gemaakt:

- **Hoofdassen:** Dit zijn sterke busverbindingen 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.
- **Sterke lokale en regionale buslijnen:** Dit zijn busverbindingen, zowel binnen steden als regionale verbindingen, waarop zoveel mensen reizen dat te verwachten valt dat deze busverbindingen de komende concessieperiode in een behoefte blijven voorzien. Aanpassingen in dienstregeling, frequentie of route zijn wel mogelijk, afhankelijk van de vraag.
- **Ontwikkellijnen:** Dit zijn busverbindingen die niet optimaal aansluiten op de vervoerbehoefden 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.

Aan elke categorie zullen in het Programma van Eisen een aantal criteria worden gesteld en zal de vervoerder worden gevraagd het aanbod op deze lijnen te beschrijven. De inschrijver behoudt daarmee de ruimte om een aantal zaken naar eigen inzicht in te vullen, wat de inschrijver de kans geeft zich te onderscheiden. Dit past bij het voorstel om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessiehouder te leggen. In het ontwikkelplan geeft de vervoerder bij de inschrijving aan wat de plannen van de vervoerder met de ontwikkellijnen zijn voor de eerste vijf jaar. Dit draagt bij aan de zekerheid over het vervoeraanbod voor alle betrokkenen. Ten slotte geldt dat wanneer de toekomstige concessiehouder ontwikkellijnen wil wijzigen, wil omzetten in maatwerk of wil opheffen hij zijn voorstel moet onderbouwen in zijn vervoerplan. Het vervoerplan moet door de provincies worden goedgekeurd. Provincies kunnen ook zelf vooraf aan de concessiehouder meegeven dat hij in zijn vervoerplan het omzetten of opheffen van bepaalde ontwikkellijnen moet verwerken.

Opgemerkt moet worden dat de provincies wel zelf elk de regie houden over de transitie van ontwikkellijnen naar maatwerk. Op basis van provinciale wensen kunnen hierbij ook verschillen ontstaan tussen de drie provincies. Deze eigen beleidsruimte behouden de provincies in de toekomstige samenwerkingsrelatie, net als nu het geval is.

3. Rolverdeling provincies en vervoerder

Achtergrond

- Opbrengsten concessie omvatten drie componenten: opbrengsten OV-chipkaart en andere kaartsoorten, vergoeding Studenten OV-kaart en exploitatiebijdrage
- Concessies bevatten verschillende afspraken over opbrengstverantwoordelijkheid: bij provincie, bij vervoerder of gedeeld
- Opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelruimte horen bij elkaar en moeten in balans zijn
- Provincies voeren op dit moment gezamenlijk Marketing ('Ervaar het OV')
- Provincies hebben recent het Tarievenhuis Oost vastgesteld

Vragen

- Waar komt in de nieuwe concessies de opbrengstverantwoordelijkheid te liggen?
- Wat betekent het antwoord op eerste vraag voor de positie van de ontwikkelrol?
- Wat betekent dit voor de positie van de huidige ontwikkelteams?



De opbrengsten van een concessie omvatten voor de vervoerder drie componenten, te weten:

- De opbrengsten uit de OV-chipkaart (o.a. saldoreizen, abonnementen) en wagenverkoop, e-tickets e.d.
- De vergoeding van het ministerie van OCW voor de Studenten OV-kaart.
- De subsidie die door de provincies beschikbaar wordt gesteld (= exploitatiebijdrage).

De huidige concessies bevatten verschillende afspraken over 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. Afhankelijk van de positie van de opbrengstverantwoordelijkheid hebben provincies of vervoerders een grotere of kleinere rol bij de ontwikkeling van het openbaar vervoer binnen de concessie. Dit vanuit de gedachte dat de partij die opbrengstverantwoordelijk is ook de instrumenten moet hebben om de hoogte van de opbrengsten te kunnen beïnvloeden.

Ook wanneer de ontwikkelrol bij de vervoerder ligt, betekent dit in de praktijk niet dat hij absolute vrijheid krijgt om het openbaar vervoer te ontwikkelen zoals hem goed lijkt. Opdrachtgevers stellen in dat geval kaders waarbinnen de vervoerder ontwikkelruimte heeft. Deze kaders garanderen een bepaalde basiskwaliteit en kunnen betrekking hebben op:

- OV-aanbod (lijnvoering, frequenties en bedieningstijden)
- Uitvoeringskwaliteit (rituitval en stiptheid)
- Toegankelijkheid
- Sociale Veiligheid
- Reisinformatie
- Marketing
- Tarieven

De provincies voeren op dit moment een gezamenlijk marketingbeleid in samenspraak met de marketingactiviteiten van de vervoerders en hebben zij onlangs gezamenlijk het Tarievenhuis Oost vastgesteld.

3. Conclusies rolverdeling provincies en vervoerder

- Opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder
- Ontwikkelruimte voor vervoerder, binnen door provincies gestelde kaders, op het gebied van:
 - Netwerkontwikkeling (hoofdassen in samenwerking op Oost-niveau, basisnetwerk en ontwikkellijnen)
 - Uitvoeringskwaliteit
 - Reisinformatie
 - Marketing
 - Productformules
 - Tarieven

Gebaseerd op Ontwikkelplan dat richtinggevend is voor periode van 5 jaar

- Eigendom van gegevens, productformules, merk en huisstijl ligt bij provincies i.v.m. continuïteit over concessieduur en concessiegrenzen



Uit de verkenning komt een voorkeur om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerders te leggen. Belangrijke overwegingen hierbij zijn:

1. De opbrengsten bestaan voor een belangrijk deel 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 tussen 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 en bestaande reizigers te behouden.

Als vervoerders opbrengstverantwoordelijk zijn is het belangrijk dat zij ook de mogelijkheid hebben om met gerichte maatregelen de hoogte van hun opbrengsten te beïnvloeden. Concreet betekent dit dat vervoerders ruimte moeten krijgen om het OV-aanbod, uitvoeringskwaliteit, reisinformatie en marketing en tarieven binnen door de provincies gestelde kaders te ontwikkelen. Deze kaders worden in het Programma van Eisen of in een algemeen geldend beleidskader als 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.

Omdat de ervaring leert dat het veel tijd vergt voordat maatregelen effect hebben en de provincies willen voorkomen dat na afloop van de concessie weer opnieuw begonnen moet worden, is het wenselijk dat het eigendom van gegevens, productformules, merk en huisstijl bij de provincies ligt. De nieuwe concessie-indeling en de grotere ontwikkelruimte voor de vervoerder kan er wel toe leiden dat in gebieden andere huisstijlen komen. De huidige huisstijlen zijn veelal afgestemd op het concessiegebied (Veluwe, Twents) of concessieverlener (Overijssels blauw). In de nieuwe situatie kunnen de huisstijlen/productformules bijvoorbeeld meer geënt worden op de kenmerken van het openbaar vervoer zelf (snel, direct).

4. Duurzaamheid

Achtergrond

- Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer is leidend:
 - 2025: alle nieuwe bussen zero emissie
 - 2030: alle bussen zero emissie
 - 2025: 100% hernieuwbare energie
- Transitie naar zero emissie mag niet ten koste van het voorzieningenniveau gaan
- Maatschappelijk verantwoorde uitvoering van concessies omvat meer dan de transitie naar zero emissie busvervoer, maar omvat bijvoorbeeld ook aspecten als Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en Social Return on Investment



In 2016 hebben de provincies het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer getekend waarin een aantal mijlpalen voor de transitie naar zero emissie 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.

Er zijn momenteel twee technieken voor de concessie IJssel-Vecht beschikbaar, waarop het busvervoer zonder emissie kan rondrijden. Dit zijn de batterij-elektrische bussen en waterstofbussen:

- Met de batterij-elektrische techniek wordt momenteel ervaring opgedaan in binnen- en buitenland. Sinds eind 2016 rijden in de concessie Zuidoost Brabant 43 elektrische bussen en binnenkort zullen deze ook rondom Schiphol gaan rijden als onderdeel van de concessie Amstelland-Meerlanden. Uit deze ervaringen blijkt dat de techniek betrouwbaar en betaalbaar is geworden voor het stadsvervoer. Voor het streekvervoer geldt dit momenteel nog niet. Dit ligt aan de beperkte actieradius van batterij-elektrische voertuigen. Indien batterij-elektrisch wordt ingezet voor streeklijnen is vanwege de extra laadmomenten meer materieel nodig en meer laadinfrastructuur onderweg. De laadmomenten onderweg zullen ook tot langere reistijd voor de reizigers leiden.
- Waterstof is een energiedrager die het meest geschikt is om in het streekvervoer toe te passen. Het rijden op waterstof is nu nog duur en er is weinig ervaring mee, wat extra risico's geeft. Doordat in het streekvervoer meer kilometers worden gemaakt is de prijs van waterstof erg belangrijk voor de totale kosten. De prijs en de beschikbaarheid van waterstof zal zich de komende tijd gunstig moeten ontwikkelen om breed in te kunnen zetten op een betrouwbare en betaalbare manier.

Voor de terugverdientijd is het belangrijk dat de nieuwe techniek gepaard gaat met lagere kosten voor brandstof en onderhoud en een langere afschrijvingsperiode van het materieel. Uit (inter)nationale ervaringen (bijvoorbeeld de concessie Zuidoost-Brabant) en gesprekken met marktpartijen weten de provincies dat dit voor het stadsvervoer sneller terug te verdienen is dan voor het streekvervoer. Onderzoek laat zien dat de terugverdientijd voor het invoeren van elektrisch busmaterieel in de stad op circa 8 jaar ligt en voor streekvervoer op circa 15 jaar. In het stadsvervoer wordt er frequenter en met kortere afstanden gereden, waardoor de exploitatie efficiënter door de vervoerder georganiseerd kan worden.

De provincies zijn zich er van bewust dat het begrip Duurzaamheid meer omvat dan de inzet van zero emissievoertuigen, maar bijvoorbeeld ook aspecten omvat als (i) de wijze waarop energie wordt opgewerkt, (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).

4. Conclusies duurzaamheid

- Geleidelijke transitie i.p.v. een 'Big bang':
 - Een kostenneutrale transitie is alleen mogelijk bij een geleidelijke transitie en niet bij een big bang bij de start van de concessie.
 - Stadsvervoer: elektrisch vanaf de start van de concessie.
 - Streekvervoer: zero emissie tijdens de concessie worden door verwachte technologische ontwikkelingen.
- CO2-reductie tijdens de transitiefase, bijvoorbeeld door de inzet van biobrandstoffen.
- Mogelijkheid tot realisatie van eventuele hogere ambities van provincies, mits hiervoor extra budget beschikbaar wordt gesteld.



De provincies stellen als voorwaarde dat de transitie naar Zero Emissie budgetneutraal wordt doorgevoerd, zodat de transitie niet ten koste van het OV-aanbod gaat. De provincies hebben daarom een studie laten uitvoeren die inzicht geeft in het moment waarop dit voor de verschillende onderdelen van het OV-netwerk realiseerbaar is.

Op basis van de resultaten van de studie verwachten de provincies dat in ieder geval het stadsvervoer vanaf de start van de concessies budgetneutraal met (batterij-)elektrische bussen kan 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 streekvervoer is dat bij start van de concessie niet mogelijk. In plaats daarvan is het raadzaam om bij de transitie naar zero emissie de technische ontwikkelingen te volgen en daarnaast te kijken in hoeverre het mogelijk is om op andere wijze een reductie van de CO2-uitstoot kan worden gerealiseerd.

Om de transitie financieel aantrekkelijker te maken voor vervoerders kunnen de volgende maatregelen worden overwogen:

- Een overnameregeling voor zero emissievoertuigen + laadinfrastructuur, vergelijkbaar met de overnameregeling voor treinen
- Een provinciale regeling voor de financiering van zero emissievoertuigen + laadinfrastructuur, waardoor vervoerders makkelijker in zero emissie kunnen investeren en de kosten hiervan per saldo lager uitvallen.

Mocht toch een versnelde ambitie geambieerd worden, dan zullen extra financiële middelen beschikbaar gesteld moeten worden.