

**Onderwerp**

Aanpassing concessiegebieden OV-concessies Oost

Kern mededeling:

De Provinciale Staten van de provincies Gelderland en Overijssel hebben de indeling van hun OV-concessies aangepast. Hierdoor ontstaan kleinere concessies dan oorspronkelijk was voorzien. In plaats van de twee concessies Berkel-Dinkel en Rijn-Waal komen er drie concessies: Twente - ZHO, Achterhoek - Rivierenland en Arnhem - Nijmegen - Foodvalley.

Dit besluit betekent een aanpassing van de gezamenlijke Nota van Uitgangspunten Openbaar Vervoer van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel.

Mededeling:

In 2018 (#2230486) hebben Provinciale Staten de Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht Rijn-Waal Berkel-Dinkel (NvU Oost) (#2714024, bijlage 1) vastgesteld. Mede door de coronapandemie hebben vervoerders aangegeven bedenkingen te hebben bij (te) omvangrijke concessies. Bij de aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht is geconstateerd dat deze concessie niet in omvang of indeling hoefde te wijzigen. U bent hierover op 8 december 2020 door Gedeputeerde Staten geïnformeerd (#2708787, bijlage 2).

De provincies Gelderland en Overijssel zijn met elkaar in overleg gegaan over een andere concessie-indeling als alternatief voor hun concessies Berkel-Dinkel en Rijn-Waal. Provinciale Staten van deze provincies hebben op 25 januari 2023 (provincie Overijssel) en 8 februari 2023 (provincie Gelderland) de nieuwe concessiegebieden vastgesteld en daarmee de Nota van Uitgangspunten op dit punt gewijzigd.

In bijlage 3 is te zien dat de concessies Berkel-Dinkel en Rijn-Waal vervallen en dat hiervoor in de plaats de concessies Twente - ZHO, Achterhoek-Rivierenland en Arnhem - Nijmegen - Foodvalley komen.

Ambtelijk zijn de drie provincies in gesprek of de NvU Oost op meer aspecten aanpassing nodig heeft. Allereerst omdat de provincies Gelderland en Overijssel nieuwe aanbestedingen moeten voorbereiden maar ook om een actueel kader te hebben voor de tussentijdse reviews in de concessie IJssel-Vecht 2023-2035 waarvan de drie provincies opdrachtgever zijn. Deze concessie start in december 2023 in de provincie Flevoland. Deze gewijzigde NvU Oost zal door de drie Provinciale Staten moeten worden goedgekeurd. Besluitvorming is dan eind 2023 voorzien.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
NvU IJssel-Vecht Berkel-Dinkel Rijn-Waal (NvU Oost)_definitief 2018	2714024	Ja
Statenmededeling Start heraanbesteding OV-concessie IJssel-Vecht	2708787	ja
Bijlage: 2023 kaarten aanpassing concessiegebieden OV-concessies Oost	3059794	Ja

Registratienummer

3059838

Datum

7 februari 2023

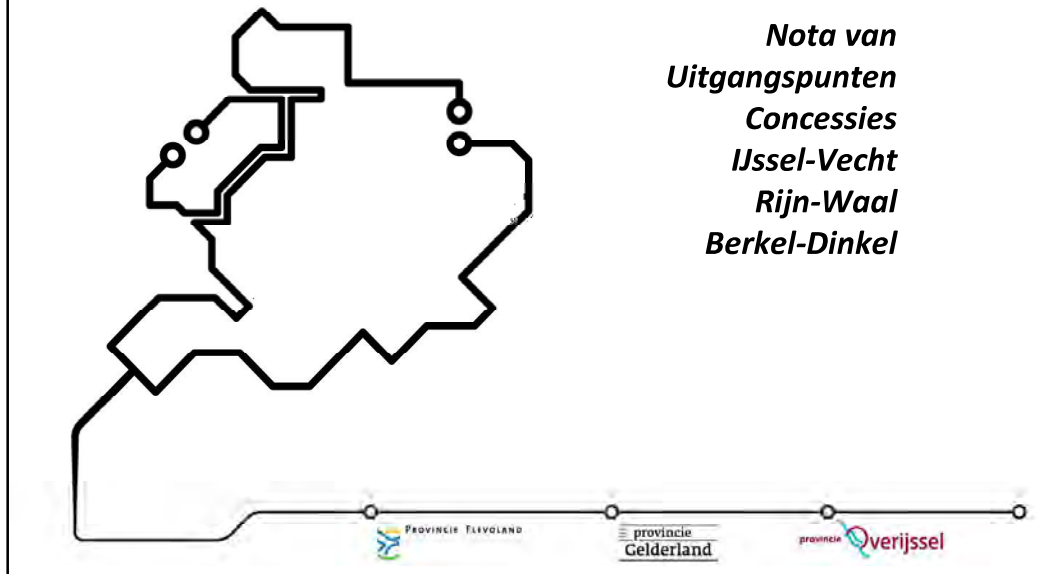
Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Reus, J. de****Ter kennisname aan PS en
burgerleden**

Aanbesteding OV-concessies Flevoland, Gelderland en Overijssel

BIJLAGE 1



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.

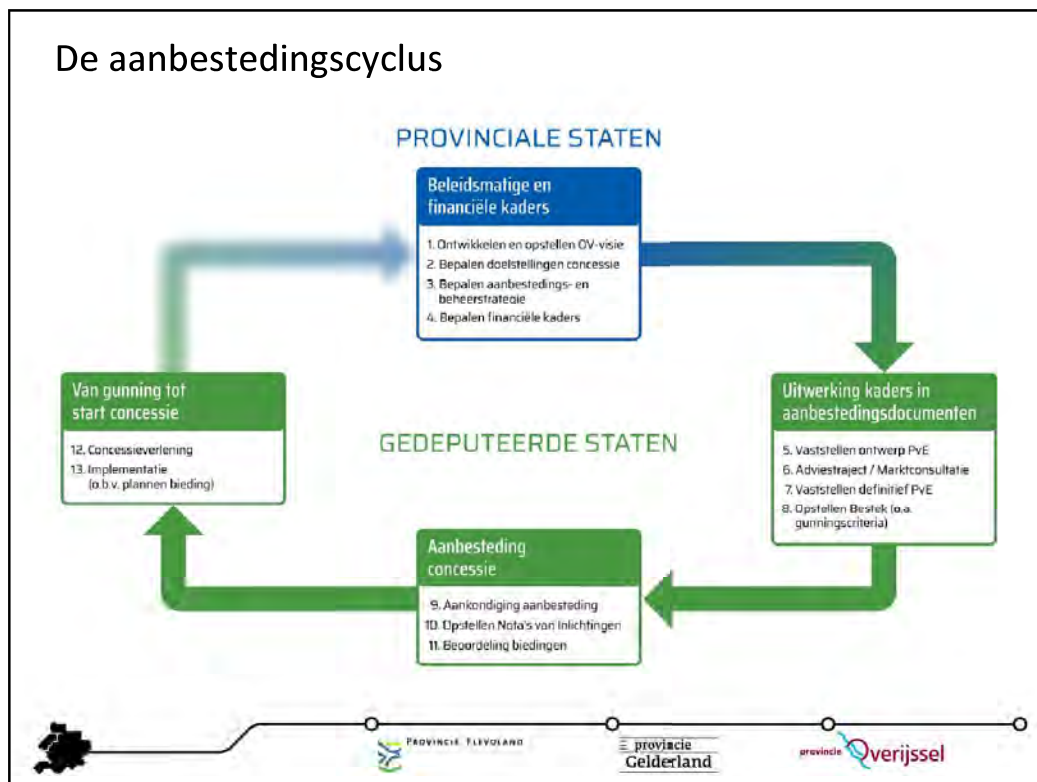
Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) is op 1 januari 2001 de concessiesystematiek in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Een concessie geeft een vervoerder het exclusief recht om openbaar vervoer in een bepaald gebied en/of op bepaalde verbindingen te verrichten; het is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



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

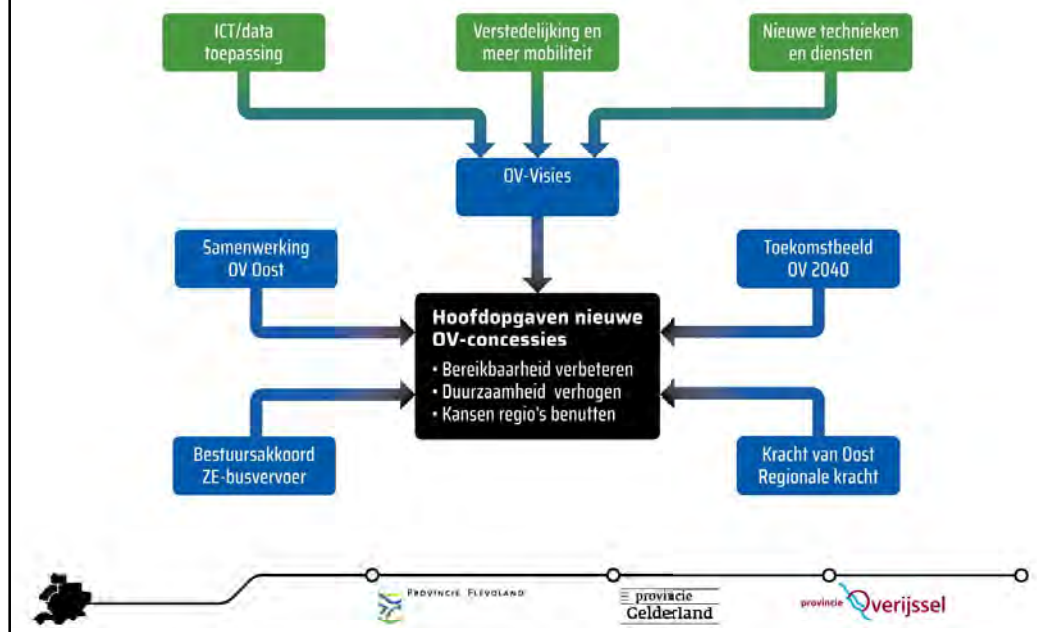
- Midden-Overijssel: augustus 2020
- Veluwe: december 2020
- Valleilijn: december 2021
- Lelystad: december 2021 (opdrachtgeverschap op dit moment gedelegeerd naar de gemeente Lelystad)
- Arnhem Nijmegen: december 2022 (met nog een mogelijkheid tot verlenging met 2 jaar)
- IJsselmond: december 2023
- 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 hoofdpunten 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 hoofdpunten 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.

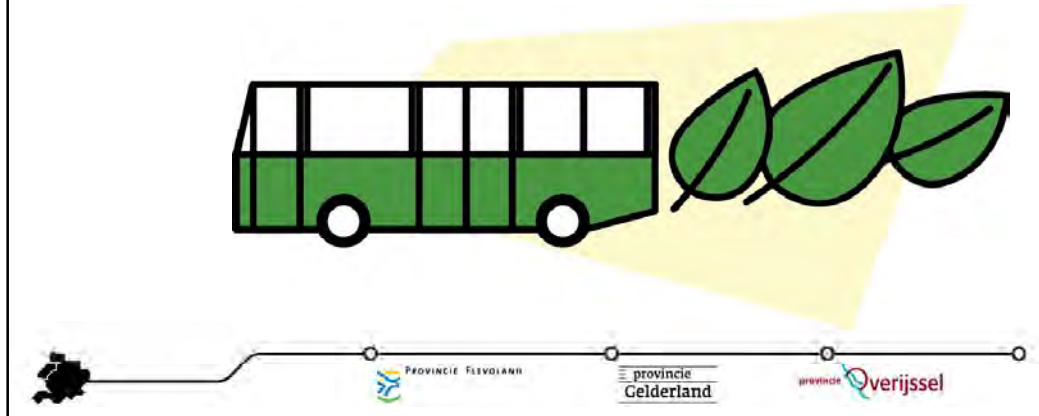
Verder zijn er ontwikkelingen gaande op het gebied van techniek, data en ICT die het mogelijk maken om nieuwe mobiliteitsconcepten of -diensten aan te bieden die soms beter inspelen op de reizigersvraag.

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

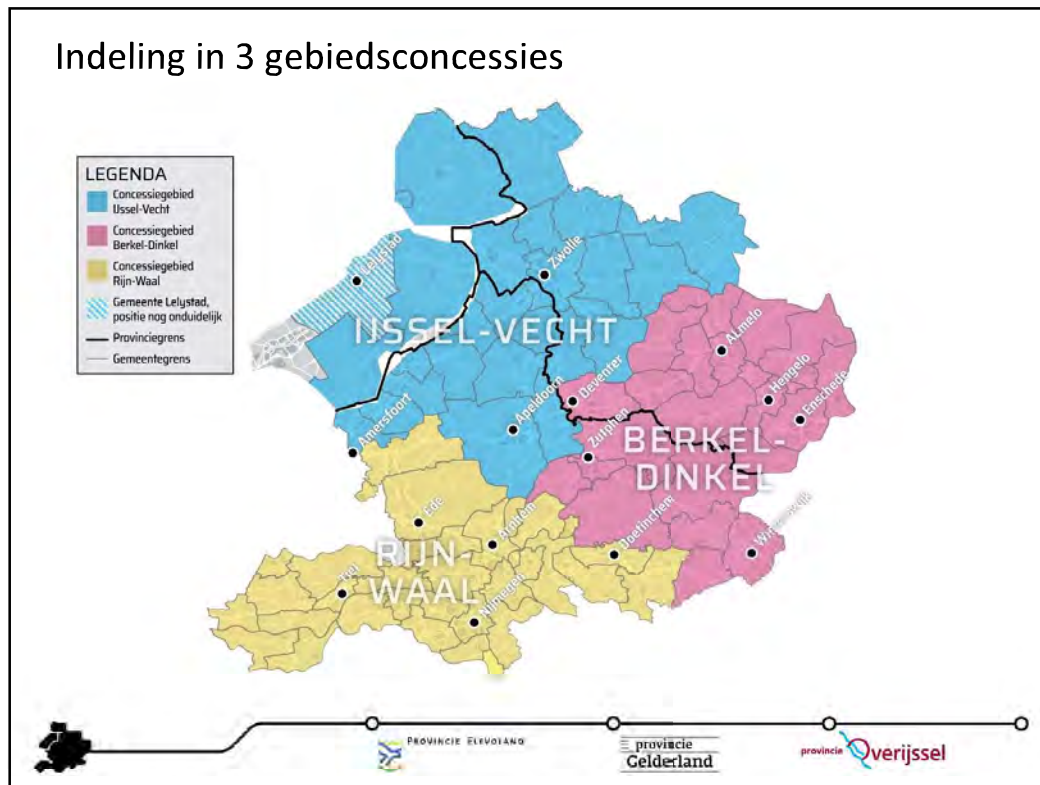
De Nota van Uitgangspunten bevat richtinggevende beleids- en financiële kaders ten aanzien van de volgende, voor de nieuwe concessies belangrijke onderwerpen:

- 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:

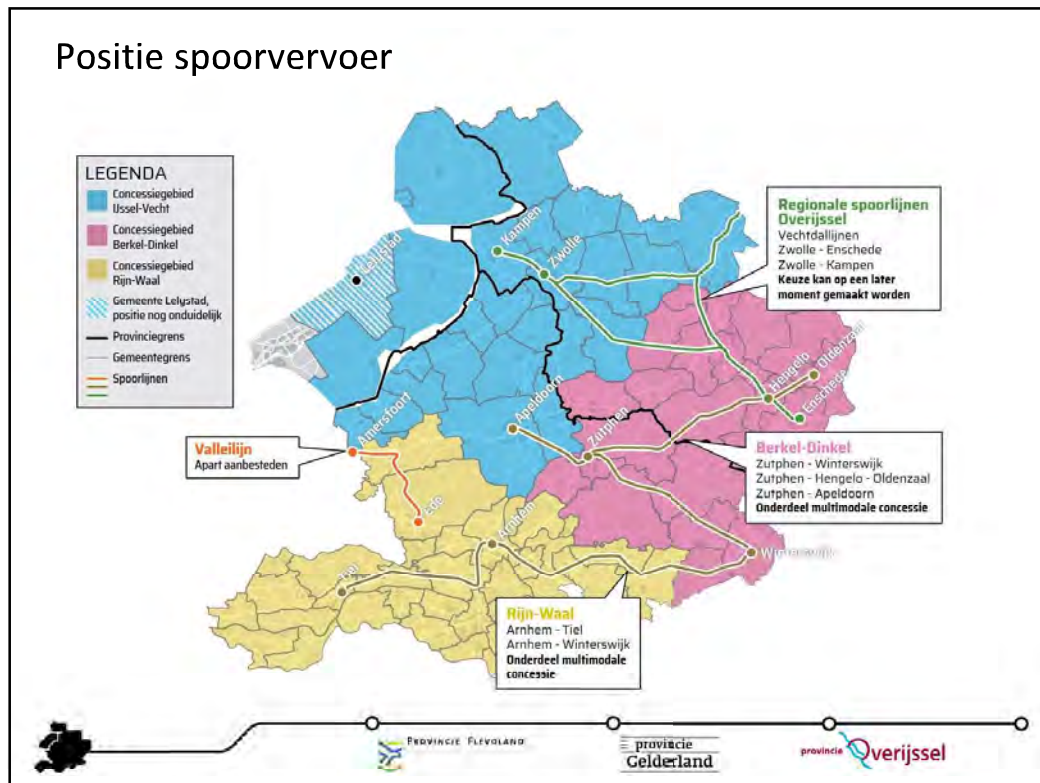
- Stadsnetten, die vaak dynamischer qua lijnvoering zijn, zijn makkelijker in en aan te passen.
- Veranderingen in het lijnennet zijn eenvoudiger door te voeren, hetzij door nieuwe lijnen toe te voegen hetzij door bestaande lijnen te laten vervallen of via een andere route te laten rijden.
- Vervoerders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

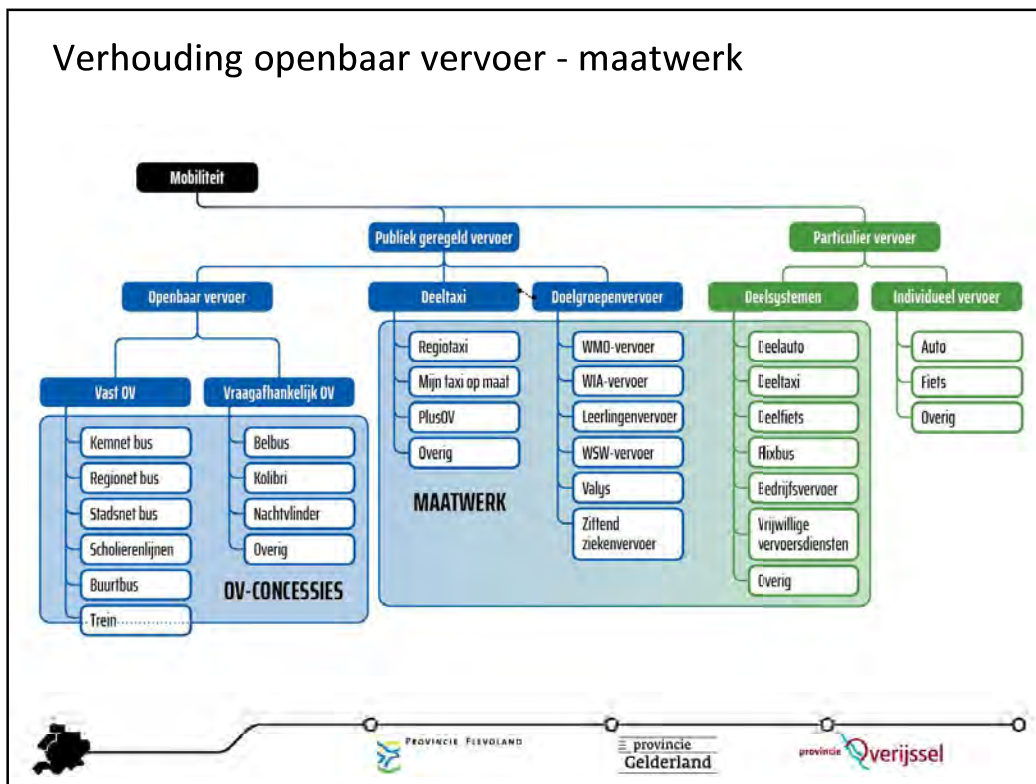
- De concessies te beperken tot het openbaar vervoer waarvoor geldt dat provincies op grond van de Wet personenvervoer 2000 verplicht zijn de uitvoering middels concessies exclusief aan één vervoerder toe te wijzen.
- Het maatwerk buiten de concessies om te regelen, waarbij er ruimte is voor meerdere (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 deeltaxi-systemen 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, zien de provincies toe op een goede afstemming/ verbinding tussen openbaar vervoer en maatwerk (= zwaluwstaarten).
- 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.
- De provincies voeren samen met aangrenzende OV-autoriteiten (buurprovincies en Duitse regio's) de regie over grensoverschrijdende OV-verbindingen.



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. Vanzelfsprekend eisen de provincies dat alle betrokken partijen bij het delen en gebruik van gegevens de geldende wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens in acht nemen.

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.

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
- Het kernnet omvat in ieder geval de regionale treindiensten en de buslijnen uit de A-categorie
- 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.

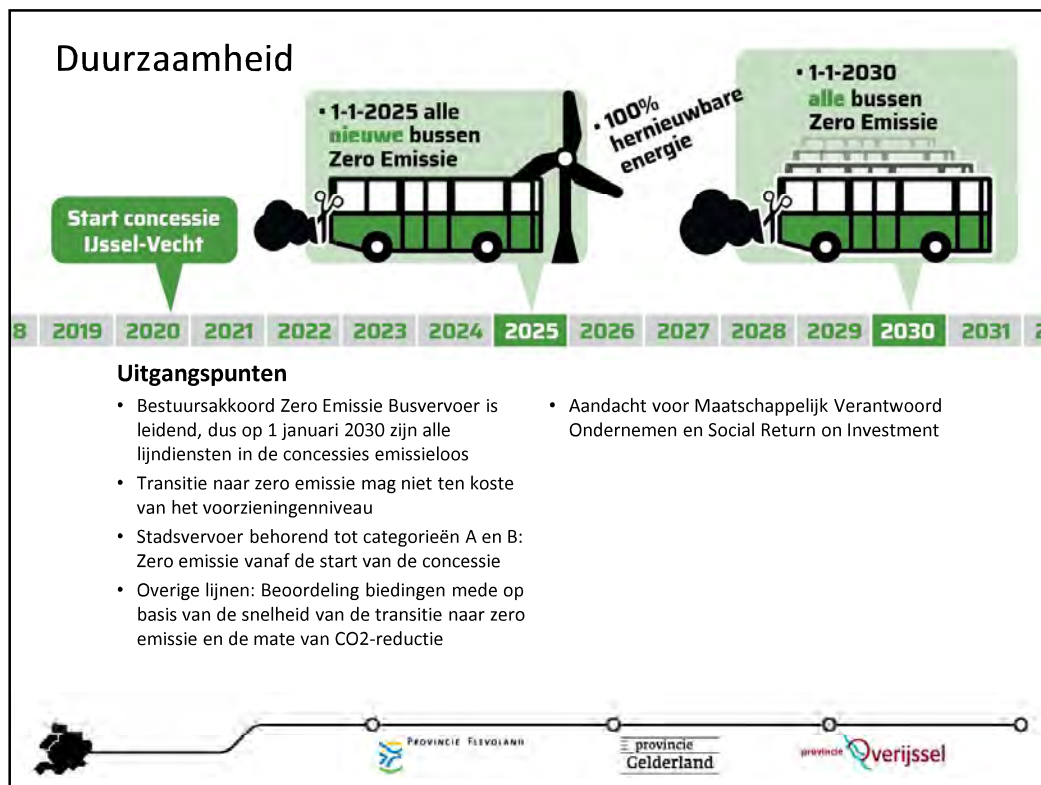
Gelet op dit uitgangspunt worden binnen het OV-netwerk drie categorieën busverbindingen onderscheiden:

- 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 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.

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.

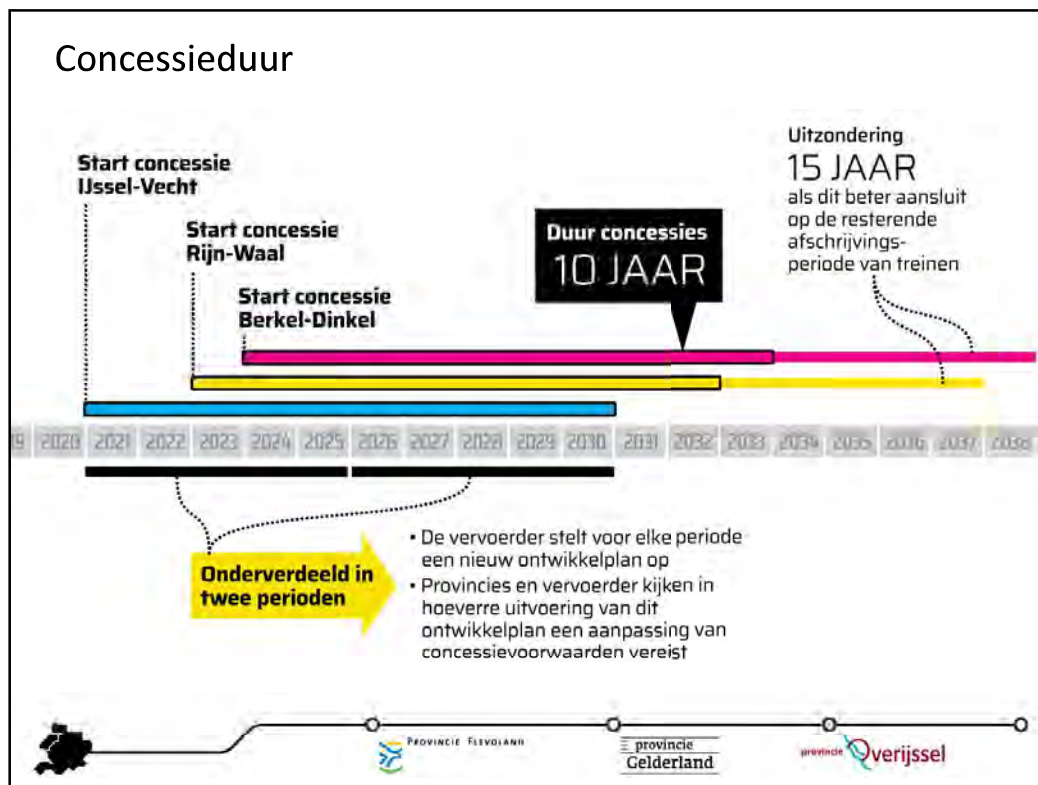
Een besluit ten aanzien van de inzet van bovenstaande maatregelen zal worden genomen tijdens het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.

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 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).

Tot slot onderzoeken de provincies Gelderland en Overijssel de mogelijkheden om, buiten de concessies om, via een innovatiefonds de transitie naar zero emissie openbaar vervoer te versnellen. Daarnaast onderzoeken de provincies hun rol ten aanzien van de laadinfrastructuur.



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.

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



Uitgangspunt voor de gezamenlijke concessies is dat de provincies hun eigen OV-budget blijven beheren (= gescheiden financiën). De huidige exploitatiebudgetten vormen een plafond voor de aanbestedingen waarbinnen de bieding van de vervoerders moet passen. Hiermee zullen de vervoerders rekening moeten houden bij hun inschrijving. 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. Voorsnog 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 dienstregelingsuur. 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.

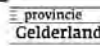
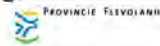
Samenvattend



- 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

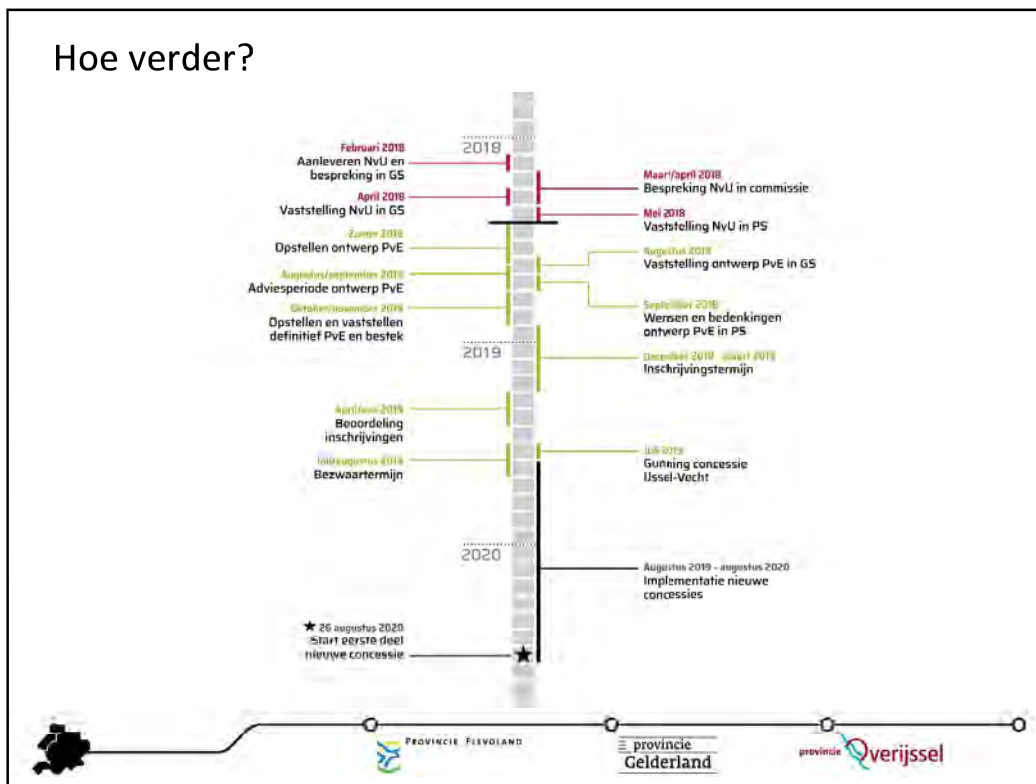


- Indeling concessiegebieden
- Samenwerking in aanbesteding (Gelderland)
- Transitie naar Zero Emissie Busvervoer
- Flexibiliteit en tussentijdse bijstelling
- Opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelruimte vervoerder (Flevoland en Overijssel)



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 hoofdpogingen 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 ontleen.

*Onderwerp*

Statenmededeling Start heraanbesteding OV-concessie IJssel-Vecht

Kern mededeling:

De heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht gaat van start. De Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht Rijn-Waal Berkel-Dinkel (NvU Oost) zoals die in 2018 door de Provinciale Staten van Gelderland, Overijssel en Flevoland is vastgesteld blijft geheel en onverkort van kracht. De heraanbesteding vindt plaats binnen de al afgesproken kaders en uitgangspunten.

De komende periode starten de voorbereidingen. De provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland willen voor de reizigers, in de onzekere tijden van de Coronapandemie, een zo goed mogelijk aanbestedingsresultaat behalen. Daarom gaan zij onderzoeken hoe zij deze concessie voldoende aantrekkelijk voor de markt kunnen maken.

*Mededeling:***De heraanbesteding van de OV-concessie IJssel-Vecht gaat van start.**

Vanwege het intrekken van de concessie IJssel-Vecht afgelopen zomer en de looptijd van de noodconcessie tot december 2022, is het nodig om het openbaar vervoer van de noodconcessie IJssel-Vecht, de concessie IJsselmond en de concessie Lelystad opnieuw aan te besteden. In de komende periode wordt de voorbereiding gestart.

De provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland gaan onderzoeken hoe zij deze concessie voldoende aantrekkelijk voor de markt kunnen maken.

Gedeputeerde Staten hebben ook het voornemen uitgesproken de concessie Lelystad te verlengen, die in september 2021 zou inschuiven in de concessie IJssel-Vecht, zodat deze op een later moment met de concessie IJsselmond kan inschuiven in de concessie IJssel-Vecht.

De NvU Oost blijft voor deze heraanbesteding geheel en onverkort van toepassing.

In 2018 hebben Provinciale Staten van Flevoland, Gelderland en Overijssel de NvU Oost (#2714024) vastgesteld. Hierin staan de kaders voor de aanbesteding van de drie nieuwe provinciegrensoverschrijdende concessies: de concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal en Berkel-Dinkel. In de NvU Spoor (#2709482) staan aanvullende uitgangspunten met betrekking tot de regionale treindiensten. De NvU Spoor is vastgesteld in de provincies Gelderland en Overijssel.

Gedeputeerde Staten hebben in 2019 de aanbestedingsdocumenten voor de concessie IJssel-Vecht vastgesteld. Daaraan voorafgaand zijn onder meer de drie Provinciale Staten, de reizigersorganisaties verenigd in de ROCOV's en gemeenten geconsulteerd.

Uit onderzoek is gebleken dat de in 2018 vastgestelde uitgangspunten nog steeds een passend kader bieden om de provinciale doelen met het regionale openbaar vervoer te behalen. Wijzigingen zoals de indeling van de concessie worden op dit moment niet voorzien. Een nadere toelichting staat in de Notitie Heroverweging concessie-indeling (#2710229).

In september 2019 hebben Gedeputeerde Staten van Overijssel, mede namens Gedeputeerde Staten van Flevoland en Gelderland, aan Keolis de concessie gegund voor IJssel-Vecht. Dit was de eerste concessie volgens de indeling uit de NvU Oost. In augustus 2020 waren wij genooddacht de concessie weer in te trekken vanwege onregelmatigheden in de inschrijving van Keolis. De maand daarop is aan Keolis een noodconcessie verleend voor de periode van december 2020 tot

Registratienummer

2708787

Datum

8 december 2020

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Reus, J. de

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2708787

december 2022. Dit om de continuïteit van het openbaar vervoer op de Veluwe en in Midden-Overijssel te waarborgen. De einddatum van de noodconcessie bepaalt dat de inschrijftermijn voor de daaropvolgende concessie, vanwege de benodigde implementatietijd, in de zomer van 2021 moet starten.

Sinds de vaststelling van de NvU Oost en NvU Spoor zijn de marktomstandigheden gewijzigd. Als gevolg van de coronapandemie zijn de reizigersaantallen en -opbrengsten flink gedaald en is de onzekerheid voor de vervoerbedrijven toegenomen. Het provinciaal budget voor het openbaar vervoer wijzigt niet. Daarom doen we nu aanvullend onderzoek om de effecten van de gewijzigde omstandigheden zo goed mogelijk te beheersen en te verwerken in de aanbestedingsdocumenten voor de heraanbesteding (#2708831). Het doel hiervan is om een voldoende aantrekkelijke concessie in de markt te zetten waar vervoerbedrijven op in willen schrijven. Gedeputeerde Staten van de drie provincies hebben dit najaar al onderzoek laten doen naar de gewenste concessie-indeling (#2710229) vanwege de bedenkingen van vervoerders bij omvangrijke concessies. De concessie IJssel-Vecht past bij de ideeën die vervoerders hebben over de nieuwe concessies. De indeling sluit bovendien nog steeds aan bij de uitgangspunten die in 2018 zijn geformuleerd, zoals de aansluiting op reizigersstromen. De komende periode wordt duidelijk of en in welke mate de vastgestelde kaders voor de andere aanbestedingen die nog volgen (zoals Rijn-Waal en Berkel-Dinkel), gezien alle ontwikkelingen als gevolg van COVID-19 nog voldoen en of er voor onderdelen aanpassingen wenselijk zijn. In het eerste kwartaal van 2021 zal hier meer duidelijk over kunnen worden gegeven.

Vervolgproces

- In de eerste helft van 2021 wordt de heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht voorbereid. U wordt actief geïnformeerd over het ontwerp-Programma van Eisen en u kunt, net als bij de vorige aanbesteding, uw wensen en bedenkingen uiten. Ook andere partijen, zoals ROCOV's en gemeenten, worden om een reactie gevraagd.
- Ons vertrekpunt is de heraanbesteding geheel binnen de kaders van NvU Oost uit te voeren. In het geval wij de komende periode op onderdelen ontdekken gemotiveerd van de kaders af te moeten wijken, zullen wij u daarover tijdig informeren en zo nodig voorstellen ter bespreking en besluitvorming voorleggen.
- Indien er financiële regelingen in de aanbestedingsdocumenten komen waarover Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen moeten uitspreken, zullen wij u daarover tijdig informeren en voorstellen ter bespreking en besluitvorming voorleggen.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Nota van Uitgangspunten IJssel-Vecht Berkel-Dinkel Rijn-Waal (NvU Oost)_definitief 2018	2714024	Ja
Nota van Uitgangspunten Spoor	2709482	Ja
Notitie Heroverweging concessie-indeling	2710229	Ja
Toelichting gevolgen coronapandemie	2708831	Ja

Ter inzage in de leeskamer

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
		Tot

Bijlage - Toelichting gevolgen coronapandemie voor heraanbesteding IJssel-Vecht

November 2020

Sinds de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht Rijn-Waal Berkel-Dinkel (NvU Oost) in 2018 en NvU Spoor in 2019 zijn de marktomstandigheden door het uitbreken van de Corona-pandemie en de als gevolg daarvan sterk afgenomen reizigersaantallen en -opbrengsten wezenlijk gewijzigd. In het kader van een landelijke marktverkenning naar de gevolgen van de pandemie voor onder meer de aanbesteding van OV-concessies geven vervoerders o.a. te kennen dat zij:

- bedenkingen hebben bij (te) omvangrijke concessies;
- ondersteuning wensen bij de financiering van ZE-materieel en bijbehorende laadinfrastructuur (geldt niet voor alle vervoerders);
- netto-contracten (opbrengstverantwoordelijkheid bij vervoerder) nog steeds de voorkeur geven, maar dat zij huiverig zijn om in te schrijven op nieuwe concessies.

Mede vanwege de gevolgen van de Corona-pandemie ontving de provincie Gelderland geen inschrijvingen voor de aanbesteding van de treindiensten Amersfoort-Ede/Wageningen. Voor deze treindienst wordt nu een noodconcessie voorbereid.

Naar aanleiding van bovenstaande is onderzocht in hoeverre het nodig is om op bovenstaande punten de aanbestedingsdocumenten aan te passen, voordat kan worden gestart met de heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht.

Uit onderzoek blijkt dat concessie-indeling voor de concessie IJssel-Vecht nog steeds het meest passend is.

Gedeputeerde Staten van de drie provincies hebben onderzoek laten doen naar de gewenste concessie-indeling vanwege de bedenkingen van vervoerders bij omvangrijke concessies. De concessie IJssel-Vecht past bij de ideeën die vervoerders hebben over de nieuwe concessies.

De indeling sluit bovendien nog steeds aan bij de uitgangspunten die in 2018 zijn geformuleerd, zoals de aansluiting op vervoerstromen. Varianten waarbij de concessie-indeling van IJssel-Vecht niet wijzigt, worden positief beoordeeld. Deze varianten scoren vanuit het perspectief van reiziger, vervoerder en provincie en de transitie naar zero emissie beter dan alternatieve indeling, waarbij IJssel-Vecht wordt geknipt in twee of meer delen.

De voordelen van alternatieve indelingen van de concessies Rijn-Waal en Berkel-Dinkel worden de komende periode onderzocht.

Mogelijk heeft een andere indeling de voorkeur boven de huidige indeling. Dit kan ertoe leiden dat de gemeente Deventer alsnog onderdeel blijft van de concessie IJssel-Vecht. In dat geval moet de concessie-indeling van de NvU Oost alsnog voor de heraanbesteding IJssel-Vecht licht worden gewijzigd.

Aanvullend onderzoek wordt gedaan naar de financiering van het materieel en de opbrengstverantwoordelijkheid

Naar aanleiding van de landelijke marktverkenning onder vervoerders, is verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van de provincies om vervoerders te ondersteunen bij de financiering van materieel en het delen van de opbrengstenrisico's. Hieruit zijn verschillende varianten naar voren gekomen die aanvullend onderzoek vereisen voor de heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht. Dit onderzoek richt zich op:

- Alternatieve financieringsmodellen voor materieel en (laad)infrastructuur (samen met de financiële afdelingen/gedeputeerden Financiën van de provincies),
- De noodzaak en mogelijkheden om middels een (tijdelijke) garantstelling de opbrengstonzekerheid voor vervoerders bij inschrijving te verminderen. Daarbij wordt rekening gehouden met de uitwerking van landelijke afspraken over de beschikbaarheidsvergoeding OV en landelijke en regionale transitieplannen voor het openbaar vervoer.

De uitwerking van de financiële kaders wordt onderdeel van de aanbestedingsdocumenten. Deze worden, na een eventueel besluit van Provinciale Staten en binnen de kaders van de NvU Oost, voor de start van de inschrijvingstermijn door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Nota van Uitgangspunten

Regionale treindiensten Gelderland en Overijssel

(NvU Spoor)

8 oktober 2019

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding en context	3
1.2	Doel NvU Spoor.....	4
1.3	Afbakening	4
1.4	Leeswijzer.....	5
2.	Ambities met het regionale spoorvervoer	6
3.	Uitgangspunten spoor.....	8
3.1	Samenvatting relevante uitgangspunten NvU Oost	8
3.2	De 5 zekerheden van het spoor in Oost voor de reiziger	8
3.3	Verduurzaming van het regionale spoorvervoer	10
3.4	Toiletvoorzieningen	12
3.5	Toegankelijkheid	12
3.6	Steward op de trein	13
3.7	Single check in / check out.....	14
3.8	Geen dubbel opstaptarief tussen treinen en bussen	14
3.9	Naar één overkoepelende huisstijl en branding.....	15
3.10	Verkrijgbaarheid vervoerbewijzen op regionale treinstations	15
3.11	Financiële implicaties uitgangspunten.....	16
4.	Planning vervolg.....	18
5.	Bijlagen: factsheets	19

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Op grond van de Wet Personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) zijn provincies bevoegd tot het verlenen, wijzigen en intrekken van concessies voor openbaar vervoer op hun grondgebied. De provincies Gelderland en Overijssel zijn concessieverleners van verschillende regionale treindiensten. Op dit moment zijn er aparte treinconcessies voor Amersfoort – Ede-Wageningen ('Valleilijn'), Zwolle-Emmen en Almelo-Hardenberg ('Vechtdallijnen'), Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede. Daarnaast zijn er treindiensten die onderdeel zijn van een aantal multimodale concessies (combinatie bus-trein). De treindiensten Zutphen-Apeldoorn, Zutphen-Winterswijk, Arnhem-Winterswijk en Arnhem-Tiel maken deel uit van de multimodale concessie Achterhoek/Rivierenland, de treindienst Arnhem-Doetinchem behoort tot de multimodale concessie Arnhem-Nijmegen en de treindienst Zutphen-Oldenzaal maakt deel uit van de multimodale concessie Regio Twente.

Op het gebied van openbaar vervoer werken de provincies Gelderland en Overijssel en de provincie Flevoland¹ al langere tijd nauw samen binnen het cluster OV Oost. In mei 2018 hebben de drie provincies een gezamenlijke Nota van Uitgangspunten ten behoeve van de aanbestedingen van de OV-concessies in de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel (verder: NvU Oost) vastgesteld.² De NvU Oost bevat een aantal uitgangspunten voor het regionaal spoorvervoer, onder meer wat betreft de toekomstige positionering van de treindiensten. Met de opmerking dat deze nog gewijzigd kan worden als daar aanleiding toe is, betreft het de volgende indeling:

- De treindienst Amersfoort – Ede-Wageningen blijft een aparte treinconcessie.
- 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-Oldenzaal³, Zutphen-Winterswijk en Zutphen-Apeldoorn worden onderdeel van de concessie Berkel-Dinkel.
- De concessie voor de treindiensten Zwolle-Emmen en Almelo-Hardenberg ('Vechtdallijnen') loopt nog tot december 2027 en de concessies voor de treindiensten Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede nog tot december 2032, reden waarom in de NvU Oost geen keuze is gemaakt om deze treindiensten al dan niet in een multimodale concessie onder te brengen⁴.

¹ De provincie Flevoland is geen concessieverlener van regionale treindiensten, maar is gelet op de samenwerkingsrelatie wel betrokken bij de totstandkoming van de NvU Spoor.

² Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal en Berkel-Dinkel, vastgesteld door de Provinciale Staten van Flevoland, Gelderland en Overijssel op 23 respectievelijk 30 mei 2018.

³ De provincies Gelderland en Overijssel hebben in deze NvU Spoor echter besloten de treindienst Zutphen-Oldenzaal in een aparte treinconcessie onder te brengen omdat dit met het oog op de verduurzaming van deze treindienst te prefereren is (zie paragraaf 3.3).

⁴ Voor de treindienst Zwolle-Emmen is een tweede reden dat de provincie Overijssel gedeeld opdrachtgever is samen met de provincie Drenthe.

1.2 Doel NvU Spoor

In aanvulling op de NvU Oost bevat de Nota van Uitgangspunten Regionale treindiensten Gelderland en Overijssel (verder: NvU Spoor) een aantal uitgangspunten voor de aanbesteding van regionale treindiensten in de provincies Gelderland en Overijssel in de komende periode. Doel van de NvU Spoor is om voor specifieke 'spoorse zaken' relevante beleidsuitgangspunten vast te stellen voor de aanbestedingen van OV-concessies in Oost waar spoorvervoer deel van uitmaakt (multimodaal of unimodaal).

In juni 2019 hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland en Overijssel de concept-NvU Spoor voor advies/reactie vrijgegeven en voor bespreking aan de Provinciale Staten van beide provincies aangeboden. De ontvangen adviezen/reacties zijn opgenomen in een Reactienota. De Reactienota is tezamen met de definitieve NvU Spoor door Gedeputeerde Staten in oktober 2019 ter vaststelling aan Provinciale Staten van beide provincies aangeboden.

Het opstellen van de NvU Spoor is een eerste stap in het kader van het aanbestedingstraject van deze OV-concessies. Vervolgens worden voor elke aanbesteding op basis van de NvU Spoor en NvU Oost een programma van eisen en de overige aanbestedingsdocumenten opgesteld. Daarna volgt de aanbestedingsprocedure zelf. Aan de NvU Spoor zelf kunnen geen rechten worden ontleend.

1.3 Afbakening

Behalve de in paragraaf 1.1 genoemde regionale treindiensten, is er nog een aantal regionale treindiensten die gedeeltelijk over het grondgebied van Gelderland en Overijssel lopen. Het gaat om de volgende treindiensten:

- Maaslijn: Deze treindienst is onderdeel van de OV-concessie Limburg. De provincie Gelderland is concessieverlener voor het gedeelte Nijmegen – Cuijk. De concessie loopt nog tot en met december 2031.
- MerwedeLingelijn: Deze treindienst, waarvoor de provincie Zuid-Holland concessieverlener is, loopt voor een klein deel over Gelders grondgebied.
- Grensoverschrijdende lijnen richting Duitsland: Dit betreft de volgende treindiensten:
 - o RE19 Arnhem – Düsseldorf: Deze treindienst is onderdeel van het Niederrhein Netz, waarvoor Verkehrsverbund Rhein-Ruhr de opdrachtgever is.
 - o Enschede – Gronau: Deze treindienst wordt uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel en het Zweckverband SPNV Münsterlanden.
 - o Hengelo – Bielefeld: Voor deze treindienst zijn Nahverkehr Westfalen-Lippe, LNVG Niedersachsen en de provincie Overijssel opdrachtgever.

Omdat het opdrachtgeverschap voor deze diensten niet bij de provincies Gelderland en Overijssel ligt of, net als bij de treindienst Zwolle-Emmen het geval is, door de provincies met andere overheden gedeeld wordt, gelden de uitgangspunten zoals vastgelegd in deze NvU Spoor niet per definitie ook voor deze treindiensten, maar vormen zij de basis voor gesprekken met de mede-opdrachtgevers over de toekomstige vormgeving van deze treindiensten.

Verder geldt dat de NvU Spoor geen uitspraken bevat ten aanzien van (i) de eventuele toekomstige decentralisatie van andere treindiensten, zoals de sprinterdiensten Apeldoorn – Enschede, Zwolle-Leeuwarden en Zwolle – Groningen, en (ii) de eventuele realisatie van de spoorverbinding Groningen – Twente. Vanwege de impact zal voor een besluit hierover een apart traject worden doorlopen. Wel

geldt dat bij positieve besluitvorming de NvU Spoor de basis kan vormen voor de inrichting van deze treindiensten.

1.4 Leeswijzer

De NvU Spoor is verder als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de ambities die de provincies hebben met het regionale spoorvervoer. Deze ambities vormen het kader waarbinnen in hoofdstuk 3 de uitgangspunten voor het spoorvervoer verder worden uitgewerkt. Hoofdstuk 4 bevat de planning van het vervolgproces. Ten slotte is in de bijlage voor elke regionale treindienst een factsheet opgenomen. Deze factsheets bevatten feitelijke informatie over de kenmerken en de uitvoering van de treindiensten alsmede een overzicht van (vastgesteld en voorgenomen) beleid.

2. Ambities met het regionale spoorvervoer

De regionale treindiensten spelen een belangrijke rol in het mobiliteitsbeleid van de provincies; zij vormen de ruggengraat van het regionale OV-netwerk waarop bussen feederen ('visgraatmodel'). In Overijssel maken de regionale treindiensten evenals landelijke spoorlijnen en sterke buslijnen onderdeel uit van het Kernnet OV.⁵ Dit Kernnet OV rijdt de hele dag, zeven dagen per week, ten minste een uurdienst. Op werkdagen overdag tot aan het begin van de avond wordt dit uitgebreid tot minimaal een halfuursdienst. De provincie heeft de ambitie om met het Kernnet OV meer reizigers vanuit vooral de auto naar het OV te trekken om zo de bereikbaarheid te verbeteren en de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer te verhogen. Daarbij stimuleert de provincie de ketenreis waarvan het Kernnet OV onderdeel is, onder meer door een klantvriendelijke en flexibele inrichting van knooppunten waar diverse vervoersvormen op elkaar aansluiten. Ten slotte is met de elektrificatie van de spoorlijnen Zwolle-Kampen en Zwolle-Wierden eerder al een belangrijke stap op het gebied van verdere verduurzaming van de regionale treindiensten gezet.

In Gelderland zijn de regionale treindiensten onderdeel van het OV Vastnet, een robuust netwerk dat steden en knooppunten met elkaar verbindt.⁶ Buslijnen en andere vormen van mobiliteit als (elektrische) fiets, deeltaxi, deelfiets en auto(delen), feederen op multimodale knooppunten op het OV Vastnet (visgraatmodel). Om ervoor te zorgen dat het OV Vastnet ook in de toekomst grote reizigersstromen kan bedienen, investeert de provincie in infrastructuur, kennis en materieel om het OV Vastnet sneller, betrouwbaarder, duurzamer en comfortabeler te maken. Daarnaast zet de provincie in op de beïnvloeding van het gedrag van mensen en op de overstapmogelijkheden op fiets, auto en te voet, teneinde het OV Vastnet verder te versterken.

De in februari 2019 verschenen visie Contouren van het Toekomstbeeld OV 2040 sluit goed aan bij de visie van de provincies. Het Toekomstbeeld OV 2040 onderscheidt vijf lagen binnen het OV-netwerk: 1) internationale verbindingen op langere afstanden tot ongeveer 500 km; 2) verbindingen tussen de landsdelen; 3) intercity-verbindingen tussen de steden en stedelijke gebieden; 4) het OV in het "daily urban system" rondom steden; en 5) vraaggestuurde mobiliteit in stad en landelijk gebied. In vier lagen van het netwerk speelt de trein een (belangrijke) rol, waarbij de positie van de regionale treindiensten in Oost in samenhang met het internationale en nationale netwerk dient te worden gezien. Bij de toekomstige vormgeving van de regionale treindiensten is het daarom van belang dat sprake is van een zekere flexibiliteit om continu op aanpassingen in het netwerk in te kunnen spelen. Deze flexibiliteit kan zich richten op rijtijden, frequenties en andere kwaliteitskenmerken.

⁵ Bron: Koersdocument Openbaar Vervoer van de provincie Overijssel (2016).

⁶ Bron: Gelderse OV-visie (2014).

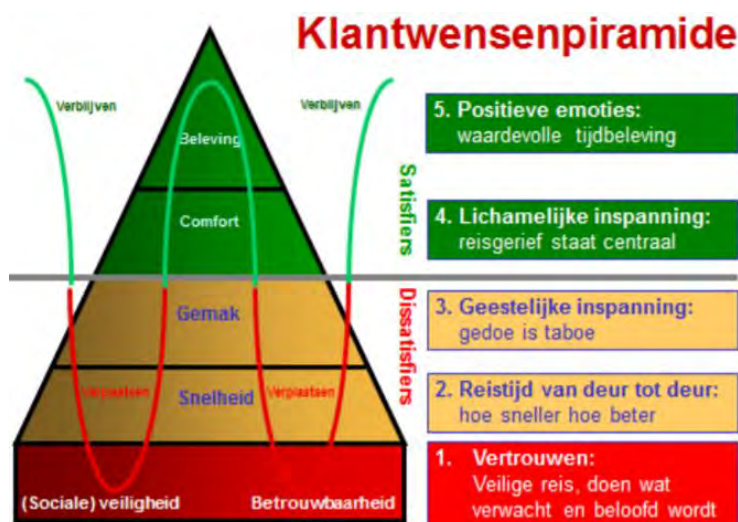
Kader: Contouren Toekomstbeeld OV 2040: ontwikkelrichting OV-netwerk in Oost-Nederland⁷

In Oost-Nederland is doorkoppeling van een aantal regionale spoorverbindingen over de hoofdknopen heen kansrijk: Winterswijk – Zutphen – Apeldoorn, Achterhoek – Heyendaal (universiteit Nijmegen) en Noord-Limburg (Venray) – Arnhem. Datzelfde geldt voor de introductie van snelle treinen op een aantal regionale verbindingen: Nijmegen – Venray, in de Achterhoek en Zwolle – Twente. De effectiviteit en consequenties dienen nader te worden onderzocht, mede in relatie tot (de mogelijkheden van) versterking van het HOV-netwerk. Dat geldt in het bijzonder voor de ‘draaischijf’ Arnhem (Oost). Bij een frequentieverhoging op de corridor Amsterdam – Utrecht – Arnhem ontstaat ruimte voor productdifferentiatie. Nader onderzoek moet uitwijzen hoe een reistijdverkorting effectief tot stand kan worden gebracht op de corridor Utrecht – Arnhem in relatie tot internationale ambities op de verbinding Utrecht via Arnhem richting Düsseldorf (Europees HSL-netwerk). Datzelfde geldt voor een goederenrouting van de Betuweroute naar Bad Bentheim in combinatie met een snelle verbinding Arnhem – Hengelo, die drukke delen in de Randstad ontlast. De effectiviteit, wijze en fasering van deze omvangrijke ingrepen vraagt nader onderzoek. De doorontwikkeling van het spoorknooppunt Zwolle moet in samenhang met het gehele spoornetwerk in Noord- en Oost-Nederland worden bekeken.

Naast de hiervoor genoemde flexibiliteit is het met het oog op de realisatie van de ambities van de provincies belangrijk dat de regionale treindiensten optimaal aansluiten bij de wensen van treinreizigers. Uit de klantwensenpiramide⁸ van NS blijkt dat (sociale) veiligheid en betrouwbaarheid aan de basis staan van een goed treinproduct en dat treinreizigers eisen dat dit op orde is. Daarnaast hebben treinreizigers verschillende wensen. Enerzijds

wensen treinreizigers snelheid en gemak. Hierbij gaat het om dissatisfiers, ofwel belangrijke kwaliteitsaspecten die negatief beoordeeld worden als hieraan niet wordt voldaan. Anderzijds wensen treinreizigers een goede beleving en comfort. Hierbij gaat het om satisfiers; als de treinreis positief op deze aspecten scoort, valt dit op. De beoordeling van de satisfiers en dissatisfiers verschilt per treinreiziger en beïnvloedt het (toekomstige) treingebruik.

In paragraaf 3.2 is aangegeven hoe de provincies bij de aanbesteding van de regionale treindiensten rekening houden met (het belang van) de verschillende wensen van treinreizigers. De provincies werken hierbij intensief samen met gemeenten, regio's, ProRail, het ministerie, NS, NS stations en politie. Deze partijen hebben allemaal hun eigen verantwoordelijkheid en invloed op het goed verlopen van een treinreis.



⁷ Bron: Contouren Toekomstbeeld OV 2040, februari 2019

⁸ Hagen, M. van, Bron. P (2013) De emotionele reis van onze klant. Waarom 56 minder is dan 45. NS. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2013, Rotterdam.

3. Uitgangspunten spoor

3.1 Samenvatting relevante uitgangspunten NvU Oost

De NvU Oost bevat een aantal algemene uitgangspunten die voor het gehele openbaar vervoer, en dus ook voor regionale treindiensten gelden. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- De opbrengstverantwoordelijkheid ligt bij de vervoerder;
- De vervoerder heeft ontwikkelruimte, binnen door provincies gestelde kaders;
- Eigendom van gegevens, productformules, merk en huisstijl ligt bij de provincies;
- Een concessieduur van standaard 10 jaar, maar 15 jaar als dit beter aansluit bij de afschrijvingsperiode van treinen;
- Het Tarievenhuis Oost geldt als uitgangspunt voor de aanbestedingen, ook als het gaat om de tarieven op de regionale treindiensten.
- De provincies blijven verantwoordelijk voor eigen beleidskaders en OV-budget en sluiten een samenwerkingsovereenkomst met het oog op de aanbestedingen en het beheer van de concessies.

3.2 De 5 zekerheden van het spoor in Oost voor de reiziger

Uitgangspunt

Om het belang van kwalitatief hoogwaardig spoorvervoer voor reizigers te onderstrepen hanteren de provincies de volgende '5 zekerheden van het spoor in Oost voor de reiziger':

1. Reizigers komen altijd en op tijd op de plaats van bestemming
2. Reizigers voelen zich veilig
3. Reizigers vinden hun treinreis prettig
4. Reizigers weten dat ze een duurzame keuze maken
5. Reizigers voelen zich gehoord

Toelichting

Vanaf het moment dat de provincies de bevoegdheid voor regionale treindiensten kregen, hebben zij samen met de vervoerders stap voor stap het spoorvervoer verbeterd. Er zijn moderne, comfortabele en toegankelijke treinen gekomen, stations zijn opgeknapt en op veel trajecten is de frequentie verhoogd. Veel mensen reizen dagelijks met de trein en het gebruik zal de komende jaren naar verwachting verder toenemen.

Mede om hun beleidsdoelstellingen te realiseren, willen de provincies reizigers kwalitatief hoogwaardige treindiensten kunnen bieden die nauw aansluiten bij hun wensen. Naast basisvoorwaarden als betrouwbaarheid en veiligheid gaat het om zaken als snelheid, gemak, comfort, beleving en duurzaamheid. Reizigers moeten er vanuit kunnen gaan dat alle aspecten van hun treinreis goed op orde zijn. Om dit te onderstrepen hanteren de provincies de '5 zekerheden van het spoor in Oost voor de reiziger'. De vijf zekerheden betreffen kwaliteitsaspecten die reizigers belangrijk vinden en sluiten aan op de klantwensenpiramide (zie hoofdstuk 2). Zij bieden reizigers daarmee een garantie op een kwalitatief hoogwaardige treinreis, ongeacht het station in Oost waar hun reis begint. In de programma's van eisen voor de OV-concessies vertalen wij deze zekerheden naar concrete eisen waaraan de vervoerder in ieder geval moet voldoen.

1. *Reizigers komen altijd en op tijd op plaats van bestemming*

Zekerheid dat hun trein rijdt en op tijd vertrekt en aankomt vormt voor reizigers misschien de belangrijkste wens voor een treinreis. De provincies stellen daarom strenge eisen aan de vervoerders om in de dienstregeling, het rooster en de materieelinzet alles op alles te zetten om deze zekerheid te bieden. Kleine afwijkingen hoeven geen probleem te zijn zolang reizigers hun aansluiting maar halen. Valt een trein echter onverhoopt een keer uit of heeft deze een grotere vertraging, dan informeert de vervoerder reizigers tijdig over de vertraging, de oorzaak en de alternatieven die zij hebben. Bij langere verstoringen moet de vervoerder treinvervangend vervoer regelen. Ook compenseert hij hun ongemak via een 'geld terug bij vertraging'-regeling. Mocht het gebeuren dat reizigers door vertraging of uitval van de laatste trein onderweg stranden, dan zorgt de vervoerder dat zij toch op hun eindbestemming komen.

2. *Reizigers voelen zich veilig*

Reizigers moeten met een goed gevoel hun reis kunnen afleggen zonder bang te hoeven zijn voor vervelende ervaringen. De provincies eisen daarom de inzet van stewards op de treinen. De aanwezigheid van personeel zorgt voor een gastvrije sfeer en goede informatievoorziening en zorgt ervoor dat reizigers zich veilig voelen door boosheid en agressie te voorkomen.

3. *Reizigers vinden een treinreis prettig*

Door toegankelijke treinen en hulpvaardig personeel zorgen de provincies er voor dat iedereen mee kan. Reizigers moeten tijdens hun treinreis ontspannen kunnen werken, kletsen of relaxen. In de prettige stoelen en schone treinen, door de rustige rijstijl en met goede reisinformatie kan iedereen op zijn gemak van de rit genieten. Reizigers moeten vooraf en tijdens de reis snel en makkelijk informatie kunnen vinden over de treinreis, aansluitend vervoer, kosten en dergelijke. Ook het verblijf op de stations is aangenaam: reizigers kunnen comfortabel wachten op de trein, krijgen actuele reisinformatie en kunnen er een kaartje kopen.

4. *Reizigers weten dat ze een duurzame keuze maken*

Doordat de provincies steeds een stap verder gaan als het gaat om de verduurzaming van de regionale treindiensten weten reizigers dat ze vanuit milieuoogpunt een goede keuze maken wanneer zij met de trein reizen.

5. *Reizigers voelen zich gehoord*

Reizigers kunnen met hun vragen terecht bij de steward op de trein. Verder eisen de provincies van de vervoerders dat zij een goed bereikbare klantenservice en een laagdrempelig klachtenmeldpunt hebben.

3.3 Verduurzaming van het regionale spoorvervoer

Uitgangspunt

De provincies zetten in op verduurzaming van het regionale spoorvervoer. Landelijk is afgesproken dat het regionale spoorvervoer uiterlijk in 2050 CO₂-neutraal dient te zijn, maar de provincies Gelderland en Overijssel hebben de ambitie om dit eerder te realiseren. Het einde van de levensduur is een natuurlijk moment om de huidige dieseltreinen door een duurzamere aandrijftechniek te vervangen. In de tussentijd wordt bij concessiewisselingen de markt uitgedaagd voorstellen te doen voor een duurzamere inzet van dieselmaterieel.

Een duurzame uitvoering van de treindiensten omvat niet alleen de inzet van emissievrije treinen, maar ook aspecten als de wijze waarop energie wordt opgewekt, het energieverbruik, milieuaspecten en circulariteit bij de bedrijfsvoering. Vervoerders worden uitgedaagd om ook op deze onderwerpen stappen te zetten.

Toelichting

In de NvU Oost zijn uitgangspunten voor verduurzaming van het openbaar busvervoer opgenomen, maar zijn de duurzaamheidsambities ten aanzien van het regionaal spoorvervoer nog niet benoemd en uitgewerkt. Op dit moment wordt reeds een aantal regionale treindiensten met elektrische treinen uitgevoerd die op groene stroom rijden. De duurzaamheidsambities van de provincies zijn vooral gericht op de regionale treindiensten die met dieseltreinen worden uitgevoerd (zie tabel 1) en waar nog een flinke winst met verdere verduurzaming valt te behalen.

Om de duurzaamheidsambities van beide provincies te realiseren zijn verschillende transitiepaden mogelijk. Deze transitiepaden verschillen van elkaar, onder andere wat betreft de techniek (volledig elektrisch, partieel elektrisch met batterijtreinen, waterstof, biodiesel), de investerings- en exploitatiekosten en het tijdspad (geleidelijk, in één keer bij vervanging van treinen aan het einde van de levensduur of in één keer bij start van de nieuwe concessies). Daarbij geldt dat de afschrijvingstermijnen en overnameregelingen van de huidige dieseltreinen gebaseerd zijn op een gebruikelijke levensduur van 30 jaar. In tabel 1 valt te zien wanneer de huidige dieseltreinen zijn afgeschreven.

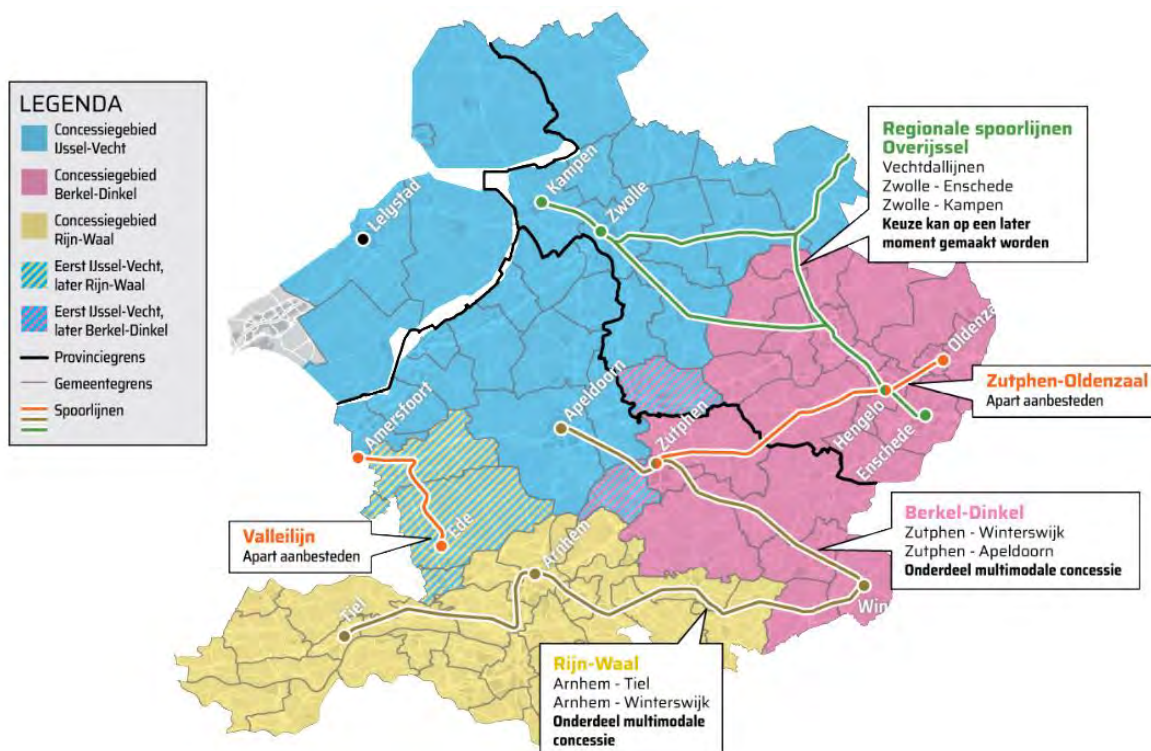
Tabel 1 Treindiensten uitgevoerd met dieselmaterieel

Treindienst Met tussen haakjes de huidige concessieverlener	Moment waarop dieseltreinen zijn afgeschreven
Zutphen - Oldenzaal (Overijssel en Gelderland samen)	December 2023
Almelo – Hardenberg (Overijssel en Drenthe)	December 2027
Arnhem – Winterswijk (Gelderland)	December 2037
Arnhem – Tiel (Gelderland)	December 2037
Zutphen – Winterswijk (Gelderland)	December 2037
Zutphen – Apeldoorn (Gelderland)	December 2037
Arnhem – Doetinchem (Gelderland)	December 2042

Om kapitaalvernietiging bij voortijdige vervanging zoveel mogelijk te voorkomen, zal een keuze voor een duurzamere aandrijftechniek worden gemaakt op het moment dat bestaande dieseltreinen (dicht) tegen het eind van hun levensduur zitten. Het uitdienen van de levensduur draagt ook bij aan duurzaamheid doordat de energie en materialen die tijdens productie van materieel nodig zijn zo lang mogelijk dienst doen. Omdat de uitgangssituatie en mogelijkheden voor elke treindienst anders zijn, zal sprake zijn van maatwerk per spoorlijn.

De eerste treindienst waarbij sprake is van treinen die zich aan het einde van hun levensduur bevinden, is de treindienst Zutphen-Oldenzaal. De dieseltreinen die voor deze treindienst worden ingezet, zijn namelijk eind 2023, het moment waarop de concessie Twents eindigt, afgeschreven. Dit betekent dat voor de opvolgende concessie nieuwe treinen moeten worden aangeschaft, hetgeen een logisch moment is om een keuze te maken voor een duurzamere aandrijftechniek. De provincie Overijssel is daarom voornemens aan ProRail opdracht te geven om een verkenning uit te voeren naar de elektrificatie van deze treindienst. Omdat de spoorlijn deels over Gelders grondgebied loopt, is Gelderland hierbij betrokken. Gelet op de impact zal over de keuze voor verdere verduurzaming van deze treindienst te zijner tijd een gezamenlijk besluit worden genomen. Vooruitlopend op dit besluit is besloten om in afwijking van de NvU Oost per 2023 een aparte concessie voor de treindienst Zutphen – Oldenzaal te verlenen, om deze treindienst op een later moment mogelijk weer te integreren in de multimodale concessie Berkel-Dinkel. Op die manier wordt voorkomen dat eventuele risico's voor wat betreft tijdsplanning en financiën een rol spelen in de aanbesteding van de concessie Berkel-Dinkel. De gewijzigde concessie-indeling in Oost is in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1 Indeling treindiensten in concessies Oost Nederland



Voor de overige treindiensten die met dieseltreinen worden uitgevoerd geldt dat, vooruitlopend op de keuze voor een duurzamere aandrijftechniek, wij in elke concessie zullen onderzoeken of al stappen in de verdere verduurzaming van deze treindiensten mogelijk zijn. Wij zullen tijdens de aanbestedingen de vervoerders uitnodigen om met haalbare voorstellen te komen voor verdere verduurzaming van treindiensten die geëxploiteerd worden met dieselmaterieel. Vervoerders zullen tijdens de looptijd van de concessie mee moeten werken aan eventuele verdere verduurzamingsplannen van de provincies.

3.4 Toiletvoorzieningen

Uitgangspunt

Alle *nieuwe* regionale treinen hebben standaard een rolstoeltoegankelijk toilet aan boord.

Toelichting

Onderdeel van een comfortabele treinreis is de beschikbaarheid van toiletvoorzieningen, op het station of in de trein. De provincies hanteren als uitgangspunt dat alle nieuw aan te schaffen regionale treinen een rolstoeltoegankelijk toilet moeten hebben. De provincies kiezen er niet voor om in bestaande treinen toiletten te laten inbouwen. Tegenover de voordelen voor reizigers en de toegankelijkheid van het regionaal spoorvervoer staan namelijk ook nadelen zoals de kleinere zitplaatscapaciteit, de hoge inbouw- en exploitatiekosten in relatie tot de resterende levensduur van de treinen (die paragraaf 3.11), de niet-beschikbaarheid van treinen voor exploitatie tijdens de ombouw en de mogelijke risico's rond certificering en toelating van de omgebouwde treinen. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de 5 Protos-treinen die momenteel op de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen worden ingezet, omdat door het wegvallen van de oorspronkelijke leverancier van deze treinen geen gebruik kan worden gemaakt van de kennis en expertise van de leverancier.

3.5 Toegankelijkheid

Uitgangspunt

Reizigers met een functiebeperking kunnen zelfstandig gebruik maken van de trein.

Toelichting

Op alle regionale treindiensten worden gelijkvloerse treinen ingezet die zodanig zijn ingericht dat reizigers met een functiebeperking zonder hulp van derden hun reis kunnen maken. Echter, de toegankelijkheid van het regionaal spoorvervoer wordt ook door andere factoren bepaald zoals de toegankelijkheid van stations. De provincies zijn daarom met ProRail en andere betrokken partijen in gesprek over maatregelen die leiden tot een verbeterde toegankelijkheid van en prettiger verblijf op stations. Belangrijk in dat verband is het programma Toegankelijkheid dat door ProRail wordt uitgevoerd en erop gericht is dat in 2030 alle stations in Nederland volledig toegankelijk zijn.

Maatregelen zijn onder andere het plaatsen van hellingbanen en liften, het ophogen van perrons en het aanbrengen van ribbelige geleidelijnen en braille-bewegwijzering. Zolang perrons (nog) niet de juiste perronhoogte hebben om een gelijkvloerse instap mogelijk te maken, zal het personeel van de vervoerder waar nodig assistentie aan reizigers verlenen bij het in- en uitstappen.

3.6 Steward op de trein

Uitgangspunt

Op elke trein rijdt in principe een steward mee.

De provincies besluiten per treinconcessie op basis van een markt- en deskundigenraadpleging tijdens de voorbereiding van de aanbesteding over de inzet van stewards en kunnen de inzet per treindienst naar boven of beneden bijstellen. Rondom evenementen, op risicovolle ritten en in het kader van veiligheidsconvenanten wordt er extra personeel ingezet.

Toelichting

Op alle treindiensten in Oost is sprake van eenmansbediening, hetgeen betekent dat de machinist verantwoordelijk is voor het vertrekproces. Daarnaast zetten vervoerders op de treindiensten service- en controlepersoneel in. Op een deel van de treindiensten rijdt vanuit het oogpunt van kwaliteit, service en veiligheid op elke trein een steward mee. Dit geldt voor de meeste treindiensten in Overijssel, terwijl vervoerders in Gelderland in overleg met de provincie vooral mobiele teams voor steekproefsgewijze kaartcontroles inzetten op de ritten waar zij dit nodig vinden.

Zoals aangegeven dient de inzet van stewards meerdere doelen. De aanwezigheid van een steward op de trein verhoogt het serviceniveau in de trein, omdat reizigers de zekerheid hebben dat zij bij vragen/problemen altijd iemand kunnen aanspreken. Daarnaast controleert de steward de kaartjes van reizigers, waarmee zwartrijden in de treinen wordt voorkomen, waardoor opbrengsten hoger uitvallen. De stewards kunnen ook een rol vervullen als het gaat om het waarborgen van het veiligheidsgevoel van reizigers en personeel in de trein, bijvoorbeeld door reizigers die zich niet aan huisregels houden of zonder geldig vervoerbewijs reizen aan te spreken/te verbaliseren.

Landelijk is afgesproken dat inzet van personeel en middelen ten behoeve van sociale veiligheid geen onderwerp van concurrentie bij aanbestedingen van openbaar vervoer mag zijn. De provincies zullen daarom voorafgaand aan de aanbesteding voor elke treindienst zelf een inschatting en afweging van de benodigde inzet moeten maken, afhankelijk van het risicoprofiel van de treindienst. De provincies baseren zich daarbij op de resultaten van een markt- en deskundigenraadpleging met vervoerders, politie, openbaar ministerie en eventuele andere betrokkenen, die tijdens de voorbereiding van aanbestedingen van openbaar vervoer wordt georganiseerd. De provincies lopen daarmee vooruit op een ontwikkeling die waarschijnlijk een plek zal krijgen in het geactualiseerde landelijke convenant sociale veiligheid openbaar vervoer. Vervoerders kunnen daarnaast in hun offerte een aanbieding doen voor extra service en klantgerichtheid tijdens de treinrit en het personeel dat zij daarvoor inzetten.

3.7 Single check in / check out

Uitgangspunt

Om het reizen met de regionale treinen makkelijker te maken, voeren de provincies 'single check in / check out' in op elkaar aansluitende regionale treindiensten in Oost.

Toelichting

De provincies vinden het onwenselijk dat reizigers die met regionale treindiensten reizen uit en in moeten checken als ze overstappen. Vooral op stations waar meerdere regionale treindiensten samen komen en nu nog meerdere in- en uitcheckpalen staan, zoals station Zutphen, leidt het uit en weer in moeten checken tot ongemak en onduidelijkheid voor reizigers. De provincie Overijssel heeft in 2017 (als onderdeel van 'Blauwnet') daarom de stap gezet om het principe van single check in / check out te introduceren. De provincies voeren single check-in / check-out in op alle regionale treindiensten in Oost. Het principe functioneert alleen bij een overstap tussen regionale treindiensten; bij een overstap van en naar het hoofdrailnet (met concessiehouder NS) en bij een overstap van bus naar trein en andersom moeten reizigers, net als nu het geval is, wel eerst uitchecken en vervolgens weer inchecken.

3.8 Geen dubbel opstaptarief tussen treinen en bussen

Uitgangspunt

Om ketenreizen met openbaar vervoer te bevorderen hoeven reizigers die overstappen van een regionale trein op een aansluitende bus (of omgekeerd) niet opnieuw een opstaptarief te betalen.

Toelichting

De provincies beschouwen het netwerk van regionale treindiensten en buslijnen als één systeem waarbij het niet uitmaakt met welke (combinatie van) vervoerwijze(n) reizigers hun reis maken. Deze multimodale gedachte houdt onder meer in dat reizigers geen financieel nadeel mogen ondervinden wanneer zij hun reis niet alleen per bus of regionale trein maar met een combinatie van bus en regionale trein afleggen. In de meeste concessies in Oost is dit al het geval. Daar geldt namelijk dat saldoreizigers die van een regionale trein op een aansluitende bus (en omgekeerd) overstappen niet opnieuw het opstaptarief hoeven te betalen. Dit uitgangspunt gaat in alle concessies behalve de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen gelden en zal onderdeel worden van het Tarievenhuis Oost dat het kader vormt voor (nieuwe) tarieven voor regionale treindiensten. Het uitgangspunt dat reizigers geen dubbel opstaptarief hoeven te betalen wil overigens niet zeggen dat voor alle regionale treindiensten en het openbaar busvervoer dezelfde kilometertarieven (gaan) gelden.

De afschaffing van het dubbele opstaptarief op de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen heeft aanzienlijke financiële gevolgen. Om deze gevolgen te compenseren zou het kilometertarief op deze treindienst omhoog moeten en dat zou voor een substantiële groep reizigers tot een grote kostenstijging leiden. Dit vinden wij ongewenst. Omdat relatief weinig busreizigers overstappen op de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen en vice versa, zou een beperkte groep reizigers baat hebben bij het afschaffen van het dubbele opstaptarief op de treindienst Amersfoort - Ede-

Wageningen. De abonnementen van Tarievenhuis Oost worden wel in heel Oost, inclusief de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen, geldig.

3.9 Naar één overkoepelende huisstijl en branding

Uitgangspunt

De overkoepelende merknaam 'RRReis' voor het openbaar vervoer in Oost geldt vanaf de overgang naar de nieuwe concessies ook voor regionale treindiensten.

Toelichting

De provincies hebben recentelijk met 'RRReis' een uniforme hoofdmerknaam /-huisstijl voor het openbaar vervoer in Oost ontwikkeld. Eén merk voor het hele OV-systeem vraagt om één communicatieplatform. De vervoerder zorgt voor een diversiteit aan communicatiekanalen en -middelen onder het merk RRReis, afgestemd op de situatie en op behoeften van de reizigers. Het communicatieplatform is zodanig opgezet dat de informatievoorziening en promotie ook kan worden uitgebreid naar andere vormen van mobiliteit, zoals deelfietsen en deeltaxi's. Omdat merknaam en huisstijl in alle concessies worden ingevoerd, vergroot dit de herkenbaarheid en vindbaarheid van het openbaar vervoer in Oost voor reizigers. Ook de regionale treindiensten gaan onder deze uniforme merknaam/huisstijl vallen.

Invoering van de merknaam/huisstijl zal echter gefaseerd plaatsvinden en wel bij de overgang naar een volgende concessie. Treinen krijgen voordat ze worden ingezet in een nieuwe concessie een onderhoudsbeurt, en dat is een logisch moment om de nieuwe huisstijl aan te brengen.

3.10 Verkrijgbaarheid vervoerbewijzen op regionale treinstations

Uitgangspunt

Zolang deze behoefte bestaat kunnen reizigers op elk regionaal treinstation (bij een kaartautomaat) een vervoerbewijs kopen, OV-saldo opladen, (landelijke en regionale) reisproducten ophalen en stopzetten en hun reisgeschiedenis inzien.

Toelichting

Momenteel staat op vrijwel alle regionale treinstations in Oost een kaartautomaat. Indertijd was de verwachting dat met de komst van de OV-chipkaart steeds minder mensen een kaartje op het station zouden gaan kopen. De ervaring leert echter dat er nog steeds reizigers zijn die zijn aangewezen op de kaartautomaten op stations, bijvoorbeeld omdat zij geen OV-chipkaart hebben. Op korte termijn blijft er daarom een behoefte aan kaartautomaten op stations. Om daarbij duidelijkheid richting reizigers te creëren, hanteren de provincies als uitgangspunt dat reizigers bij elk regionaal treinstation (bij een kaartautomaat) een vervoerbewijs moeten kunnen kopen, OV-saldo op hun OV-chipkaart moeten kunnen laden, (landelijke en regionale) reisproducten moeten kunnen ophalen en stopzetten en hun reisgeschiedenis moeten kunnen inzien. De vervoerder is verantwoordelijk voor plaatsing en exploitatie van deze verkooppunten en zorgt er daarbij voor dat reizigers op een eenvoudige, laagdrempelige manier bovenstaande handelingen kunnen verrichten.

Overigens verwachten de provincies dat met de introductie van nieuwe betaalwijzen/ vervoerbewijzen, zoals de bankpas en de mobiele telefoon, de noodzaak tot kaartautomaten/ verkooppunten op stations op termijn waarschijnlijk vermindert of zelfs verdwijnt. Het gebruik van en de behoefte aan kaartautomaten/verkooppunten zal daarom worden gemonitord. Mede op basis hiervan kunnen de provincies in overleg met de vervoerder tijdens de looptijd van de nieuwe concessies besluiten om verkooppunten te sluiten of om geen kaartautomaten te (her)plaatsen. Dit kan alleen wanneer reizigers over voldoende alternatieven beschikken om een vervoerbewijs aan te schaffen en de hiervoor genoemde handelingen te verrichten.

3.11 Financiële implicaties uitgangspunten

De in de voorgaande paragrafen geformuleerde uitgangspunten leiden in een aantal gevallen tot hogere (exploitatie)kosten van de regionale treindiensten. Dit geldt met name voor de volgende uitgangspunten:

- Verduurzaming van het regionale spoorvervoer: Het verduurzamen van de inzet van het bestaande dieselmaterieel, bijvoorbeeld door over te gaan op biodiesel, het terugwinnen van remenergie of duurzamere schoonmaakmiddelen zal investeringen en/of hogere exploitatiekosten met zich meebrengen. Omdat de markt op dit punt tijdens aanbestedingen wordt uitgedaagd voorstellen te doen, is vooraf niet te berekenen hoeveel geld hiermee gemoeid is.
De financiële gevolgen van vervanging van de regionale dieseltreinen door duurzamere aandrijftechnieken zijn onderwerp van nadere verkenningen met aparte besluitvormingstrajecten.
- Steward op de trein: De benodigde inzet van stewards op treinen vanuit het oogpunt van (service en) veiligheid kan tot een verhoogde personeelsinzet en daarmee hogere exploitatiekosten leiden. Dit hangt mede af van de huidige personeelsinzet in relatie tot het risicoprofiel van de treindiensten.

Omdat tegenover de hierboven beschreven hogere (exploitatie)kosten naar verwachting geen navenant hogere vervoeropbrengsten zullen staan, zullen de subsidies die de provincies op dit moment voor de uitvoering van de regionale treindiensten beschikbaar stellen (één van de uitgangspunten van de NvU Oost) naar verwachting niet toereikend zijn om het huidige voorzieningenniveau in stand te houden.

Andere uitgangspunten hebben naar verwachting niet of nauwelijks invloed op de (exploitatie)kosten van de regionale treindiensten. Dit geldt in ieder geval voor de volgende uitgangspunten:

- De 5 zekerheden van het spoor in Oost voor de reiziger: Voor zover deze zekerheden geen relatie met de hierboven genoemde uitgangspunten hebben, zijn de meerkosten van deze zekerheden naar verwachting beperkt.
- Toegankelijkheid: Op regionale treindiensten worden op dit moment al uitsluitend gelijkvloerse treinen ingezet. Verbetering van de toegankelijkheid van stations zorgt er daarbij voor dat assistentie aan reizigers bij het in- en uitstappen steeds minder vaak nodig zal.
- Invoering single check in / check out: Uitbreiding van het principe van single check in / check out met de Gelderse treindiensten kan betrekkelijk eenvoudig en tegen geringe meerkosten gerealiseerd worden, omdat de ontwikkelkosten van dit principe in Oost in het verleden al vergoed zijn. Wel hebben de vervoerders te maken met jaarlijkse beheerskosten voor onder

andere een 'backoffice' die nodig is om de vervoeropbrengsten aan de verschillende regionale treindiensten te kunnen toedelen.

- Geen dubbel opstaptarief tussen treinen en bussen: Dit uitgangspunt geldt op dit moment al voor alle regionale treindiensten in Oost met uitzondering van de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen. Invoering van dit uitgangspunt op de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen blijkt te duur en niet gunstig voor de grootste groep reizigers die overstappen van NS op de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen en vice versa.
- Naar één overkoepelende huisstijl en branding: Omdat (bestaande) treinen bij de overgang naar een nieuwe concessie vrijwel altijd een gemoderniseerd uiterlijk krijgen, kan de uniforme merknaam/huisstijl op dat moment zonder meerkosten worden ingevoerd.
- Verkrijgbaarheid vervoerbewijzen op regionale treinstations: Omdat met uitzondering van twee stations in Gelderland, de regionale treinstations al voorzien zijn van verkooppunten/kaartautomaten zijn de meerkosten van dit uitgangspunt beperkt.

Ten slotte hebben de provincies mede vanwege de hoge investerings- en exploitatiekosten er in één geval voor gekozen om een minder ambitieus uitgangspunt in de NvU Spoor op te nemen. Dit betreft de eventuele inbouw van toiletten in bestaande treinen. Op basis van een recent extern onderzoek in opdracht van de provincie Gelderland is de inschatting dat de totale investeringskosten om bestaande Gelderse treinen (exclusief de treinen van de treindienst Amersfoort - Ede-Wageningen, waarvan de technische risico's van inbouw als te hoog zijn ingeschat) van toiletten te voorzien naar schatting € 8 miljoen (+50% risico) bedragen. Daar bovenop komen dan nog de exploitatiekosten van circa € 0,5 miljoen (+50% risico) per jaar. De hoogte van de kosten in combinatie met de risico's die aan de inbouw kleven, het wegvallen van zitplaatsen en het tijdelijk niet-beschikbaar zijn van treinen vanwege de ombouw, zijn reden om inbouw van toiletten in bestaande treinen niet als uitgangspunt in de NvU Spoor op te nemen. Zodra nieuw materieel wordt besteld worden toiletten wel geëist.

4. Planning vervolg

Na vaststelling van de NvU Spoor worden op basis van de NvU Oost en de NvU Spoor Programma's van Eisen en andere aanbestedingsdocumenten opgesteld voor de aanbesteding van de concessies Amersfoort - Ede-Wageningen, Rijn-Waal, Berkel-Dinkel en Zutphen – Oldenzaal (zie paragraaf 3.3). Iedere aanbesteding kent daarbij zijn eigen planning waarbinnen in ieder geval de volgende stappen worden onderscheiden:

- Opstellen van het ontwerp-Programma van Eisen⁹
- Vrijgave van het ontwerp-Programma van Eisen voor advies/reactie
- Doorvoeren van aanpassingen in het Programma van Eisen op basis van ontvangen adviezen/reacties
- Opstellen overige aanbestedingsdocumenten, waaronder het Beschrijvend document met o.a. selectie- en gunningscriteria, de concept Concessiebeschikking en de Financiële bepalingen
- Vaststelling definitief Programma van Eisen en overige aanbestedingsdocumenten en start aanbestedingsprocedure

⁹ Gelet op de doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure en de wenselijkheid om de nieuwe vervoerder voldoende implementatietijd te bieden, is het noodzakelijk om het ontwerp-Programma van Eisen voor de treindienst Amersfoort – Ede-Wageningen al voor vaststelling van de NvU Spoor voor advies/reactie vrij te geven (gepland oktober 2019). In het ontwerp-Programma van Eisen zal duidelijk worden aangegeven dat het Programma van Eisen nog aangepast kan worden indien de behandeling van de NvU Spoor in Provinciale Staten daar aanleiding toe geeft.

5. Bijlagen: factsheets

In de bijlage presenteren wij per treindienst een factsheet. Deze factsheets bevatten feitelijke informatie over de kenmerken en uitvoering van de treindiensten en een overzicht van vastgesteld beleid.

Almelo

Hardenberg



3x LINT 41
2 BAKKEN
DIESEL

Unimodale concessie

LOOPTIJD 2013 → 2027

Concessie Vechtdallijnen

CONCESSIEHOUDER **ARRIVA**

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,8 ↑ +0,2
(2015)

2018
RITUITVAL
3,3%

2018
PUNCTUALITEIT

96,0%

2018
AANTAL INSTAPPERS

0,4
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

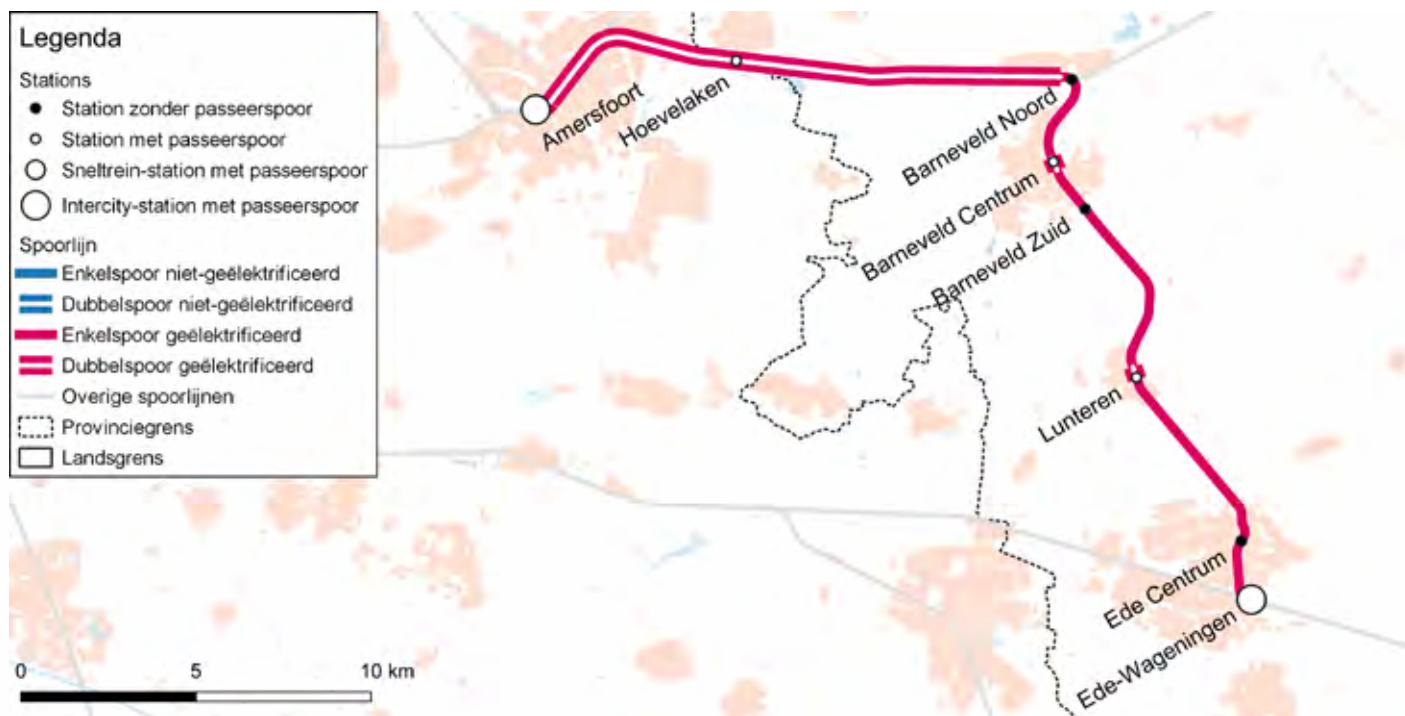
0,5
miljoen

FREQUENTIE

HALFUURSDIENST OP WERKDAGEN IN OCHTENDSPITS EN
TUSSEN 13:00 EN 20:00 UUR
OP ZATERDAGEN TUSSEN 13:00 EN 20:00 UUR
UURSDIENST OP OVERIGE TIJDEN

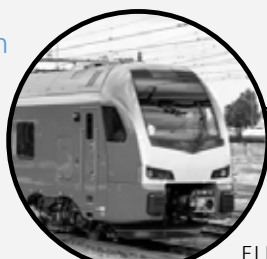
Vastgesteld beleid / ambities

Net als de treindienst Zutphen – Oldenzaal heeft de provincie Overijssel de ambitie om de lijn Almelo – Marienberg op termijn te elektrificeren.



5x2 bakken
PROTOS

ELEKTRISCH



2x3
bakken
FLIRT-3

ELEKTRISCH

Unimodale concessie LOOPTIJD 2006 → 2021 Concessie Valleilijn

CONCESSIEHOUDER **CONNEXION**

2018

ALGEMENE TEVREDENHEID

7,6 ↓ -0.1
(2014)

2018

PUNCTUALITEIT

94,9%

2018

RITUITVAL

1,8%

2018

AANTAL INSTAPPERS

2,6
miljoen

2018

AANTAL
DIENSTREGELING KM

1,2
miljoen

FREQUENTIE

HALFUURSDIENST TUSSEN EDE-WAGENINGEN EN AMERSFOORT
KWARTIERDIENST TUSSEN AMERSFOORT EN BARNEVELD-ZUID OP
WERKDAGEN TOT 20:00 UUR

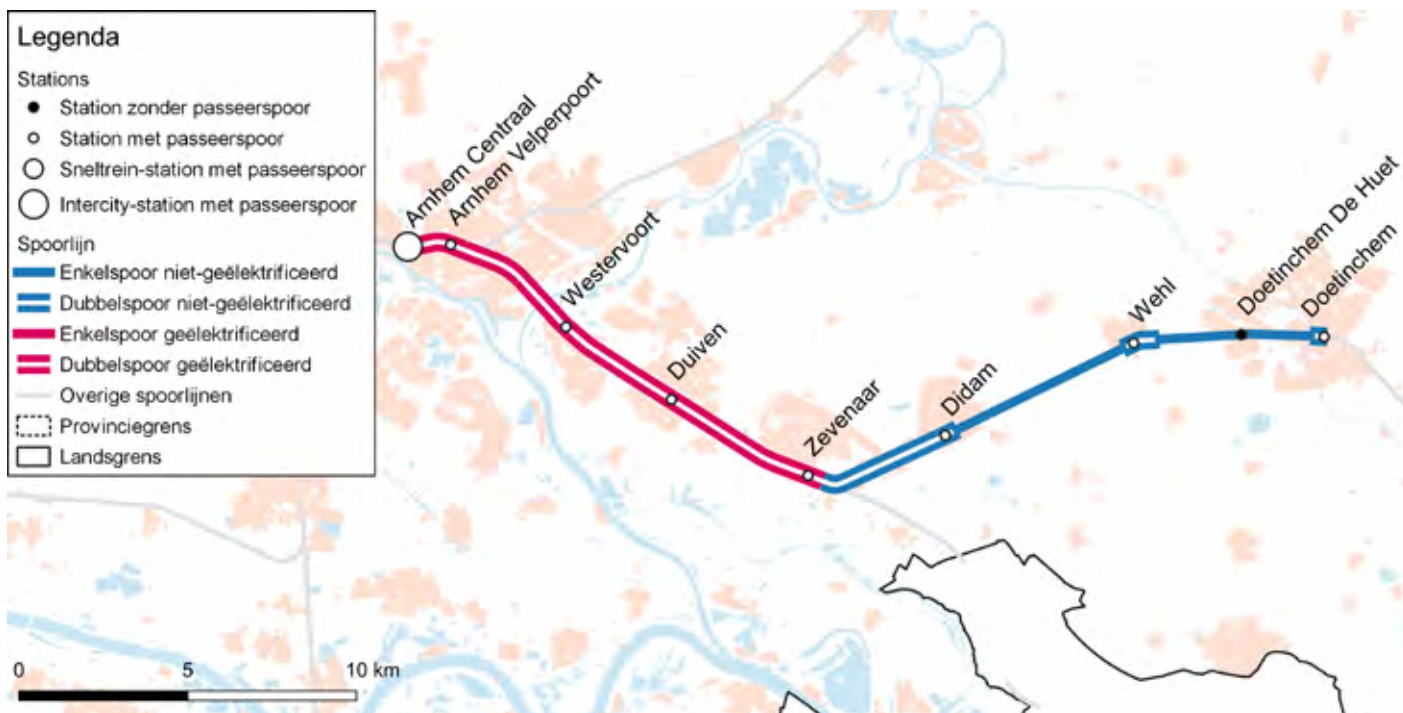
Vastgesteld beleid / ambities

De afgelopen tijd zijn de perrons in Barneveld-Centrum, Hoevelaken en Lunteren verlengd zodat de in 2018 ingestroomde nieuwe treinen gekoppeld kunnen rijden en daarmee meer capaciteit kunnen bieden. In Lunteren komt een nieuw onderstation om de treinen in de toekomst van voldoende stroom te voorzien.

In 2018 is er door ProRail in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan naar doortrekking van de treindienst naar Utrecht CS en Arnhem CS. De conclusie daaruit is dat doortrekken naar deze stations niet als kansrijk wordt gezien. Recent hebben GS van Gelderland besloten dat niet wordt ingezet op een kwartierdienst tussen Barneveld-Zuid en Ede-Wageningen, omdat de kosten niet in verhouding staan tot de baten. Op 19 juni 2019 hebben Provinciale Staten aangegeven zich te kunnen vinden in dat besluit.

Arnhem

Doetinchem



9x DMU GTW
3 BAKKEN
DIESEL

Multimodale concessie
LOOPTIJD 2012 → 2022
Concessie Arnhem - Nijmegen
CONCESSIEHOUDER HERMES

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,8 ↑ **+0,4**
(2014)

2018
PUNCTUALITEIT

94,5%

2018
RITUITVAL
2,4%

2018
AANTAL INSTAPPERS

1,4
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

0,4
miljoen

FREQUENTIE

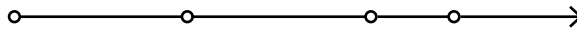
RIJDT ALLEEN OP WEEKDAGEN OVERDAG IN KWARTIERDIENST
IN COMBINATIE MET DE TREINDIENST ARNHEM-WINTERSWIJK

Vastgesteld beleid / ambities

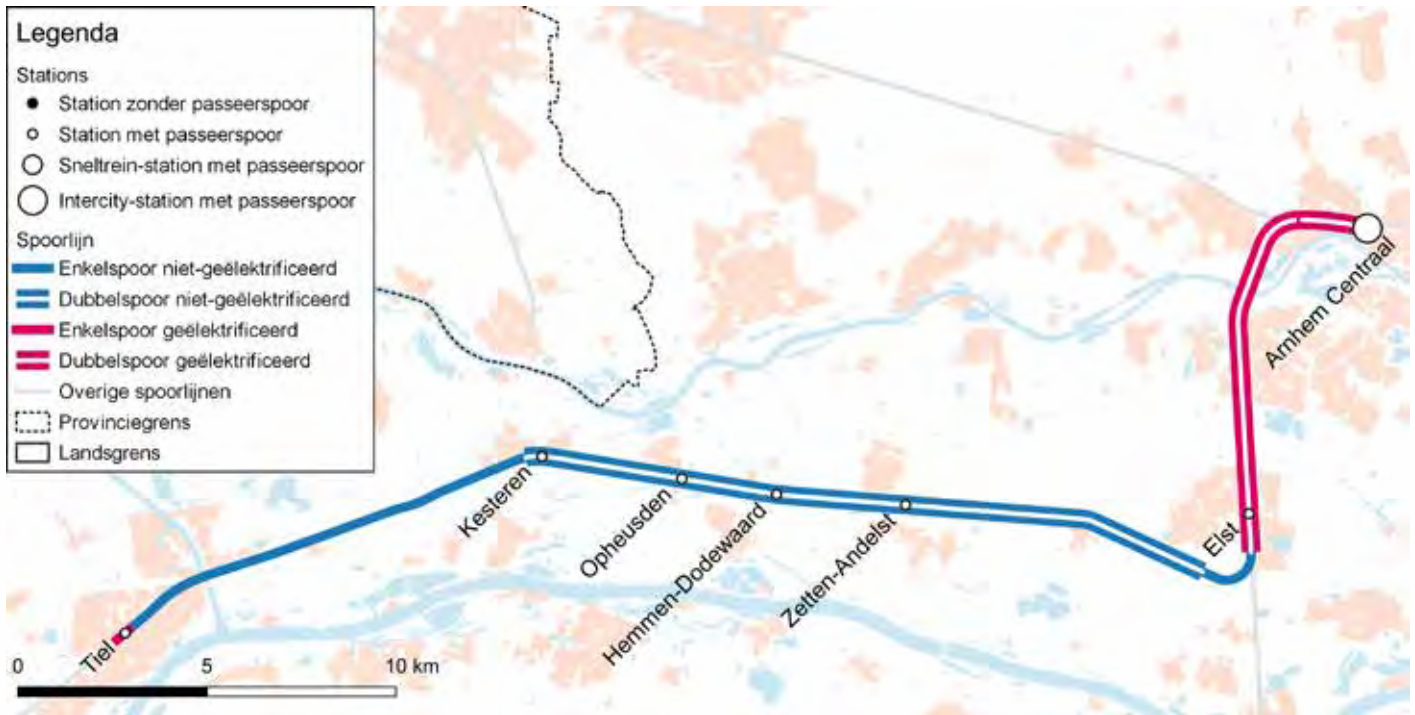
Provincie Gelderland, ProRail, vervoerders, de gemeenten en de Regio Achterhoek hebben de ambitie de verbinding Arnhem - Winterswijk te versnellen, waarbij de bestaande kwartierdienst tussen Arnhem en Doetinchem gehandhaafd blijft. De gewenste versnelling is mogelijk door de introductie van de RegioExpres die tussen Arnhem en Doetinchem als sneldienst gaat rijden en tussengelegen stations overslaat. Met de RegioExpres wordt de reistijd tussen de Achterhoek en Arnhem ongeveer 13 minuten korter.

Voor de introductie van de RegioExpres is dubbelspoor nodig tussen Didam en Doetinchem De Huet. Momenteel voert ProRail hiervoor de verkenning uit. In het najaar van 2019 worden de resultaten aan PS van Gelderland voorgelegd. De ambitie van GS en PS is één RegioExpres per uur, in het eindbeeld, waarvoor meer infrastructuur nodig is, rijdt er 2x per uur een RegioExpres. Naar verwachting kan de benodigde infrastructuur voor de RegioExpres tussen 2025 en 2028 gereed zijn.

Arnhem



Tiel



11x3 bakken
13x2 bakken
DMU GTW
DIESEL

Multimodale concessie
LOOPTIJD 2010 → **2025**
Concessie Achterhoek- Rieverenland
CONCESSIEHOUDER ARRIVA

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,7 ↑ **+0,2**
(2015)

2018
AANTAL INSTAPPERS

0,8
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

0,8
miljoen

2018
PUNCTUALITEIT

94,4%

2018
RITUITVAL
1,7%

FREQUENTIE

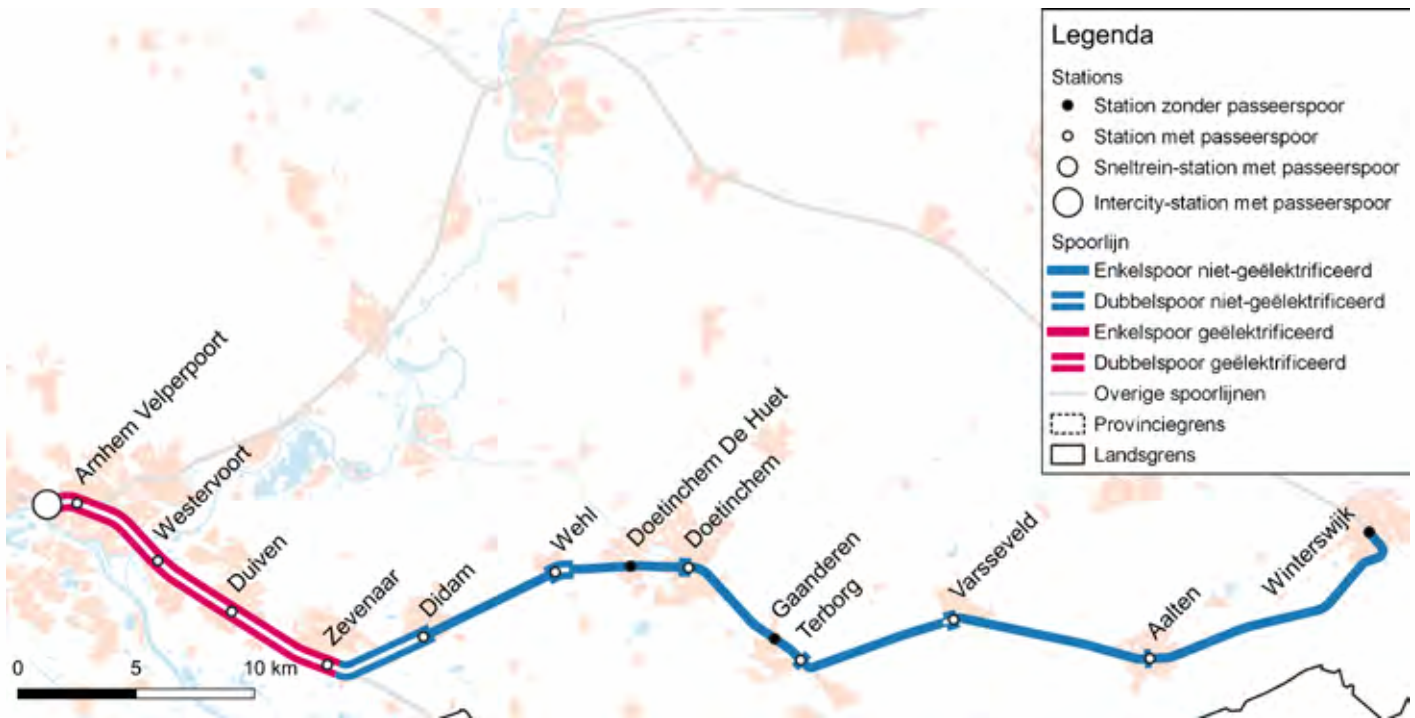
UURDIENST TUSSEN ARNHEM CENTRAAL EN TIEL, IN DE SPITS
HALFUURSDIENST OP HELE TRAJECT
OP WERKDAGEN TUSSEN DE SPITSEN HALFUURSDIENST
TUSSEN ELST EN TIEL

Vastgesteld beleid / ambities

Er wordt geïnvesteerd in realisatie van een perronfasering op Arnhem Centraal, waardoor de trein gehandhaafd kan blijven. Er wordt momenteel een verkenning uitgevoerd naar de verschillende toekomstscenario's voor Tiel – Elst - Arnhem. Deze verkenning richt zich op de periode na de nieuwe concessie.

Arnhem

Winterswijk



11x3 bakken
13x2 bakken
DMU GTW
DIESEL

Multimodale concessie LOOPTIJD 2010 → 2025 Concessie Achterhoek- Rieverenland CONCESSIEHOUDER **ARRIVA**

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,7 ↑ **+0,2**
(2015)

2018
AANTAL INSTAPPERS

3,9
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

1,6
miljoen

2018
PUNCTUALITEIT

94,9%

2018
RITUITVAL
1,9%

FREQUENTIE

HALFUURSDIENST EN OP WEEKDAGEN OVERDAG EEN KWARTIERDIENST TUSSEN ARNHEM CENTRAAL EN DOETINCHEM IN COMBINATIE MET DE TREINDIENST ARNHEM-DOETINCHEM

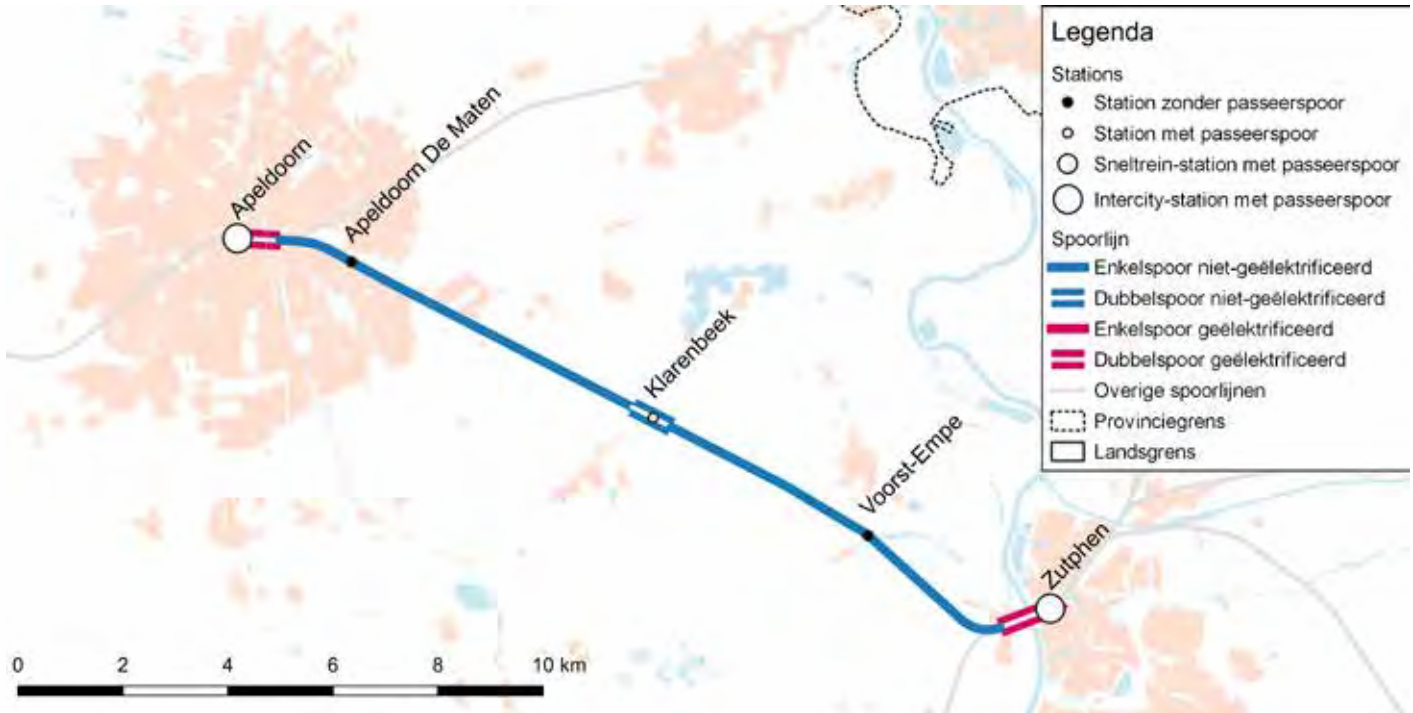
Vastgesteld beleid / ambities

Provincie Gelderland, ProRail, vervoerders, de gemeenten en de Regio Achterhoek hebben de ambitie de verbinding Arnhem - Winterswijk te versnellen, waarbij de bestaande kwartierdienst tussen Arnhem en Doetinchem gehandhaafd blijft. De gewenste versnelling is mogelijk door de introductie van de RegioExpres die tussen Arnhem en Doetinchem als sneldienst gaat rijden en tussengelegen stations overslaat. Met de RegioExpres wordt de reistijd tussen de Achterhoek en Arnhem ongeveer 13 minuten korter.

Voor de introductie van de RegioExpres is dubbelspoor nodig tussen Didam en Doetinchem De Huet. Momenteel voert ProRail hiervoor de verkenning uit. In het najaar van 2019 worden de resultaten aan PS van Gelderland voorgelegd. De ambitie van GS en PS is één RegioExpres per uur, in het eindbeeld, waarvoor meer infrastructuur nodig is, rijdt er 2x per uur een RegioExpres. Naar verwachting kan de benodigde infrastructuur voor de RegioExpres tussen 2025 en 2028 gereed zijn.

Zutphen

Apeldoorn



11x3 bakken
13x2 bakken
DMU GTW
DIESEL

Multimodale concessie
LOOPTIJD 2010 → 2025
Concessie Achterhoek- Rieverenland
CONCESSIEHOUDER ARRIVA

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,7 ↑ **+0,2**
(2015)

2018
PUNCTUALITEIT

98,3%

2018
RITUITVAL
1,3%

2018
AANTAL INSTAPPERS

1
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

0,4
miljoen

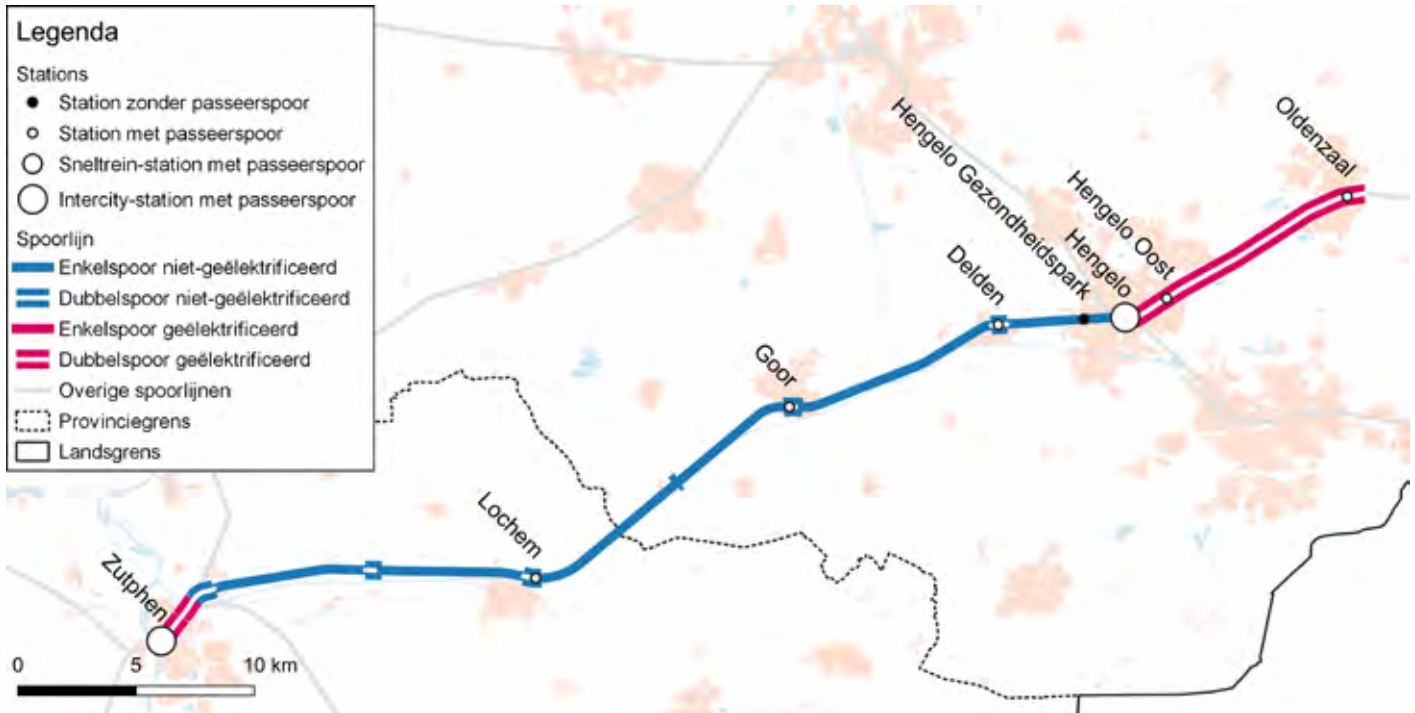
FREQUENTIE
HALFUURSDIENST

Vastgesteld beleid / ambities

De provincie zet in op het handhaven van de huidige kwaliteit. Op termijn is de ambitie de treindiensten Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Apeldoorn te koppelen. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar verbetering van de transfervoorzieningen op station Zutphen.

Zutphen

Oldenzaal



9x2 bakken
LINT41
DIESEL

Multimodale concessie

LOOPTIJD 2013 → 2023

Concessie Twente

CONCESSIEHOUDER KEOLIS

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,4 ↑ **+0,3**
(2014)

2018
AANTAL INSTAPPERS

2,6
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

1,4
miljoen

2018
PUNCTUALITEIT

95,9%

2018
RITUITVAL
1,5%

FREQUENTIE
HALFUURSDIENST

Vastgesteld beleid / ambities

Mede naar aanleiding van een PS-motie van 20 juni 2018 heeft de provincie Overijssel de wens om deze treindienst te verduurzamen en kijkt daarbij nadrukkelijk naar elektrificatie. De provincie Overijssel is daarom voornemens ProRail opdracht te geven om een verkenning uit te voeren naar de elektrificatie van deze treindienst.

Zutphen

Winterswijk



11x3 bakken
13x2 bakken
DMU GTW
DIESEL

Multimodale concessie

LOOPTIJD 2010 → 2025

Concessie Achterhoek- Rieverenland

CONCESSIEHOUDER **ARRIVA**

2018

ALGEMENE TEVREDENHEID

7,7 ↑ +0,2
(2015)

2018

PUNCTUALITEIT

97,3%

2018

AANTAL INSTAPPERS

1,2
miljoen

2018

RITUITVAL

1,5%

2018

AANTAL
DIENSTREGELING KM

0,9
miljoen

FREQUENTIE

HALFUURSDIENST

Vastgesteld beleid / ambities

De provincie zet in op het handhaven van de huidige kwaliteit. Op termijn is de ambitie de treindiensten Zutphen – Winterswijk en Zutphen – Apeldoorn te koppelen. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar verbetering van de transfer-voorzieningen op station Zutphen.

Zwolle

Emmen



11x3 bakken
3x2 bakken
EMU GTW
ELEKTRISCH

Unimodale concessie

LOOPTIJD 2012 → 2027

Concessie Vechtdallijnen

CONCESSIEHOUDER **ARRIVA**

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,8 ↑ +0,2
(2015)

2018
AANTAL INSTAPPERS

2,7
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

2,2
miljoen

2018
PUNCTUALITEIT

92,4%

2018
RITUITVAL
1,8%

FREQUENTIE

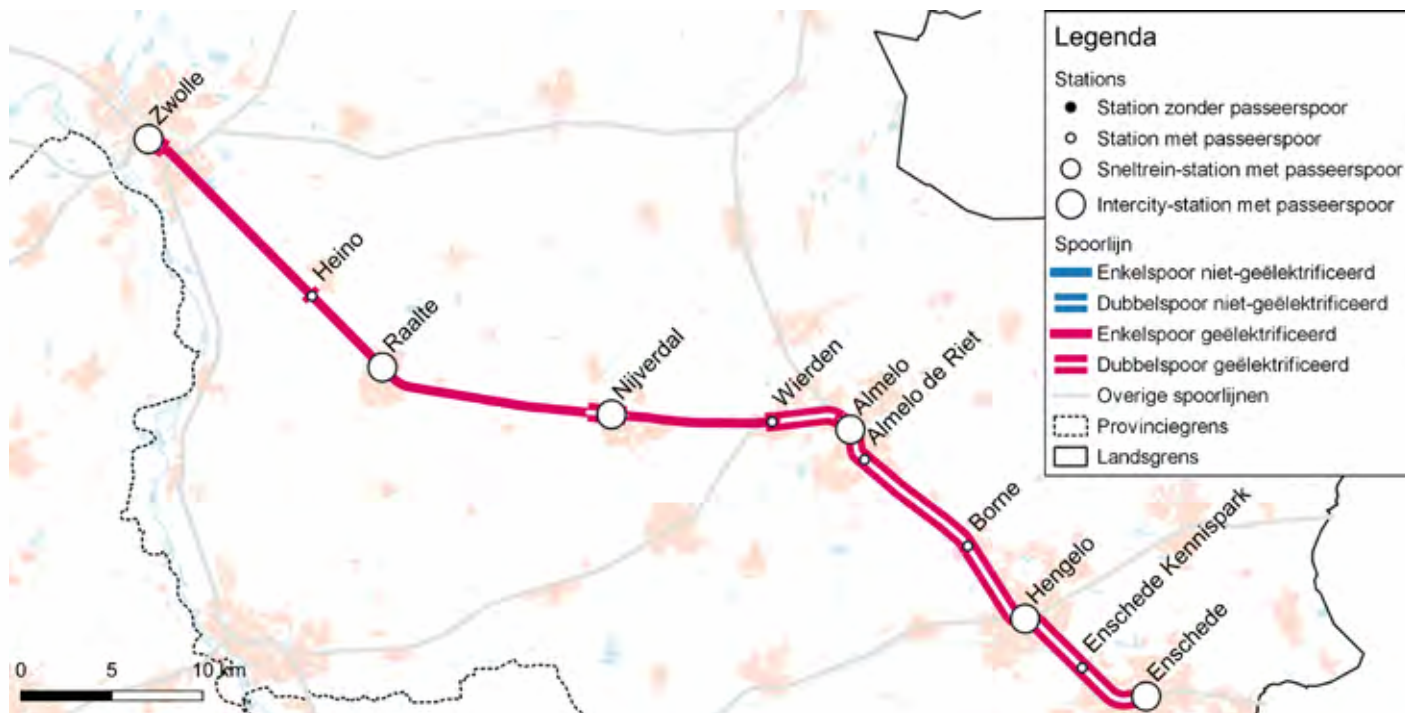
UURSDIENST SNELTREIN ZWOLLE-EMMEN
UURSDIENST STOPTREIN ZWOLLE-EMMEN
HALFUURSDIENST SNELTREIN ZWOLLE-COEVORDEN IN SPITS

Vastgesteld beleid / ambities

Omdat de treindienst Zwolle – Emmen naar tevredenheid functioneert, heeft de provincie Overijssel geen plannen om de spoorlijn te verbeteren.

Zwolle

Enschede



7x4 bakken
9x3 bakken
FLIRT-3

ELEKTRISCH

Unimodale concessie

LOOPTIJD 2017 → 2032

Concessie Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede

CONCESSIEHOUDER **KEOLIS**

2018
ALGEMENE TEVREDENHEID

7,7 ↑ +0,7
(2015)

2018
PUNCTUALITEIT

93,0%

2018
RITUITVAL
2,1%

2018
AANTAL INSTAPPERS

6,1
miljoen

2018 AANTAL
DIENSTREGELING KM

2,1
miljoen

FREQUENTIE

HALFUURSDIENST STOPTREIN ZWOLLE-ENSCHUDE
UURSDIENST INTERCITY ZWOLLE-ENSCHUDE DOORDEWEEKS
OVERDAG

*BETREFT EEN SCHATTING, OMDAT CIJFERS AFKOMSTIG ZIJN VAN TWEE VERVOERDERS.

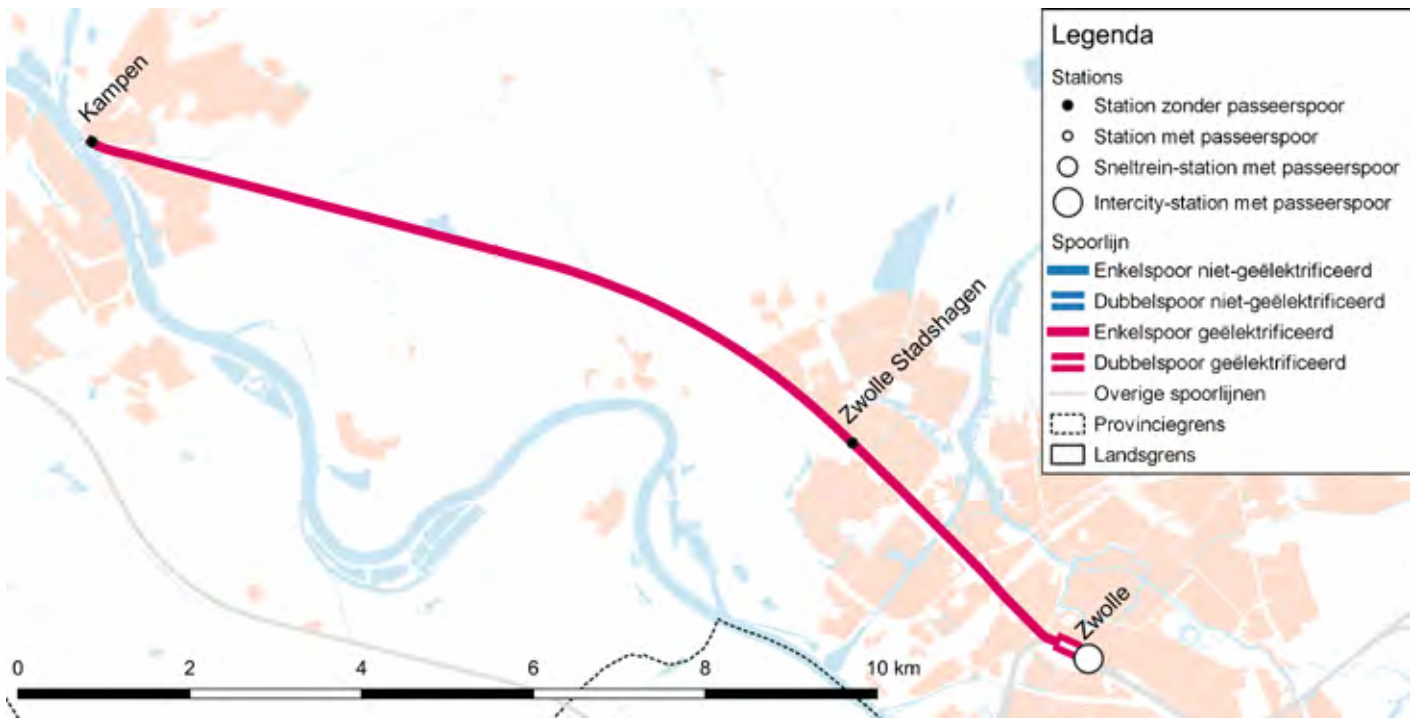
Vastgesteld beleid / ambities

Door de frequentieverhoging op de treindienst Zwolle – Enschede heeft een capaciteitsuitbreiding voor de reizigers plaats gevonden. Er rijdt nu elk uur een intercity en twee keer per uur een stopdienst. De provincie heeft de wens om de reistijd van de intercitydienst tussen Zwolle-Enschede te verkorten.

De provincie Overijssel zet zich in voor de verdubbeling van het spoor op de spoorverbinding Zwolle – Enschede . Verder onderzoeken de regio en de Provincie Overijssel de mogelijkheden voor het doortrekken van de treindienst Münster- Enschede naar Zwolle.

Zwolle

Kampen



9x3 bakken
7x4 bakken
FLIRT-3
ELEKTRISCH

Unimodale concessie

LOOPTIJD 2017 → 2032

Concessie Zwolle-Kampen en Zwolle-Enschede

CONCESSIEHOUDER **KEOLIS**

2018

ALGEMENE TEVREDENHEID

7,9 ↑ +0,4
(2014)

2018

PUNCTUALITEIT

98,0%

2018

RITUITVAL

1,9%

2018

AANTAL INSTAPPERS

1,2
miljoen

2018

AANTAL
DIENSTREGELING KM

0,37
miljoen

FREQUENTIE

HALFUURSDIENST

* BETREFT EEN SCHATTING, OMDAT CIJFERS AFKOMSTIG ZIJN VAN TWEE VERVOERDERS.

Vastgesteld beleid / ambities

Uiterlijk eind 2019 zal station Zwolle Stadshagen worden geopend.



Heraanbesteding concessie IJssel-Vecht

Heroverweging concessie-indeling

24 november 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Marktomstandigheden gewijzigd	3
1.3 Doel en aanpak	3
1.3 Leeswijzer	4
2. Varianten	5
3. Beoordelingskader	12
4. Beoordeling varianten	14
Bijlage	16
B1. Perspectief reizigers	17
B2. Perspectief vervoerders	20
B3. Perspectief transitie ZE	26
B4. Perspectief belanghebbenden	30
B5. Perspectief provincies	33



1. Inleiding

1.1 AANLEIDING

In september 2019 hebben Gedeputeerde Staten van de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel de concessie IJssel-Vecht aan Keolis verleend. Kader voor deze concessie is de in 2018 door Provinciale Staten van de drie provincies vastgestelde Nota van Uitgangspunten Concessies IJssel-Vecht, Rijn-Waal en Berkel-Dinkel (kortweg: NvU Oost).

Op 4 augustus 2020 hebben Gedeputeerde Staten van de drie provincies moeten besluiten om de concessie IJssel-Vecht weer in te trekken. Dit vanwege geconstateerde onregelmatigheden in de inschrijving van Keolis voor de aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht. Om de continuïteit van het openbaar vervoer op de Veluwe en in Midden-Overijssel vanaf 13 december 2020 te kunnen waarborgen, hebben Gedeputeerde Staten van de provincies Gelderland en Overijssel vervolgens op 22 september 2020 een noodconcessie voor een periode van 2 jaar aan Keolis verleend die in december 2022 eindigt. Voor de daaropvolgende periode moet het openbaar vervoer, evenals het openbaar vervoer in Lelystad en in het concessiegebied IJsselmond, opnieuw worden aanbesteed.

1.2 MARKTOMSTANDIGHEDEN GEWIJZIGD

Sinds de vaststelling van de NvU Oost zijn de marktomstandigheden gewijzigd door het uitbreken van de corona-pandemie en de als gevolg daarvan sterk afgenomen reizigersaantallen en -opbrengsten. In het kader van een landelijke marktverkenning naar de gevolgen van de corona-pandemie voor de aanbesteding van concessies geven vervoerders onder meer te kennen dat:

1. een beperking van de omvang van concessies wenselijk is, waarbij een bandbreedte van € 40 tot € 80 miljoen omzet (= reizigersopbrengsten + SOV-bijdrage + exploitatiesubsidie) als optimaal worden gezien en € 20 miljoen en € 110 miljoen als absolute onder- en bovengrenzen worden genoemd;
2. samenvoeging van bestaande concessies niet wenselijk is, in welk kader de concessies IJssel-Vecht en Rijn-Waal met naam genoemd worden vanwege hun omvang en de wisselende samenstelling;
3. behoud van multimodale concessies als essentieel wordt gezien voor het behalen van synergievoordelen en het bieden van ketenoplossingen;
4. ondersteuning bij de financiering van (materieel)investeringen, waaronder aanschaf van zero emissie busmaterieel en bijbehorende laadinfrastructuur, gewenst is;
5. concessies waarbij de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder ligt nog steeds de voorkeur hebben, zij het dat de animo om de komende tijd op dergelijke concessies in te schrijven beperkt wordt door onzekerheid over de mate en het tempo van herstel van de reizigersaantallen en -opbrengsten.

1.3 DOEL EN AANPAK

Bovenstaande bevindingen uit de landelijke marktverkenning roepen de volgende drie vragen op met het oog op de heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht:

1. Is heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht in ongewijzigde vorm mogelijk en wenselijk?
2. Is om de aanbesteding voldoende aantrekkelijk te maken voor de markt ondersteuning van vervoerders bij de financiering van (materieel)investeringen noodzakelijk en, zo ja, in welke vorm?
3. En is vermindering van de opbrengstonzekerheid voor vervoerders op het moment van inschrijving daarvoor noodzakelijk en, zo ja, in welke vorm?

Heroverweging concessie-indeling

Deze rapportage gaat in op de eerste vraag; de andere vragen zullen in afzonderlijke processen beantwoord worden. Om de eerste vraag te beantwoorden zijn drie sessies met een klankbordgroep met specialisten van de drie provincies gehouden waarin:

- alternatieve varianten voor de nieuwe concessie-indeling zijn benoemd;
- criteria voor de beoordeling van de varianten zijn bepaald en geoperationaliseerd;
- de varianten op basis van beschikbare informatie zijn beoordeeld aan de hand van deze criteria.

1.3 LEESWIJZER

Het resultaat van de sessies met de klankbordgroep is in dit rapport beschreven. Het rapport is verder als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 benoemt de varianten die in door de klankbordgroep in beschouwing zijn genomen. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de criteria aan de hand waarvan deze varianten zijn beoordeeld. Het resultaat van deze beoordeling is opgenomen in hoofdstuk 4. De onderbouwing van deze beoordeling is opgenomen in de bijlage bij dit rapport.

2. Varianten

In het kader van de voorbereiding van de heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht is door zeven varianten van de concessie-indeling van het openbaar vervoer in Flevoland, Gelderland en Overijssel te vergelijken bepaald in hoeverre heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht in ongewijzigde vorm mogelijk en wenselijk is. Deze zeven varianten verschillen qua aantal concessies en daarmee ook qua omvang van de concessies. De beschouwde varianten zijn hieronder op kaarten weergegeven. Op de kaarten heeft iedere concessie een eigen kleur. De gedecentraliseerde treindiensten staan ook op de kaart. Deze hebben de kleur van de concessie wanneer ze onderdeel zijn van een multimodale concessie. Als ze geen onderdeel zijn van een multimodale concessie, zoals de meeste treindiensten in Overijssel, dan zijn ze in zwart op de kaarten weergegeven.

1. Referentievariant: indeling in drie concessies

- IJssel-Vecht
- Rijn-Waal
- Berkel-Dinkel

In 2018 is met het vaststellen van de NvU Oost gekozen voor een nieuwe concessie-indeling voor het openbaar vervoer in Oost-Nederland. Hierbij worden de huidige concessies Midden-Overijssel (waarvan het deel Deventer e.o. tijdelijk), Veluwe (waarvan het deel Veluwe-Zuid tijdelijk), Lelystad en IJsselmond samengevoegd tot de concessie IJssel-Vecht. De concessie Berkel-Dinkel bestaat uit de huidige concessie Twente, het oostelijke deel van de concessie Achterhoek-Rivierenland en het deel Deventer e.o.. De concessie Rijn-Waal is een samenvoeging van de concessie Arnhem-Nijmegen, het westelijk deel van de concessie Achterhoek-Rivierenland en het deel Veluwe-Zuid.

De gedecentraliseerde treindiensten rond Zutphen zijn onderdeel van de concessie Berkel-Dinkel, terwijl de treindiensten van Tiel en Winterswijk naar Arnhem onderdeel zijn van de concessie Rijn-Waal. De Valleilijn blijft een afzonderlijke treinconcessie. Over de positie van de Vechtdallijnen (treindiensten Zwolle – Emmen en Almelo – Mariënborg) en de treindiensten Zwolle – Enschede en Zwolle – Kampen bevat de NvU Oost geen uitgangspunt; dit vanwege de einddata van deze concessies in respectievelijk december 2027 en december 2032.

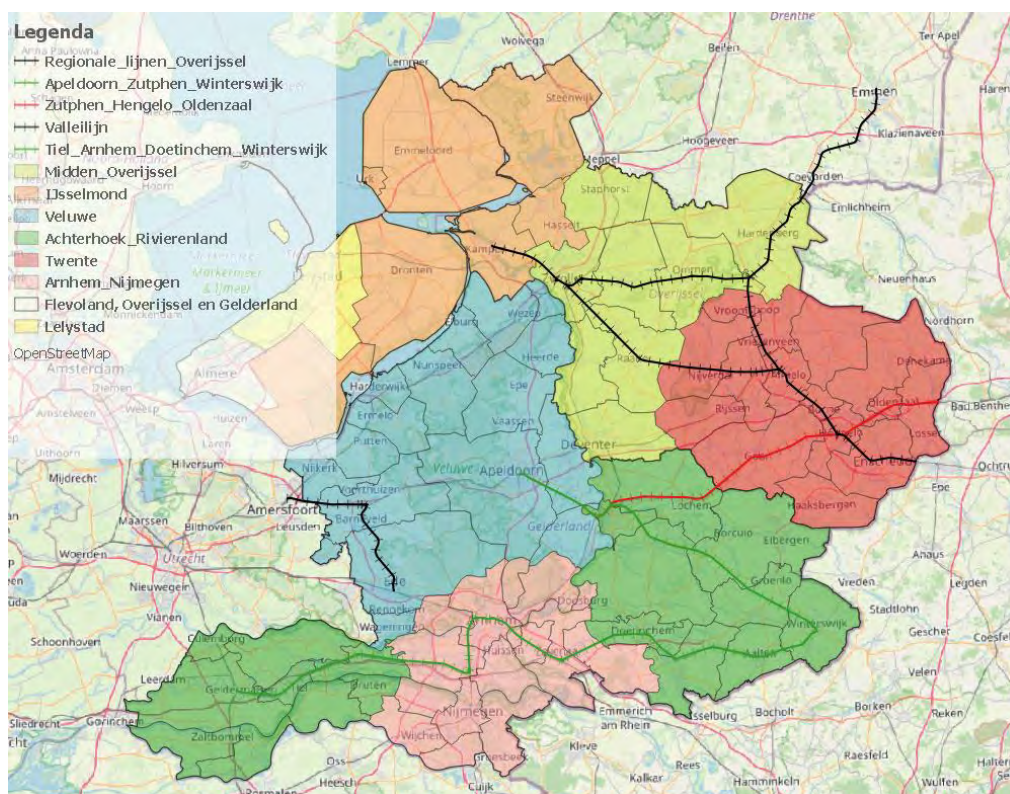


Heroverweging concessie-indeling

2. Continuering huidige zeven concessies

- Midden-Overijssel
- Veluwe
- Lelystad
- IJsselmond
- Arnhem-Nijmegen (exclusief treindienst Arnhem-Doetinchem)
- Twents
- Achterhoek/Rivierenland (inclusief treindienst Arnhem-Doetinchem)

In deze variant blijven de concessies zoals ze waren voor het verlenen van de noodconcessie IJssel-Vecht. Uitzondering is de positie van de treindienst Arnhem – Doetinchem; die treindienst wordt in deze variant onderdeel van concessie Achterhoek-Rivierenland.



Heroverweging concessie-indeling

3. Indeling rond vijf stedelijke gebieden

- Arnhem-Nijmegen
- Almelo-Hengelo-Enschede
- Stedendriehoek
- Zwolle-Lelystad
- Veluwe-West

Deze indeling sluit aan bij de stedelijke regio's zoals die zijn geïdentificeerd in het rapport 'De Kracht van Oost'. Deze optie is ook onderzocht in 2017/2018 als onderdeel van de verkenning voor de NvU Oost, maar kreeg toen niet de voorkeur.



Heroverweging concessie-indeling

4. Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen

- IJssel-Vecht
 - o Perceel 1: Veluwe exclusief Barneveld-Ede-Wageningen
 - o Perceel 2: IJsselmond, stadsdienst Lelystad en Midden-Overijssel exclusief Salland
- Rijn-Waal
 - o Perceel 1: Arnhem-Nijmegen exclusief trein Arnhem-Doetinchem en Veluwe deel Barneveld-Ede-Wageningen
 - o Perceel 2: Westelijk deel Achterhoek, Rivierenland en trein Arnhem-Doetinchem-Winterswijk, Tiel-Arnhem
- Berkel-Dinkel
 - o Perceel 1: Oostelijk deel Achterhoek en trein Apeldoorn-Zutphen, Zutphen-Winterswijk
 - o Perceel 2: Salland, Twente en trein ZHO (oorspronkelijk)

Bij deze variant blijft de concessie-indeling hetzelfde, maar wordt ieder concessiegebied verdeeld in twee percelen. Voor de concessies IJssel-Vecht en Berkel-Dinkel volgt de verdeling in percelen de provinciegrenzen. Voor beide percelen binnen een concessiegebied geldt hetzelfde PvE. Bij de aanbesteding kunnen vervoerders zelf kiezen of ze op één of beide percelen willen inschrijven.

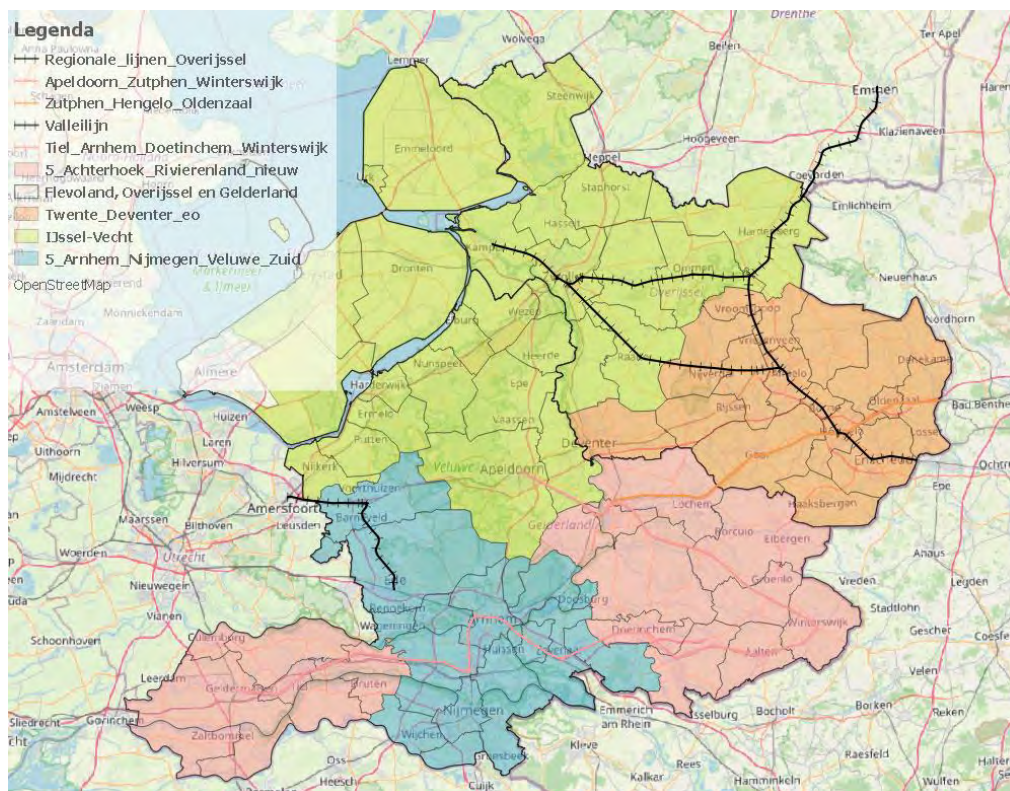


Heroverweging concessie-indeling

5. Indeling in vier concessies

- IJssel-Vecht
- Arnhem-Nijmegen-Veluwe-Zuid, exclusief de treindienst Arnhem-Doetinchem
- Twente en Deventer
- Achterhoek-Rivierenland inclusief Brummen en de treindienst Arnhem-Doetinchem

Bij deze variant wijzigt de indeling van de concessie IJssel-Vecht niet. De concessies Rijn-Waal en Berkel-Dinkel worden herverdeeld over drie concessies in plaats van twee. Dit zijn de concessies Arnhem-Nijmegen-Veluwe-Zuid, Achterhoek-Rivierenland (inclusief Brummen) en Twente (inclusief Deventer). De treindienst Arnhem-Doetinchem gaat net als in varianten 2 en 6 over naar de concessie Achterhoek-Rivierenland.

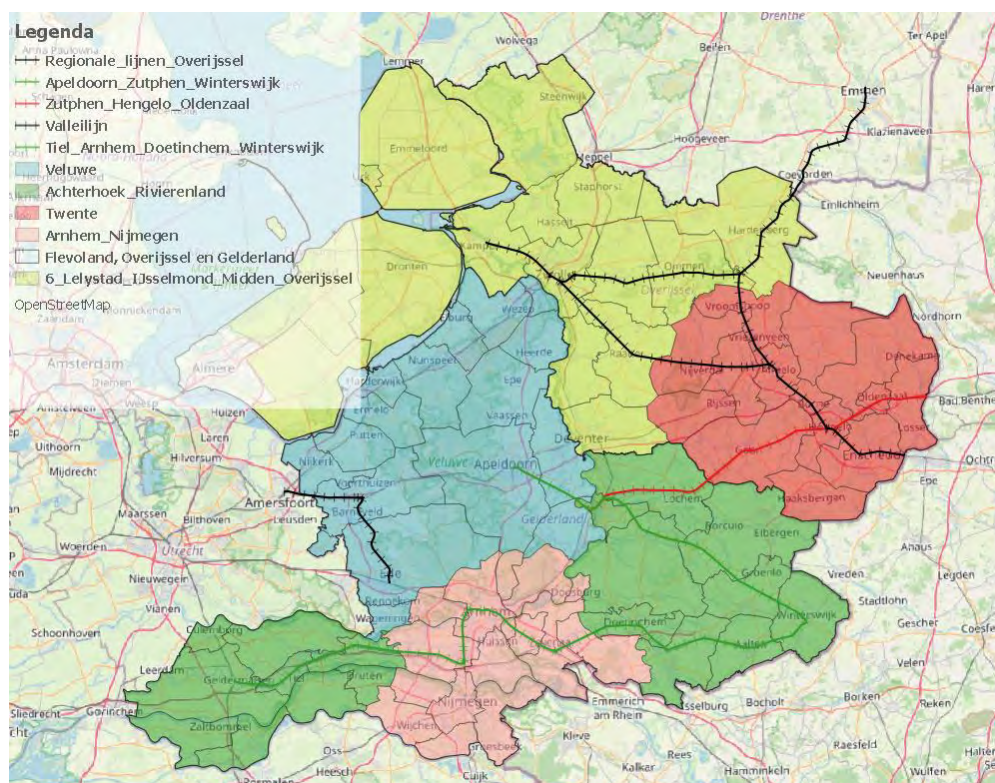


Heroverweging concessie-indeling

6. Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige concessie-indeling

- Samenvoeging van de concessies Midden-Overijssel, Lelystad, IJsselmond in één concessie
- Veluwe
- Twents
- Arnhem-Nijmegen exclusief de treindienst Arnhem-Doetinchem
- Achterhoek-Rivierenland inclusief de treindienst Arnhem-Doetinchem

In deze indeling blijven de concessies zoals ze waren voor het verlenen van de noodconcessie IJssel-Vecht. Verschil met variant 2 is dat de relatief kleine concessies Midden-Overijssel, IJsselmond en Lelystad worden samengevoegd tot één concessie. En net als in varianten 2 en 5 gaat de treindienst Arnhem-Doetinchem over naar de concessie Achterhoek-Rivierenland.

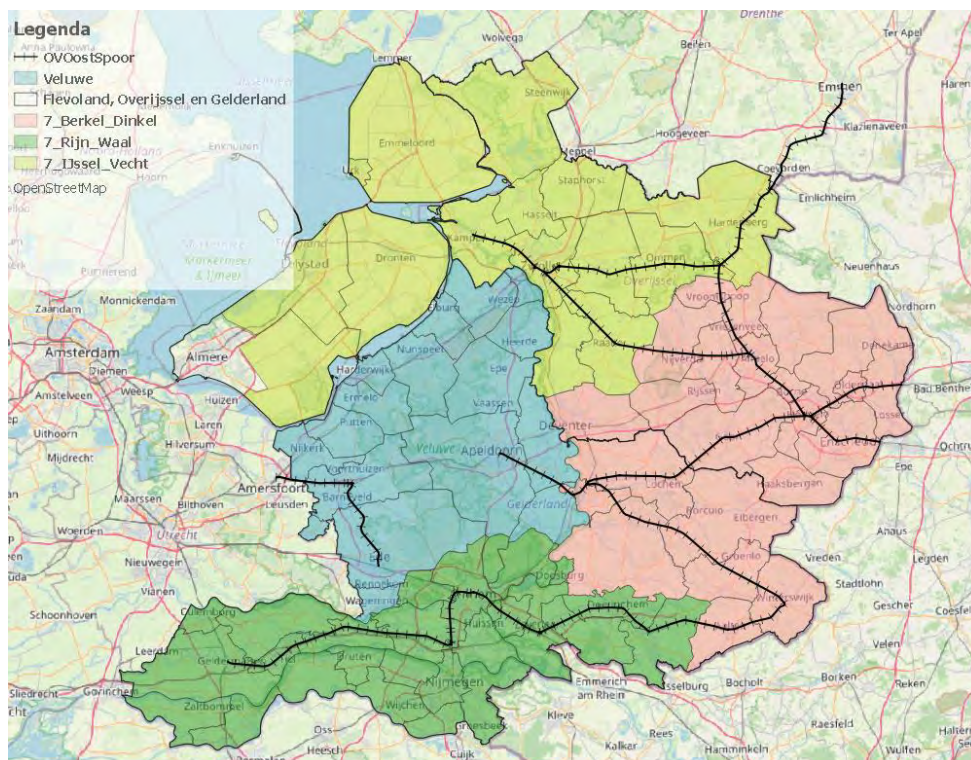


Heroverweging concessie-indeling

7. Indeling in unimodale concessies

- Samenvoeging van de concessies Midden-Overijssel, Lelystad, IJsselmond in één concessie
- Veluwe
- Rijn-Waal exclusief Veluwe-Zuid en treindiensten
- Berkel-Dinkel exclusief treindiensten
- De vijf treindiensten

In deze indeling blijft de concessie Veluwe als afzonderlijke concessie bestaan. Net als in variant 6 worden de relatief kleine concessies Midden-Overijssel, IJsselmond en Lelystad samengevoegd tot één concessie. De treindiensten worden uit de concessies Rijn-Waal en Berkel-Dinkel gehaald (= unimodale in plaats van multimodale concessies). Deze kunnen gezamenlijk, maar ook afzonderlijk worden aanbesteed.



3. Beoordelingskader

De varianten zijn vanuit meerdere perspectieven beoordeeld. Zoals in onderstaande tabel is aangegeven omvatten de verschillende perspectieven meerdere aspecten. Deze aspecten worden nader toegelicht in het hoofdstuk in de bijlage met de bevindingen van de beoordeling vanuit het betreffende perspectief.

Nr.	Perspectief	Aspecten
1	Reizigers	- Mate waarin reizigersstromen binnen één concessiegebied vallen - Mate waarin reizigers bij dezelfde concessiehouder de overstap bus-bus, bus-trein en trein-trein kunnen maken
2	Vervoerders	- Omvang van de concessie in termen van omzet per jaar (landelijke marktverkenning: idealiter tussen € 40 en 80 mln., en zeker niet lager dan € 20 mln. of hoger dan € 110 mln., mede vanwege omvang investeringen (m.n. in ZE-voertuigen en bijbehorende laadinfrastructuur & treinen) en (opbrengsten)risico's) - Wijziging in samenstelling concessie tijdens eerste jaren concessie (incidenteel) - Aantal en planning van aan te besteden concessies (ook i.r.t. landelijke planning van aanbestedingen van concessies; incidenteel) - Mate waarin inspanningen voor aanbesteding concessie IJssel-Vecht herbruikbaar zijn (incidenteel)
3	Transitie naar Zero Emissie	- Mate waarin in het concessiegebied 'logische' locaties voor het laden/tanken en uitwisselen van Zero Emissie-voertuigen aanwezig zijn, en de mate waarin de vervoerder hier exclusief gebruik van kan maken - Bruikbaarheid over te nemen laadlocaties (openbare ruimte en depots)
4	Gemeenten/ regio's	- Economische bereikbaarheid (aansluiting bij Daily Urban Systems; steden en omliggende gebieden in één concessie) - Aansluiting bij gemeentegrenzen en samenwerkingsverbanden
5	Provincies	- Voor de aanbestedingen benodigde capaciteit (kennis en tijd) binnen de provincies (incidenteel) - Beschikbare tijd voor en mogelijke parallelliteit van processtappen tijdens de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding (rekening houdend met parallelle trajecten; incidenteel) - Mate waarin processtappen/mijlpalen van opeenvolgende aanbestedingen uit elkaar liggen zodat leerervaringen van de eerste aanbesteding bij de volgende aanbesteding toegepast kunnen worden (incidenteel) - Voor het beheer benodigde capaciteit binnen en tussen de provincies - Mate waarin inspanningen voor aanbesteding concessie IJssel-Vecht herbruikbaar zijn (incidenteel)

Heroverweging concessie-indeling

De varianten zijn aan de hand van onderstaand kader beoordeeld. Hierbij krijgt de variant 1 (Referentievariant: indeling in drie concessies) als referentievariant bij elk perspectief de neutrale beoordeling.

Perspectief	Positief als:	Neutraal als:	Negatief als:
Reizigers	Minder grensoverschrijdende verplaatsingen/ overstappen tussen concessiehouders	Vergelijkbaar aantal grensoverschrijdende verplaatsingen/ overstappen tussen concessiehouders	Meer grensoverschrijdende verplaatsingen/ overstappen tussen concessiehouders
Vervoerders	Beter inspelen op wensen van/geuite bezwaren door vervoerders	Vergelijkbaar inspelen op wensen van/geuite bezwaren door vervoerders	Minder goed inspelen op wensen van/geuite bezwaren door vervoerders
Transitie naar Zero Emissie	Betere mogelijkheden voor transitie naar ZE-busvervoer, waaronder gebruik van de over te nemen laadinfrastructuur IJssel-Vecht	Vergelijkbare mogelijkheden voor transitie naar ZE-busvervoer, waaronder gebruik van de over te nemen laadinfrastructuur IJssel-Vecht	Minder goede mogelijkheden voor transitie naar ZE-busvervoer, waaronder gebruik van de over te nemen laadinfrastructuur IJssel-Vecht
Gemeenten / regio's	Betere aansluiting bij lokale en regionale structuren	Vergelijkbare aansluiting bij lokale en regionale structuren	Minder goede aansluiting bij lokale en regionale structuren
Provincies	Kleinere benodigde (structurele) inzet vanuit de provincie, mede omdat minder afstemming tussen provincies nodig is	Vergelijkbare benodigde (structurele) inzet vanuit de provincie	Grotere benodigde (structurele) inzet vanuit de provincie, mede vanwege snelle opvolging/ paralleliteit aanbestedingen

4. Beoordeling varianten

Onderstaande tabel geeft de beoordelingen van de varianten vanuit alle perspectieven weer. Hierbij worden de perspectieven “Reizigers” en “Vervoerders” als de belangrijkste perspectieven gezien. Daarnaast is het perspectief “Provincie” belangrijk, met name waar het gaat om de complexiteit van de aanbestedingen en de planning hiervan.

Nr.	Variant	Reizigers	Vervoerders	Transitie ZE	Belanghebbenden	Provincies
1	Referentie: indeling in drie concessies	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
2	Continuering huidige zeven concessies	Red	Red	Red	Red	Red
3	Indeling rond vijf stedelijke gebieden	Red	Red	Red	Green	Red
4	Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow
5	Indeling in vier concessies	Yellow	Green	Red	Yellow	Yellow
6	Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling	Red	Yellow	Red	Red	Yellow
7	Indeling in unimodale concessies	Red	Red	Red	Red	Red

Op basis van bovenstaande tabel zijn met betrekking tot de verschillende varianten de volgende conclusies te trekken:

- Variant 2 (Continuering huidige zeven concessies): Deze variant scoort slechter dan de referentie op alle perspectieven. Dit komt omdat de huidige concessies niet goed aansluiten op de reispatronen, de concessies te klein zijn, deze indeling leidt tot een te volle aanbestedingskalender en het relatief veel eist van concessiebeheer.
- Variant 3 (Indeling rond de vijf stedelijke gebieden): Deze variant scoort net als tijdens de verkenning voor de NvU Oost gemiddeld genomen slechter dan de referentie. Dit komt door samenkomen van meerdere concessies in de grote steden. Wel sluit de indeling goed aan op de Daily Urban Systems. Nog meer dan in de referentie moeten gebieden meerdere keren wisselen van concessie. Dit maakt de aanbestedingen en het plannen hiervan zeer complex.
- Variant 4 (Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen): De beoordeling van deze variant hangt af van de uitkomst van het aanbestedingsproces. Het voordeel t.o.v. de referentie is de keuze over de concessie-omvang bij de markt leggen, maar het resultaat kan een indeling zijn die veel vraagt van concessiebeheer en de voordelen mist die de indeling in drie concessies biedt.
- Variant 5 (Indeling in vier concessies, met behoud concessie IJssel-Vecht): Deze variant scoort van alle alternatieven voor de referentievariant het beste. Dit komt omdat er wordt ingespeeld op de bezwaren van de vervoerders, zonder dat dit te grote gevolgen heeft voor de reiziger of de aanbestedingskalender. Wel maakt het samenkomen van concessies in Arnhem de ZE-transitie mogelijk complexer dan in de referentie.
- Variant 6 (Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling): Deze variant scoort minder goed dan de referentie. Dit komt omdat i.t.t. variant 5 IJssel-Vecht niet behouden blijft en er daardoor meerdere concessies in Zwolle samenkomen. Daardoor worden de DUS ook minder goed bediend. En de inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht zijn deels niet herbruikbaar.
- Variant 7 (Indeling in unimodale concessies): Deze variant scoort slecht omdat er meerdere concessies samenkomen in Zwolle. Daarnaast gaat de synergie tussen trein en bus verloren, wat slecht is voor de reiziger. De aanbestedingskalender wordt

Heroverweging concessie-indeling

complexer omdat er meer concessies zijn, waaronder ook één of meerdere spoorconcessies.

De algemene conclusie is derhalve dat de varianten waarin de samenstelling van de concessie IJssel-Vecht niet wijzigt, de beste beoordeling krijgen. Dit zijn de referentievariant en variant 5. Dit komt omdat IJssel-Vecht binnen de bandbreedtes van de door de vervoerders gewenste concessie-omvang zit. Ook zorgt de concessie IJssel-Vecht ervoor dat de DUS van Zwolle zich in één concessie bevindt, wat alleen met de indeling van de vijf stedelijke gebieden ook mogelijk is. Vanuit reizigersperspectief heeft de concessie IJssel-Vecht dus grote voordelen ten opzichte van een splitsing in twee of meerdere concessies.

Daarnaast heeft het handhaven van de samenstelling van de concessie IJssel-Vecht als voordeel dat gedane werkzaamheden voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht herbruikbaar zijn. Dit geldt zowel voor provincies als voor vervoerders. Vanuit het perspectief van deze partijen is dit niet het enige aspect dat in de beoordeling is meegenomen, maar het niet of minder kunnen hergebruiken van eerdere werkzaamheden zorgt er wel voor dat varianten 6 en 7 vanuit het perspectief van vervoerders respectievelijk neutraal en negatief worden beoordeeld in plaats van positief en neutraal.

Al met al geven de uitkomsten van de vergelijking van de varianten geen aanleiding om voor de heraanbesteding van de concessie IJssel-Vecht de NvU Oost op het punt van de concessie-indeling aan te passen. Wel is met het oog op de aanbesteding van het overige openbaar vervoer in de provincies Gelderland en Overijssel de vraag of de gewijzigde marktomstandigheden aanleiding geven om de indeling van de concessies Rijn-Waal en Berkel-Dinkel te heroverwegen. In dat geval ligt het voor de hand om in ieder geval variant 5 nader uit te werken en af te zetten tegen de referentievariant en daarbij aandacht te besteden aan de positie van Deventer e.o. bij een alternatieve concessie-indeling. Mogelijk volgt daaruit dat het wenselijker is om Deventer e.o. onderdeel te laten blijven van de concessie IJssel-Vecht en daarmee te voorkomen dat de regio Stedendriehoek over drie concessies wordt verdeeld.



Bijlage



B1. Perspectief reizigers

Bij het perspectief vanuit reizigers gaat het om het gemak waarmee reizigers binnen de provincies reizen. Het is daarbij wenselijk dat reizigersstromen zoveel mogelijk binnen één concessiegebied vallen en onwenselijk wanneer in één stad meerdere concessies samenkomen. In het laatste geval is de kans groter dat reizigers moeten overstappen van vervoerder op vervoerder om op hun bestemming in de stad te komen, omdat de betreffende lijnen tot verschillende concessies behoren en daardoor niet gekoppeld (kunnen) worden. In principe zou één grote concessie vanuit het perspectief van reizigers ideaal zijn, omdat er dan nergens samenkomende concessies zijn en de overstap van bus op trein altijd goed geregeld is. Omdat tijdens de verkenning voor de NvU Oost al is geconstateerd dat zo'n grote concessie dusdanig grote nadelen vanuit andere perspectieven heeft, is deze optie niet als variant meegenomen bij de heroverweging.

Naast het voorkomen van eventuele overstappen tussen vervoerders, zijn er ook andere aspecten die bijdragen aan het gemak waarmee reizigers binnen de provincies kunnen reizen, zoals . uniforme tarieven en producten en uniforme marketing. Sinds de verkenning voor de NvU Oost hebben de provincies verschillende acties ondernomen om deze aspecten te verbeteren. Zo zijn de tarieven in de regio Oost geharmoniseerd (Tarievenhuis Oost). Daarnaast wordt het merk RRReis uitgerold, waardoor er meer uniforme marketing is. Deze aspecten verschillen niet tussen de varianten, en worden dus niet meegewogen in de beoordelingen.

Nr.	Variant	Beoordeling Perspectief reizigers
1	Referentie: indeling in drie concessies	Referentievariant
2	Continuering huidige zeven concessies	Veel concessiegrensoverschrijdende bewegingen. Met name in Arnhem en Zwolle komen dan 3 concessies bij elkaar.
3	Indeling rond vijf stedelijke gebieden	Sluit goed aan op reisgedrag, maar in Arnhem komen alsnog 3 concessies bij elkaar. Zelfde geldt voor Apeldoorn – Zwolle.
4	Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen	Hangt af van of één vervoerder beide percelen wint of dat verschillende vervoerders de percelen winnen. Afzonderlijke percelen betekent veel concessiegrensoverschrijdende bewegingen bij Arnhem, Apeldoorn, Achterhoek, Lelystad-Harderwijk o.a.
5	Indeling in vier concessies	Scoort iets slechter dan de referentie vanwege splitsingen Rijn-Waal en Berkel-Dinkel. Dat betekent concessiegrensoverschrijdende bewegingen naar Arnhem vanuit Apeldoorn en Doetinchem, en van de oostelijke Achterhoek naar Twente.
6	Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling	Veel concessiegrensoverschrijdende bewegingen. Met name in Arnhem komen 3 concessies bij elkaar, in Zwolle 2. De splitsing van Harderwijk-Lelystad is negatief voor de reiziger.
7	Indeling in unimodale concessies	Veel concessiegrensoverschrijdende bewegingen. In Arnhem, Ede-Wageningen en Zwolle komen concessies bij elkaar. Ook verslechtert de overstap bus-trein/trein-bus.

Legenda

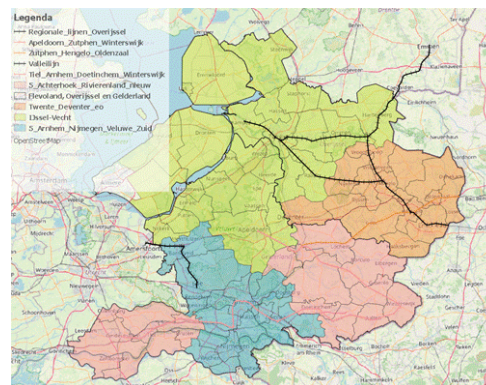
- Regulerende dijken, dijkverbod
- Afdroom, Zuthen, winterwolk
- Zuthen, Hengelo, d. m. w. v. w.
- Water
- Ald. Ankeren, (partiele) d. m. w. v. w.
- Polderland, Overland en Gemaal
- Dijkverbod
- Diel-Verf
- Overland

[illegible]

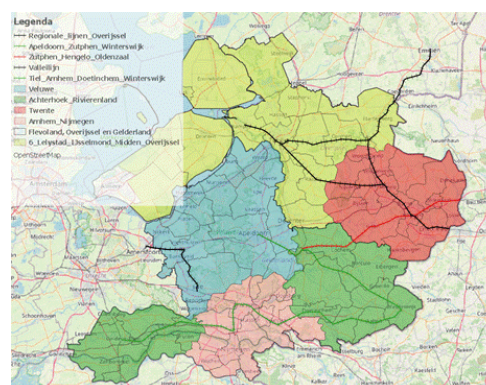
Heroverweging concessie-indeling

5. Indeling in vier concessies

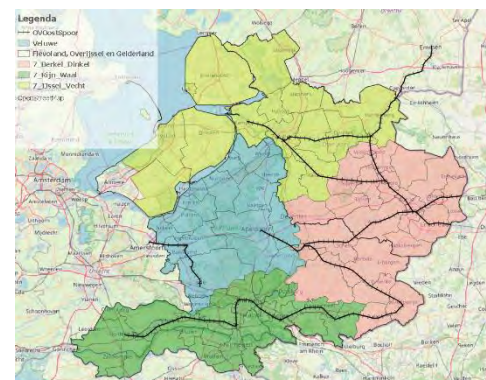
Deze indeling scoort net iets slechter dan de referentievariant, maar het verschil is zo klein dat hij dezelfde (neutrale) beoordeling heeft gekregen. Zo is de situatie rond Zwolle en Lelystad hetzelfde als in de referentievariant. Rond Arnhem komen in deze variant wel meerdere concessies bij elkaar, maar de situatie is beter dan bijvoorbeeld in de huidige situatie (variant 2), omdat de zuidelijke Veluwe aan Arnhem-Nijmegen is toegevoegd, en de treindiensten tot dezelfde concessie behoren.

**6. Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling**

Deze variant is vanuit reizigersperspectief iets slechter dan variant 5 (Indeling in vier concessies). Dit komt omdat er rond Zwolle twee concessies samenkomen. Ook is er sprake van een scheiding tussen Veluwe-Zuid en Arnhem, wat leidt tot meer concessiegrensoverschrijdende bewegingen naar Arnhem, en komen bij Ede-Wageningen drie concessies bij elkaar. De situatie qua overstappen bus-trein is net als in variant 5 iets slechter dan in de referentievariant, vanwege de splitsing van Rijn-Waal.

**7. Indeling in unimodale concessies**

Bij deze indeling hebben busreizigers met meer concessiegrenzen te maken dan in de referentievariant. Rond de grote steden Zwolle en Arnhem blijven concessies bij elkaar komen, al zijn het er wel minder dan in de huidige situatie. Een groot nadeel van deze variant is dat de treindiensten in één of meerdere afzonderlijke concessies worden ondergebracht, waardoor de overstap trein-bus verslechtert.



B2. Perspectief vervoerders

Bij het perspectief vanuit vervoerders zijn vier factoren van belang. Uit een landelijke marktverkenning naar de gevolgen van COVID-19 voor OV-concessies komt naar voren dat de ideale concessie een omvang heeft van tussen de €40 en €80 miljoen per jaar (dit betreft kosten en rendement, die gedekt worden vanuit een combinatie van reizigersopbrengsten, SOV-bijdrage en exploitatiesubsidie). De omvang mag zeker niet lager zijn dan €20 miljoen of hoger dan €110 miljoen. De redenen hiervoor zijn onder andere de omvang van de investeringen die gedaan moeten worden, met name in ZE-voertuigen en bijbehorende laadinfrastructuur en eventueel treinen. Dit zorgt voor risico's bij de vervoerders.

De vraag met het oog op de heraanbesteding is of de concessie IJssel-Vecht qua omvang binnen bovenstaande kaders past en of dit ook voor de andere concessies geldt, omdat een wijziging van één van de andere concessies gevolgen voor de concessie IJssel-Vecht kan hebben. Voor deze heroverweging was de exacte omzet per concessie in de verschillende varianten niet bekend en is de beoordeling van de varianten op dit aspect gebaseerd op *educated guesses* van de klankbordgroep.

Een tweede aspect dat vervoerders in het kader van de landelijke marktverkenning met betrekking tot de concessieomvang noemen betreft de fasering om te komen tot een nieuwe concessie-indeling. In de referentievariant maken Veluwe-Zuid en Deventer en omgeving eerst deel uit van de concessie IJssel-Vecht, om later over te gaan naar respectievelijk Rijn-Waal (december 2022)¹ en Berkel-Dinkel (december 2023), en stromen Lelystad (september 2021)² en IJsselmond (december 2023) later in. Dit komt door de verschillende einddata van de huidige concessies en is dus niet te vermijden. Voor vervoerders zijn wijzigingen in de samenstelling van de concessies niet wenselijk omdat ze dan vervoerplannen moeten maken en materieel moeten aanschaffen voor regio's die slechts tijdelijk of niet de gehele periode deel van de concessie uitmaken. Dit brengt kosten met zich mee, en vergroot ook de complexiteit.

Het derde aspect betreft het aantal concessies dat wordt aanbesteed en de planning hiervan. Vanwege de coronacrisis is er nu veel onzekerheid over de te verwachten reizigersaantallen en -opbrengsten in de komende jaren. Daarom is landelijk aangegeven dat het in ieder geval tot de zomer van 2021 niet wenselijk is om aanbestedingsprocedures te starten. Dit legt druk op de planning van aanbestedingen in de jaren daarna. Zonder nader afspraken tussen concessieverleners kan er een stuwmeer aan aanbestedingen ontstaan, waarbij vervoerders mogelijk moeten kiezen op welke concessies zij inschrijven. Dit kan leiden tot een lagere marktspanning en daardoor tot een minder gunstig aanbestedingsresultaat voor reizigers en provincies. Daarbij geldt dat hoe minder concessies er in Flevoland, Gelderland en Overijssel aanbesteed hoeven te worden, des te makkelijker deze te spreiden zijn en zijn af te stemmen op aanbestedingen elders in Nederland. Ook de fasering speelt mee. Als een variant ervoor zorgt dat concessies tegelijkertijd moeten worden aanbesteed om wijzigingen in de samenstelling te voorkomen, dan kan dit negatieve gevolgen hebben voor de marktspanning.

Het vierde en laatste aspect is de mate waarin inspanningen voor de eerdere aanbesteding van IJssel-Vecht herbruikbaar zijn voor de heraanbesteding. Als de concessie IJssel-Vecht in haar oorspronkelijke vorm zoveel mogelijk behouden blijft, dan kunnen vervoerders hun inschrijving voor een groot deel baseren op hun inschrijving voor de eerdere aanbesteding, wat werk scheelt.

Voor elk aspect vanuit het perspectief van de vervoerders is een beoordeling gegeven. De referentievariant (Indeling in drie concessies) heeft voor elk aspect de neutrale (+/-) beoordeling gekregen. De andere varianten kunnen beter (+), slechter (-) of gelijk (+/-) scoren aan de referentie. Om de beoordeling van het geheel te bepalen wordt gekeken of er gemiddeld beter, slechter, of gelijk aan de referentie wordt gescoord.

¹ De aanbesteding van Rijn-Waal is uitgesteld, waardoor deze concessie niet in december 2022 maar vooralsnog in december 2024 zal starten.

² Provincie Flevoland is voornemens de concessie Lelystad te verlengen, en wel zodanig dat deze concessie gelijktijdig met concessie IJsselmond afloopt.

Heroverweging concessie-indeling

Nr.	Variant	Beoordeling Perspectief vervoerders
1	Referentie: indeling in drie concessies	+/- Berkel-Dinkel en IJssel-Vecht zijn goed formaat, Rijn-Waal te groot. +/- Meerdere wijzigingen in de eerste jaren. +/- Veel marktspanning vanwege weinig aanbestedingen. +/- Inspanningen IJssel-Vecht herbruikbaar.
2	Continuering huidige zeven concessies	+/- Midden-Overijssel en IJsselmond zitten maar net boven de ondergrens. Lelystad eronder. + Geen wijzigingen in samenstelling. - Te weinig marktspanning vanwege 7 aanbestedingen in korte tijd. - Inspanningen IJssel-Vecht niet herbruikbaar.
3	Indeling rond vijf stedelijke gebieden	+ De financiële omvang van Veluwe-West is wellicht te klein, maar kan vergroot worden met toevoeging Valleilijn. Andere concessies goed. - Heel veel concessiewisselingen waardoor de fasering heel lastig wordt. - Aantal aanbestedingen is vrij hoog en fasering lastig. - Inspanningen IJssel-Vecht nauwelijks herbruikbaar.
4	Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen	+ Vervoerders die Rijn-Waal te groot vinden hoeven niet op beide percelen in te schrijven. +/- Meerdere wijzigingen in de eerste jaren. +/- Veel marktspanning vanwege weinig aanbestedingen. +/- Inspanningen IJssel-Vecht herbruikbaar.
5	Indeling in vier concessies	+ Rijn-Waal niet langer te groot. + Minder concessiewisselingen t.o.v. referentie omdat Achterhoek-Rivierenland afzonderlijk is. +/- Eén extra aanbesteding, maar dit maakt weinig verschil. Aanbestedingen volgen telkens 1 jaar na elkaar. +/- Inspanningen IJssel-Vecht herbruikbaar.
6	Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling	+ Alle concessies hebben een goede omvang. + Minder en overzichtelijkere concessiewisselingen omdat huidige concessies deels behouden worden. - Meer concessies, en je moet Veluwe en IJsselmond+Midden-Overijssel+Lelystad gelijktijdig aanbesteden. - Inspanningen IJssel-Vecht deels herbruikbaar.
7	Indeling in unimodale concessies	+ Rijn-Waal niet langer te groot. +/- Weinig belangrijke verschillen t.o.v. referentie. - Extra aanbestedingen vanwege Veluwe en de treindiensten. - Inspanningen IJssel-Vecht deels herbruikbaar.

1. Referentievariant: indeling in drie concessies

+/- De inschatting is dat de jaaromzet van de concessie Berkel-Dinkel tussen €40 en €80 miljoen valt. De jaaromzet van de concessie IJssel-Vecht is in ieder geval minder dan € 80 miljoen. De jaaromzet van de concessie Rijn-Waal is waarschijnlijk wel meer dan €110 miljoen, het bedrag dat in de landelijke marktverkenning door vervoerders als bovengrens is aangegeven.

+/- Oorspronkelijk waren meerdere wijzigingen in de concessie-indeling voorzien. Volgens de oorspronkelijke planning zou de concessie IJssel-



Heroverweging concessie-indeling

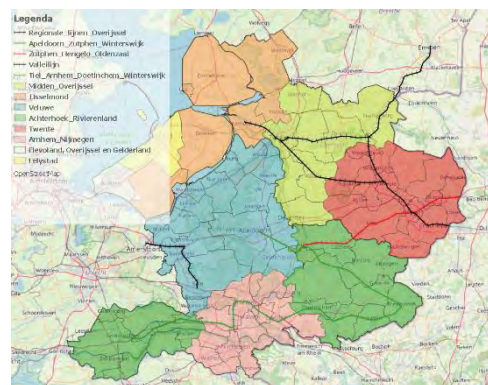
Vecht in december 2020 starten met de concessies Midden-Overijssel en Veluwe (= de huidige noodconcessie). In september 2021 zou de concessie Lelystad worden toegevoegd. Vervolgens zou in december 2022 het concessiedeel Veluwe-Zuid overgaan naar de concessie Rijn-Waal. Ten slotte zou in december 2023 de concessie IJsselmond aan de concessie IJssel-Vecht worden toegevoegd, terwijl het concessiedeel Deventer e.o. op datzelfde moment zou overgaan naar de concessie Berkel-Dinkel. Bij de heraanbesteding is de situatie vereenvoudigd omdat de concessie IJssel-Vecht zonder het concessiedeel Veluwe-Zuid aanbesteed kan worden en het de bedoeling is dat Lelystad en IJsselmond gelijktijdig instromen. Alleen het concessiedeel Deventer en omgeving maakt nog tijdelijk deel uit van de concessie IJssel-Vecht om in december 2023 over te gaan naar de concessie Berkel-Dinkel.

+/- Omdat er in deze situatie slechts drie concessies zijn, zijn er ook maar drie aanbestedingen en is het dus goed mogelijk om door spreiding van deze aanbestedingen de gewenste marktspanning bij iedere aanbesteding te creëren. Een aandachtspunt daarbij is wel de fasering van deze aanbestedingen binnen de landelijke aanbestedingskalender, maar dat geldt voor iedere variant.

+/- De inspanningen die vervoerders hebben gedaan voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht zijn goed herbruikbaar omdat na de noodconcessie die in december 2022 eindigt (uitgevoerd door Keolis), de nieuwe concessie, met uitzondering van het concessiedeel Veluwe-Zuid, identiek zal zijn aan de eerder aanbestede concessie.

2. Continuering huidige zeven concessies

+/- De meeste van de huidige zeven concessies hebben een omvang die binnen de aangegeven bandbreedtes ligt. De jaaromzet van de concessie Lelystad ligt echter onder de ondergrens van € 20 miljoen, terwijl de inschatting is dat de jaaromzet van de concessies Midden-Overijssel en IJsselmond waarschijnlijk weliswaar boven deze ondergrens, maar onder € 40 miljoen ligt. Dit aspect wordt neutraal beoordeeld omdat de concessie-omvang in de referentievariant ook niet ideaal is.



+ Wanneer de huidige concessie-indeling behouden blijft, zijn er vrijwel geen wijzigingen in de samenstelling tijdens de concessieperiode. Uitzondering is de treindienst Arnhem – Doetinchem die in deze variant overgaat van de concessie Arnhem – Nijmegen naar de concessie Achterhoek-Rivierland. En de noodconcessie IJssel-Vecht zal weer gesplitst moeten worden in de oorspronkelijke concessies Midden-Overijssel en Veluwe.

- Omdat er maar liefst zeven concessies moeten starten tussen 2022 en 2025 is het moeilijk om de gewenste marktspanning te creëren en valt te verwachten dat er per aanbesteding minder inschrijvers zijn. Dit mede gelet op het feit dat de afgelopen periode de aanbesteding van een aantal concessies is stopgezet en deze concessies in de jaren 2023 t/m 2025 alsnog zullen worden aanbesteed.

- Omdat de concessie IJssel-Vecht niet voorkomt in deze indeling, maar er wordt vastgehouden aan de vier verschillende concessies die het gebied tot december 2020 bedienen, zijn de inspanningen die de vervoerders hebben gedaan voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht nauwelijks herbruikbaar.

Omdat deze variant op twee aspecten beduidend slechter scoort dan de referentievariant, op één aspect neutraal en op één beter, wordt deze variant als slechter beoordeeld dan de referentievariant.

Heroverweging concessie-indeling

3. Indeling rond de vijf stedelijke gebieden

+ De noordelijke, oostelijke, zuidelijke en middelste concessie hebben allemaal een goede omvang. De westelijke concessie is wellicht te klein, maar het opnemen van de treindienst Amersfoort Centraal – Ede/Wageningen (de Valleilijn) in deze concessie lost dit probleem op.

- Bij deze variant is er een volledig nieuwe indeling, die op veel punten niet overeenkomt met de huidige indeling. Daardoor is er in de eerste jaren na de start spraken van wijzigingen in de samenstelling van de vijf concessies.

- De wijzigingen in de samenstelling maken de fasering van de aanbestedingen lastig. Omdat de vijf concessies in een tijdsbestek van enkele jaren aanbesteed moeten worden, is het, mede gelet op de landelijke aanbestedingskalender, moeilijk om de aanbestedingen zo te plannen dat er bij elke aanbesteding voldoende marktspanning is. Het aantal wijzigingen in de samenstelling kan er daarbij toe leiden dat vervoerders ervoor kiezen om op aanbestedingen van concessies elders in Nederland in te schrijven.

- De inspanningen die de vervoerders hebben gedaan voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht zijn redelijk herbruikbaar omdat de noordelijke concessie nog enigszins overeenkomt met de concessie IJssel-Vecht. Desondanks scoort deze variant wel slechter op dit aspect dan de referentievariant, omdat vervoerders door de wijzigingen in de samenstelling hun eerdere plannen niet zonder meer kunnen hergebruiken.

Concluderend scoort deze indeling op één aspect beter, maar op drie aspecten slechter. Daarom wordt deze variant vanuit het perspectief van vervoerders als slechter beoordeeld dan de referentievariant.

**4. Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen**

+ Omdat de concessies worden opgedeeld in percelen kunnen de vervoerders voor zichzelf beslissen of ze voor beide percelen willen inschrijven en één grote concessie creëren, of dat ze vanwege de omvang ervoor kiezen om slechts op één van de twee percelen in te schrijven.

+/- Net als in de referentievariant zijn er in de eerste jaren van de concessies meerdere wijzigingen in de samenstelling. Omdat de indeling hetzelfde is, geldt dit ook voor de fasering. En hoewel niet van ieder perceel de samenstelling na de start nog wijzigt, is dat geen aanleiding deze variant wat betreft dit aspect beter te beoordelen dan de referentievariant.

+/- Omdat de beide percelen van de concessie in één aanbesteding met eenzelfde PvE op de markt worden gebracht, is er feitelijk sprake van 3 aanbestedingen. De situatie is wat qua aantal en fasering van de aanbestedingen daarmee hetzelfde als die in de referentievariant.

+/- De inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de IJssel-Vecht zijn voor de vervoerders herbruikbaar omdat deze concessie, weliswaar in twee percelen, opnieuw wordt aanbesteed.

Concluderend scoort deze optie op 3 aspecten gelijk aan de referentie, maar op het aspect omvang scoort deze variant beter. Daarom scoort hij als geheel beter vanuit het perspectief van vervoerders.



Heroverweging concessie-indeling

5. Indeling in vier concessies

+ In deze variant blijft de jaaromzet van de concessie Rijn-Waal onder de bovengrens van € 110 miljoen, terwijl de jaaromzet van de andere concessies binnen de gewenste bandbreedte vallen. Daarom scoort deze variant op dit aspect beter dan de referentievariant.

+ In deze variant is nog wel sprake van wijzigingen in de samenstellingen, maar deze zijn beperkter dan in de referentievariant, omdat Achterhoek-Rivierenland als concessie behouden blijft en hier alleen Brummen aan toegevoegd wordt.

+/- Ten opzichte van de referentievariant is sprake van één extra aanbesteding. Omdat de concessies steeds een jaar later starten, is het in deze variant wel mogelijk om de aanbestedingen na elkaar uit te voeren. Dit maakt het goed mogelijk om de fasering van de aanbestedingen goed af te stemmen op de landelijke aanbestedingskalender om zo de gewenste marktspanning te creëren. Daarom wordt dit aspect neutraal beoordeeld.

+/- In deze variant blijft de concessie IJssel-Vecht behouden. Dit zorgt ervoor dat de inspanningen die de vervoerders voor de eerdere aanbesteding van deze concessie hebben gedaan herbruikbaar zijn.

Deze variant scoort op twee aspecten beter dan de referentievariant, en even goed op de andere aspecten. In zijn geheel wordt deze variant daarom als beter beoordeeld dan de referentievariant.

6. Vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling

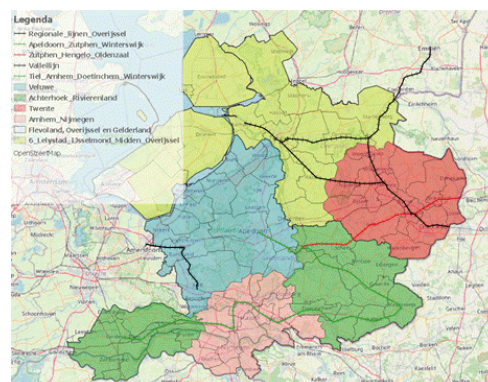
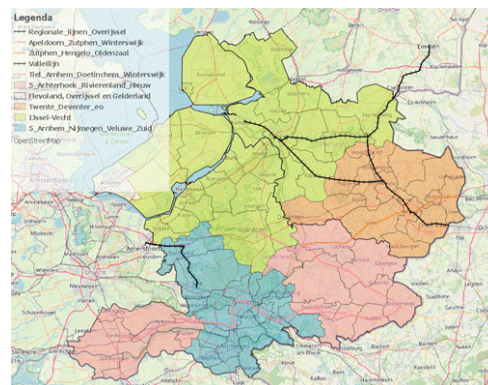
+ Omdat de concessie Rijn-Waal wordt gesplitst, hebben alle concessies in deze variant een jaaromzet die binnen de gewenste bandbreedte valt. Ook de concessie IJssel-Vecht is door het wegvallen van het concessiedeel Veluwe-Noord kleiner dan in de referentievariant.

+ In deze variant zijn minder wijzigingen in de samenstelling van concessies omdat de huidige concessies grotendeels behouden blijven. De enige verandering ten opzichte van de huidige concessie-indeling is de samenvoeging van de concessies Midden-Overijssel, IJsselmond en Lelystad tot een aangepaste concessie IJssel-Vecht.

- Het feit dat er vijf concessies in betrekkelijk korte tijd aanbesteed moeten worden, twee meer dan in de referentievariant, kan ten koste gaan van de marktspanning. Dit mede omdat de concessie Veluwe en de aangepaste concessie IJssel-Vecht gelijktijdig aanbesteed moeten worden.

- De inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht zijn voor de vervoerders deels herbruikbaar omdat de aangepaste concessie IJssel-Vecht op Veluwe en Deventer na overeenkomt met de eerder aanbesteede concessie IJssel-Vecht.

Gemiddeld genomen scoort deze indeling gelijk aan de referentievariant. Op twee aspecten scoort hij beter, maar op twee aspecten minder.

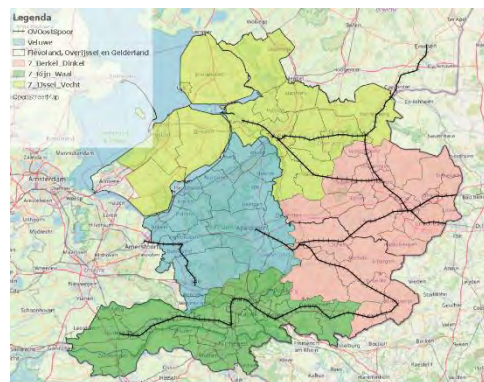


Heroverweging concessie-indeling

7. Indeling in unimodale concessies

+ Door het apart aanbesteden van de treindiensten en de concessie Veluwe worden alle concessies kleiner en vallen daarmee qua jaaromzet binnen de gewenste bandbreedte.

+/- Doordat de Veluwe een afzonderlijke concessie blijft wordt de fasering eenvoudiger. Wel vinden er rond Deventer nog wijzigingen in de samenstelling van concessies plaats. Anders dan in de referentievariant moet een aantal treindiensten op enig moment uit de multimodale concessies gehaald worden.



- Vergeleken met de referentievariant moeten er in deze variant meer concessies worden aanbesteed, omdat de Veluwe een aparte concessie is en een aantal treindiensten apart moet worden aanbesteed. Deze treindiensten zullen tegelijk moeten worden aanbesteed met het busvervoer in het concessiegebied waar zij nu nog deel van uitmaken. Dit kan de marktspanning extra onder druk zetten.

- De inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht zijn net als bij variant 6 deels herbruikbaar omdat deze concessie deels behouden blijft.

Vanuit het perspectief van vervoerders scoort deze variant minder goed dan de referentievariant. Weliswaar scoort deze variant op één aspect beter, maar op één aspect gelijk en op twee aspecten minder goed dan de referentievariant.

B3. Perspectief transitie ZE

Bij dit perspectief wordt gekeken naar de mate waarin de varianten invloed hebben op de Zero-Emissie-transitie. Het is in dat kader van belang dat vervoerders in iedere concessie op 'logische' locaties kunnen laden/tanken en ZE-voertuigen kunnen uitwisselen, zodat de dienstregeling zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. En als een vervoerder exclusief gebruik kan maken van deze faciliteiten, dan is hij daarbij minder afhankelijk van anderen.

Keolis heeft voor de uitvoering van de noodconcessie IJssel-Vecht laadinfrastructuur aangelegd, die onderdeel uitmaakt van de overnameregeling voor materieel en laadinfrastructuur. Dit betekent dat de opvolgende concessiehouder deze laadinfrastructuur moet overnemen. Daarmee is de herbruikbaarheid van deze infrastructuur bij een andere concessie-indeling eveneens een relevant aspect vanuit het perspectief van de transitie naar Zero-Emissie. Een concessie-indeling waarbij meerdere vervoerders vaker dan in de referentievariant van dezelfde laadfaciliteiten gebruik moeten maken (op een knooppunt) wordt dan minder positief beoordeeld.

Een kanttekening bij dit perspectief is dat vervoerders bij voorkeur zelf de voor hun optimale mix van bussen moeten kunnen kiezen. Dit kunnen bussen zijn die veel gebruik maken van "opportunity charging" (laden in de openbare ruimte met behulp van een pantograaf), "stekkerbussen" (laden op de stalling), of "Trolley 2.0-bussen" (laden via een bovenleiding van het trolleyneet in Arnhem). Een vervoerder kan ook kiezen voor waterstof. Het is niet van tevoren vast te stellen voor welke technologie vervoerders kiezen. Om de varianten toch op dit aspect te kunnen beoordelen is er vanuit gegaan dat de vervoerders, evenals bij de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht, zullen kiezen voor een combinatie van stekkerbussen en OC-bussen.

Heroverweging concessie-indeling

Nr.	Variant	Beoordeling Perspectief Transitie ZE
1	Referentie: indeling in drie concessies	Gezamenlijk gebruik in Apeldoorn Laadinfrastructuur is referentie
2	Continuering huidige zeven concessies	Meer gezamenlijk gebruik van laadvoorzieningen in met name Arnhem, Zwolle en Twente
3	Indeling rond vijf stedelijke gebieden	Meer gezamenlijk gebruik van laadvoorzieningen in met name Arnhem, Zwolle, minder sterk dan variant 2
4	Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen	Als de concessies gesplitst worden in percelen, dan is er meer gezamenlijk gebruik
5	Indeling in vier concessies	Vanwege splitsing Achterhoek-Rivierenland en Arnhem-Nijmegen meer gezamenlijk gebruik. Wel minder erg dan variant 2 en 3.
6	Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling	Meer gezamenlijk gebruik van laadvoorzieningen in met name Arnhem en Twente
7	Indeling in unimodale concessies	Meer gezamenlijk gebruik vanwege aparte concessie Veluwe

1. Referentievariant: indeling in drie concessies

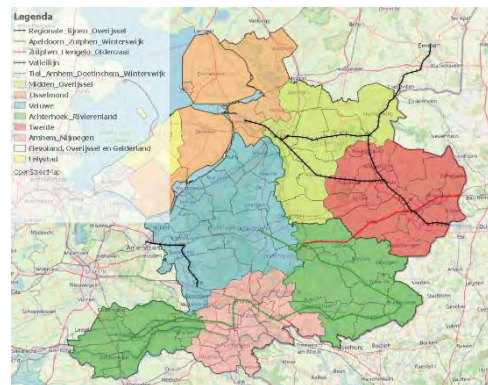
In de referentievariant komen in Apeldoorn meerdere concessies bij elkaar. Dit kan gezamenlijk gebruik van laadfaciliteiten in deze plaats door vervoerders noodzakelijk maken. Verder hebben de concessies veel exclusieve faciliteiten omdat ze vrij groot zijn en er dus minder grenzen zijn.



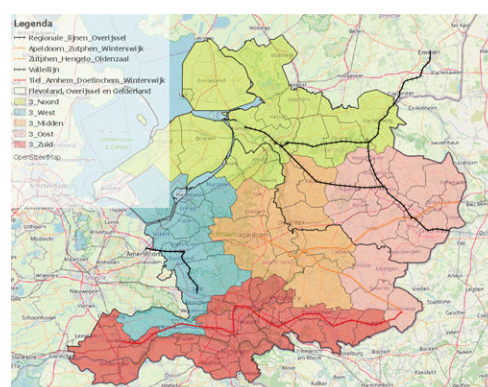
Heroverweging concessie-indeling

2. Continueren huidige zeven concessies

Bij het voortzetten van de huidige indeling is er een grote kans op gezamenlijk gebruik van laadfaciliteiten omdat er onder andere in Arnhem, Zwolle en Twente meerdere concessies samenkomen. De Twentse steden liggen niet direct aan de concessiegrens, maar omdat het reisgedrag in het noordoostelijke deel van de Achterhoek in sterke mate op Twente is gericht, komen de bussen vanuit dit gebied er wel, en die moeten daar mogelijk ook laden. De herbruikbaarheid van de laadfaciliteiten voor de noodconcessie IJssel-Vecht is een uitdaging als deze concessie in vier verschillende concessies wordt opgedeeld. Deze variant scoort daarom slechter dan de referentievariant.

**3. Indeling rond de vijf stedelijke gebieden**

In deze variant is de kans groot op gezamenlijk gebruik van laadfaciliteiten op meerdere locaties, bijvoorbeeld in Arnhem en Zwolle. De kans is wel minder groot dan in variant 2, omdat er minder concessies zijn. De laadfaciliteiten voor de noodconcessie IJssel-Vecht zijn ook wat makkelijker herbruikbaar omdat de concessie in minder delen wordt gesplitst. Desondanks scoort deze variant minder goed dan de referentievariant.

**4. Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen**

Als de beide percelen binnen een concessiegebied gewonnen worden door dezelfde vervoerder, dan is deze variant vergelijkbaar met de referentievariant. Als ze wel gesplitst worden, dan is de kans op gezamenlijk gebruik van laadfaciliteiten in onder andere Arnhem, Apeldoorn, Zwolle en Twente groot.

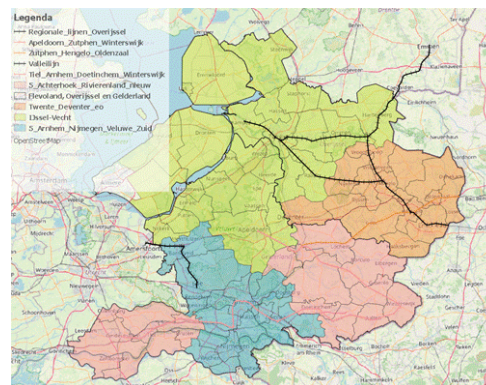
Deze variant scoort daarmee gelijk of minder goed dan de referentievariant.



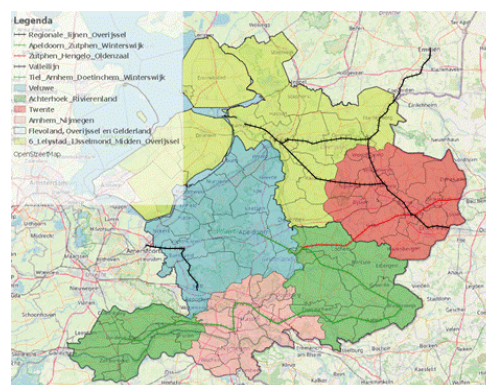
Heroverweging concessie-indeling

5. Indeling in vier concessies

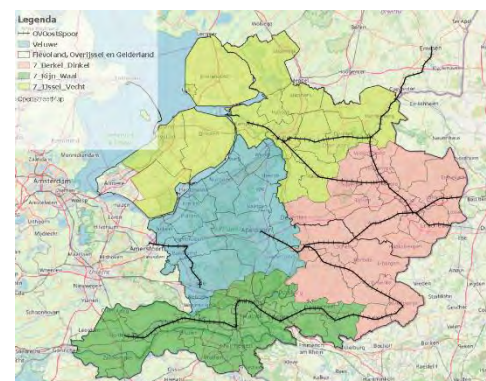
Bij deze variant leidt de splitsing van Rijn-Waal ten opzichte van de referentievariant tot meer gezamenlijk gebruik van laadfaciliteiten in Arnhem en ook in Nijmegen. Ook in Twente zullen laadfaciliteiten gedeeld moeten worden. De laadfaciliteiten voor de noodconcessie IJssel-Vecht zijn volledig herbruikbaar. Ook deze variant scoort minder goed dan de referentievariant, maar omdat het in totaal om vier concessies gaat, wel beter dan de varianten 2 en 3.

**6. Vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling**

Deze variant scoort minder goed dan variant 5, omdat er sprake is van een extra concessie (Veluwe) is. Bussen vanuit deze concessie zullen wellicht moeten laden in Zwolle en Arnhem, waardoor laadfaciliteiten in deze plaatsen meer gezamenlijk gebruikt moeten worden. Ook zijn de laadfaciliteiten voor de noodconcessie IJssel-Vecht in deze variant mogelijk minder herbruikbaar. Deze variant scoort daarom ook minder goed dan de referentievariant.

**7. Indeling in unimodale concessies**

Omdat er in deze variant een afzonderlijke concessie Veluwe is, is er, net als bij variant 6, waarschijnlijk sprake van meer gezamenlijk gebruik van laadfaciliteiten in Arnhem en Zwolle dan in de referentievariant. Daarmee scoort ook deze variant minder goed dan de referentievariant. Het apart aanbesteden van een aantal treindiensten heeft geen gevolgen voor de ZE-transitie.



B4. Perspectief belanghebbenden

Het volgende perspectief is “belanghebbenden” en kijkt vanuit het perspectief van stakeholders die niet zo direct betrokken zijn als reizigers, vervoerders of de provincies. Er zijn twee factoren van belang. De eerste is de economische bereikbaarheid. Hierbij wordt er gekeken naar aansluiting bij Daily Urban Systems (DUS). Een DUS is een stad of stedelijke regio met het omliggende gebied van waaruit men forenst naar deze stad. Dit is dus een manier om te onderzoeken of de concessiegrenzen aansluiten bij economische activiteit en daarmee bij reizigerspatronen.

De tweede factor is de aansluiting bij gemeentegrenzen en regionale samenwerkingsverbanden. Voor een gemeente is het wenselijk als de gemeente tot één concessie behoort. Dit betekent dat een gemeente maar met één vervoerder hoeft te communiceren, waardoor minder inspanningen vereist zijn. Ditzelfde geldt voor regionale samenwerkingsverbanden.

Hier kan een spanningsveld ontstaan, want een regio waarin gemeenten samenwerken kan op meerdere omliggende stedelijke regio's georiënteerd zijn. Een voorbeeld hiervan is de Achterhoek, van waaruit deels naar Arnhem en deels naar Twente wordt geforensd.

Nr.	Variant	Beoordeling Perspectief belanghebbenden
1	Referentie: indeling in drie concessies	Sluit over het algemeen goed aan op samenwerkingsverbanden, met uitzondering van de Stedendriehoek en in het bijzonder Deventer. Ook zijn er splitsingen in de Food Valley en de Achterhoek (al hebben ze daar minder moeite mee).
2	Continuering huidige zeven concessies	Slechte aansluiting bij de DUS van Zwolle. De bewegingen tussen Arnhem – Achterhoek vallen ook in twee concessies.
3	Indeling rond vijf stedelijke gebieden	Sluit goed aan op samenwerkingsverbanden en DUS. Wel is het gebied Veluwe-West rond Barneveld-Ede-Wageningen minder uitgesproken dan de andere regio's.
4	Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen	Afhankelijk van de splitsing tussen percelen is de indeling gelijk of slechter (vanwege de slechte aansluiting op de DUS van met name Zwolle)
5	Indeling in vier concessies	Stedendriehoek is gesplitst over 3 concessies in plaats van 2. Achterhoek is in één concessie, maar dat sluit minder aan bij DUS Twente en Arnhem-Nijmegen.
6	Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling	Indeling volgt de samenwerkingsverbanden, maar hij gaat voorbij aan de DUS van o.a. Zwolle
7	Indeling in unimodale concessies	Concessies rond Zwolle, Stedendriehoek, en het eruit halen van treinen zorgt voor een slechtere aansluiting op DUS.

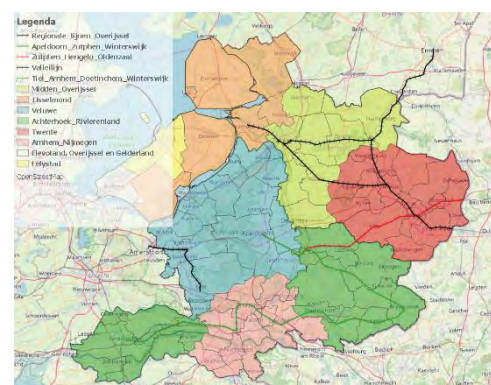
Heroverweging concessie-indeling

1. Referentievariant: indeling in drie concessies

Deze indeling sluit in het algemeen goed aan op de Daily Urban Systems (DUS), bijvoorbeeld die van Zwolle, Arnhem-Nijmegen en Twente. De Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen is hier een uitzondering op. Dit geldt het sterkst voor Deventer, waar de aangrenzende gemeenten deels onder IJssel-Vecht vallen, en deels onder Berkel-Dinkel. Qua regionale samenwerkingsverbanden zijn er splitsingen in de Food Valley en in de Achterhoek. De concessie-indeling sluit hier wel goed aan op de reispatronen, aangezien bijvoorbeeld de oostelijke/noordelijke Achterhoek meer gericht is op Twente, en de westelijke Achterhoek meer gericht is op Arnhem. Deze regio's hebben dan ook aangegeven hier weinig moeite mee te hebben.

**2. Continuering huidige zeven concessies**

De huidige indeling sluit slecht aan op de DUS, met name die van Zwolle, die bediend wordt door drie verschillende concessies. De bewegingen tussen Arnhem en de Achterhoek vallen ook in twee concessies. Ook rond Ede en Wageningen zijn drie OV-Oost concessies, naast de Utrechtse Syntus-concessie. Om deze redenen scoort deze variant minder goed dan de referentievariant.

**3. Indeling rond de vijf stedelijke gebieden**

Het doel van deze indeling was aansluiten bij de stedelijke regio's zoals deze waren gedefinieerd in de Kracht van Oost. Het is dus niet verrassend dat deze indeling goed scoort op deze factor. Het gebied Veluwe-West op de as Barneveld-Ede-Wageningen is wel minder uitgesproken als stedelijke regio dan de andere regio's, wat ook terug te zien was in de inschatting dat deze concessie rond de ondergrens van de concessieomvang zou zitten. Een deel van Rivierenland is onderdeel van de concessie Veluwe-West, terwijl de Achterhoek net als in de referentie onder meerdere concessies valt. Vanwege de sterke aansluiting bij de DUS krijgt deze indeling een betere beoordeling dan de referentievariant.

**4. Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen**

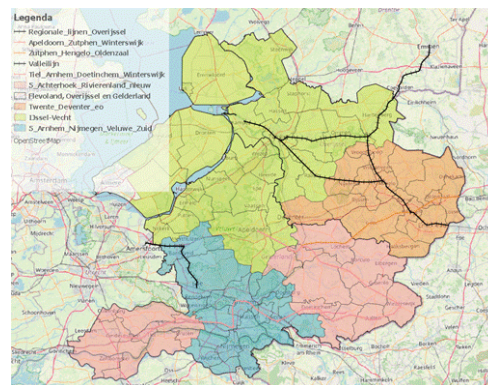
Bij deze variant is het oordeel weer afhankelijk van of beide percelen door één vervoerder worden gewonnen. Als IJssel-Vecht gesplitst wordt, dan wordt de DUS van Zwolle door twee vervoerders bediend. Hetzelfde geldt voor Twente en Arnhem-Nijmegen. In dit geval is de beoordeling dus slechter dan de referentie. Als beide percelen van de concessies door dezelfde vervoerders worden gewonnen, dan is de indeling gelijk aan de referentievariant en wordt deze variant als even goed beoordeeld.



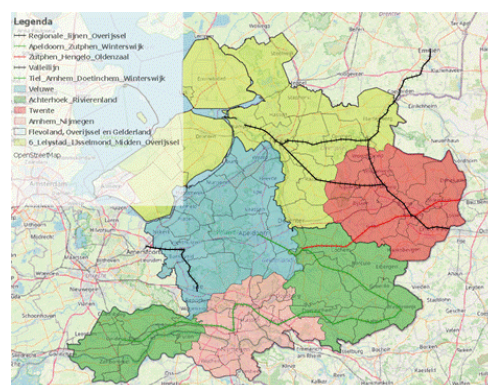
Heroverweging concessie-indeling

5. Indeling in vier concessies

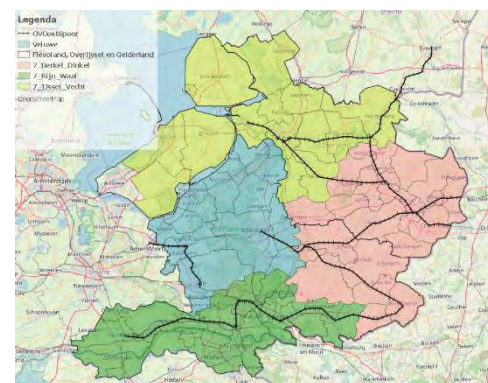
In deze variant wordt de DUS van Zwolle net als in de referentie door één concessie bediend. De Achterhoek valt binnen één concessie, waardoor het regionale samenwerkingsverband gevolgd wordt. De keerzijde hiervan is dat de DUS van Arnhem en van Twente wat minder goed worden bediend. Ook is de Stedenhoek net als in de referentie opgeknipt. Al met al wordt deze variant even goed beoordeeld als de referentievariant, omdat hij de samenwerkingsverbanden beter, maar de DUS minder goed volgt dan de referentievariant.

**6. Vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling**

In deze indeling wordt de DUS van Zwolle door twee concessies bediend, omdat Veluwe-Noord niet meer onder IJssel-Vecht valt. Hetzelfde geldt voor Arnhem, waar Veluwe-Zuid niet meer bij zit. Het gebied rond Deventer wordt in deze variant door maar liefst 4 concessies bediend. Samenwerkingsverbanden de Achterhoek en Twente worden wel goed gevolgd. Omdat de DUS op meerdere punten slechter bediend worden dan in de referentievariant, wordt deze variant minder goed beoordeeld.

**7. Indeling in unimodale concessies**

Bij deze indeling geldt hetzelfde als bij variant 6 rond de Veluwe. Het toevoegen van deze concessie t.o.v. de referentie zorgt ervoor dat de DUS van Arnhem en Zwolle niet meer door één concessie bediend worden. Wel wordt de DUS van Twente door één concessie bediend. Op de Veluwe-Zuid na geldt dit ook voor Arnhem. Omdat de treindiensten uit de concessies worden gehaald geldt voor alle concessies (behalve het overblijfsel van IJssel-Vecht) dat ze minder goed aansluiten op de DUS omdat er nu één of meerdere extra concessies zijn voor elk stedelijk gebied. Deze variant scoort daarom minder goed dan de referentievariant.



B5. Perspectief provincies

Dit perspectief gaat over de impact van de varianten op de organisatie van de provincies. Hierbij wordt gekeken naar verschillende aspecten. Deze kunnen worden verdeeld in incidenteel en structureel.

De incidentele aspecten hebben te maken met de inspanningen voor de aanbestedingen. Hierbij wordt gekeken naar de voor de aanbestedingen benodigde capaciteit. Dit gaat om zowel kennis als tijd die de provincie nodig heeft. Als er meer aanbestedingen in een korte tijd gedaan moeten worden, dan hebben de provincies meer mankracht nodig om dit uit te voeren omdat er paralleliteit is tijdens de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding.

Een ander incidenteel effect betreft het kunnen benutten van leerpunten uit eerdere aanbestedingen. Als er voldoende tijd zit tussen de processtappen/mijlpalen van opeenvolgende aanbestedingen, dan kunnen leerervaringen van de eerste aanbesteding worden toegepast bij de volgende aanbesteding.

Een derde incidenteel aspect betreft de herbruikbaarheid van de inspanningen voor de aanbesteding IJssel-Vecht. Dit was één van de aspecten bij het perspectief vervoerders. Dit geldt ook voor de provincies.

Een vierde aspect bij dit perspectief is structureel van aard. Dit betreft de benodigde capaciteit voor concessiebeheer. Een grotere concessie vereist in principe grotere inspanningen, maar voor elke afzonderlijke concessie moeten taken zoals contact met de vervoerders en reizigersorganisaties worden uitgevoerd, waardoor er toch sprake is van schaalvoordelen bij grotere concessies. Provinciegrensoverschrijdende concessies vereisen ook meer capaciteit, omdat er voor het beheer naast de gezamenlijke taken, zowel ambtelijke als bestuurlijke inspanning benodigd is vanuit elke provincie afzonderlijk bij het vaststellen van bijvoorbeeld een nieuwe dienstregeling.

Heroverweging concessie-indeling

Nr.	Variant	Beoordeling Perspectief provincies
1	Referentie: indeling in drie concessies	Slechts drie aanbestedingen en drie concessies om te beheren, wel twee concessies die in meerdere provincies liggen.
2	Continuering huidige zeven concessies	Zeven aanbestedingen, weinig extra toepassing leerervaringen en meer concessies om te beheren.
3	Indeling rond vijf stedelijke gebieden	Vijf complex te plannen aanbestedingen, meer concessies om te beheren.
4	Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen	Als de percelen gesplitst worden, dan zijn er meer concessies om te beheren.
5	Indeling in vier concessies	Een extra aanbesteding, maar minder provinciegrensoverschrijdende concessies. Mogelijkheid voor leerervaringen komen goed uit.
6	Indeling vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling	Twee extra aanbestedingen en een gelijktijdige aanbesteding. Meer concessies om te beheren, provinciegrenzen worden wel beter gevolgd, alleen een overschrijding Flevoland-Overijssel.
7	Indeling in unimodale concessies	Beheer wordt ingewikkelder vanwege meer concessies (evt. meerdere treinconcessies). Veluwe en overblijfsel IJssel-Vecht besteden tegelijk aan. Ook trein en bus zullen tegelijkertijd aanbesteed moeten worden.

1. Referentievariant: indeling in drie concessies

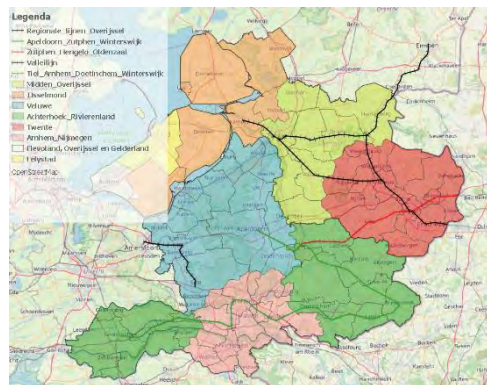
In de referentievariant zijn er drie concessies. Voor de aanbesteding van IJssel-Vecht zijn de inspanningen goed herbruikbaar. Verder zijn er maar twee aanbestedingen. De nieuwe concessies starten in 2022, 2023 en 2024, dus er zit steeds een jaar tussen. Dit zijn wel complexe aanbestedingen, omdat het grote concessies zijn, en concessie Berkel-Dinkel bevindt zich in twee provincies. Voor het beheer geldt dat er twee grensoverschrijdende concessies zijn (IJssel-Vecht en Berkel-Dinkel), terwijl Rijn-Waal in alleen Gelderland zit. Omdat er maar drie concessies zijn, is de benodigde capaciteit voor beheer relatief beperkt.



Heroverweging concessie-indeling

2. Continuering huidige zeven concessies

Als de huidige indeling gecontinueerd wordt, dan moeten er zeven aanbestedingen plaatsvinden. Dit vereist veel capaciteit. Er zal weinig toepassing van leerervaringen mogelijk zijn. Dit komt omdat concessies die in de referentie zouden worden samengevoegd, in deze variant tegelijkertijd of slechts een jaar later moeten worden aanbesteed. Zeven concessies om te beheren legt een grote druk op de capaciteit van de provincies. Met uitzondering van de huidige concessie IJsselmond, valt iedere concessie onder de bevoegdheid van slechts één provincie, hetgeen het beheer vereenvoudigt. Al met al scoort deze variant minder goed dan de referentievariant.



3. Indeling rond de vijf stedelijke gebieden

In deze indeling zijn er vijf aanbestedingen. Daarbij zijn de mogelijkheden om van eerdere aanbestedingen te leren beperkt, omdat een aantal concessies gelijktijdig moet worden aanbesteed om het aantal wijzigingen in de samenstelling van concessies na hun start te beperken. De planning is dus complex. De inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht zijn beperkt herbruikbaar. Het aantal concessies is met vijf hoger dan in de referentievariant, en de grootste uitdaging is dat elke concessie behalve de zuidelijke in twee of drie provincies vallen. Daardoor is er veel capaciteit vereist bij de provincies. Deze variant scoort daarom minder goed dan de referentievariant.



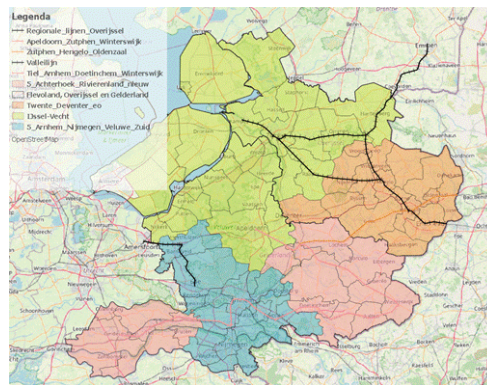
4. Splitsen drie nieuwe concessies in twee percelen

Bij deze variant is het oordeel wederom afhankelijk van of beide percelen door één vervoerder worden gewonnen. Als dit het geval is, dan is de situatie gelijk aan de referentie, al kost de aanbesteding wel meer werk als de concessie moet worden opgedeeld in percelen en er mogelijk ook meer biedingen zijn om te beoordelen. Als de percelen door verschillende vervoerders worden gewonnen, dan vereist concessiebeheer een grotere inspanning. Een voordeel hierbij is dat de voorgestelde perceelgrenzen de provinciegrenzen van Gelderland en Overijssel volgen. Het noordelijke perceel van het concessiegebied IJssel-Vecht valt wel onder twee provincies. Deze variant scoort even goed of minder goed dan de referentievariant.



5. Indeling in vier concessies

In deze indeling is er een extra aanbesteding t.o.v. de referentie. De aanbestedingen volgen telkens een jaar na elkaar in een periode van 2022 tot en met 2025, waardoor er goed gebruik kan worden gemaakt van leerervaringen. Ook kunnen de inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht worden hergebruikt. De concessies Twente+Deventer e.o., Achterhoek-Rivierenland en Arnhem-Nijmegen-Veluwe Zuid volgen de provinciegrenzen goed. Ondanks dat er ten opzichte van de referentie een extra

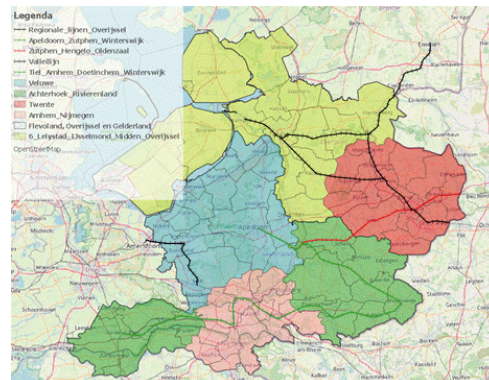


Heroverweging concessie-indeling

aanbesteding en te beheren concessie is, zal de extra benodigde capaciteit per provincie beperkt zijn. Overijssel en Gelderland hebben immers beiden nog evenveel concessies onder de hoede, maar hoeven in het beheer minder samen te werken met de andere provincies dan bij Berkel-Dinkel (referentievariant) het geval zou zijn. Per saldo wordt dit alternatief neutraal beoordeeld, gezien het nadeel van een extra concessie, maar de voordelen van de gunstige planning en het volgen van de provinciegrenzen.

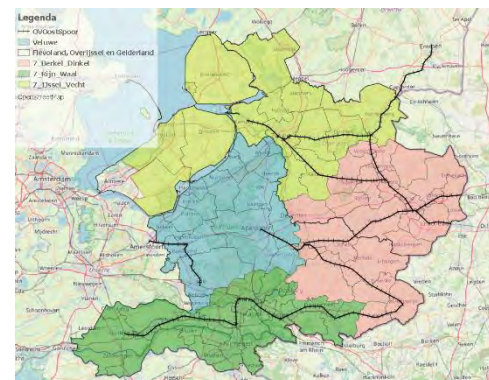
6. Vijf concessies, voortbouwend op huidige indeling

In deze indeling zijn er twee extra aanbestedingen in vergelijking met de referentievariant, waarbij de concessie Veluwe tegelijk met de concessie IJssel-Vecht moet worden aanbesteed. In deze indeling worden de provinciegrenzen nog beter gevolgd dan in variant 5, omdat het Gelderse gedeelte van IJssel-Vecht is ondergebracht in de concessie Veluwe. Dit heeft wel tot gevolg dat de gedane inspanningen voor de eerdere aanbesteding van de concessie IJssel-Vecht minder bruikbaar zijn. Qua beheer is vijf concessies meer werk dan drie, maar ook hier geldt het voordeel dat de provinciegrenzen beter worden gevolgd dan in de referentievariant, waardoor iedere provincie evenveel concessies heeft om te beheren als in de referentie. Per saldo wordt deze indeling als even goed beoordeeld als de referentievariant, maar wel met de kanttekening dat hij vanuit het perspectief van de provincies iets minder goed scoort dan variant 5.



7. Indeling in unimodale concessies

Afhankelijk van hoe de treindiensten worden aanbesteed heeft deze indeling twee tot vijf extra concessies. De provinciegrenzen worden minder goed gevolgd dan in varianten 5 en 6, waardoor er minder goed gebruik wordt gemaakt van het relatief lage aantal bus-concessies. De inspanningen voor de concessie IJssel-Vecht zijn beperkt bruikbaar omdat het Gelderse gedeelte is opgenomen in de concessie Veluwe. Qua beheer vereist deze indeling meer werk dan de referentie omdat er meer concessies zijn, zowel Veluwe als de spoorconcessies. Deze indeling wordt als minder goed beoordeeld dan de referentievariant.

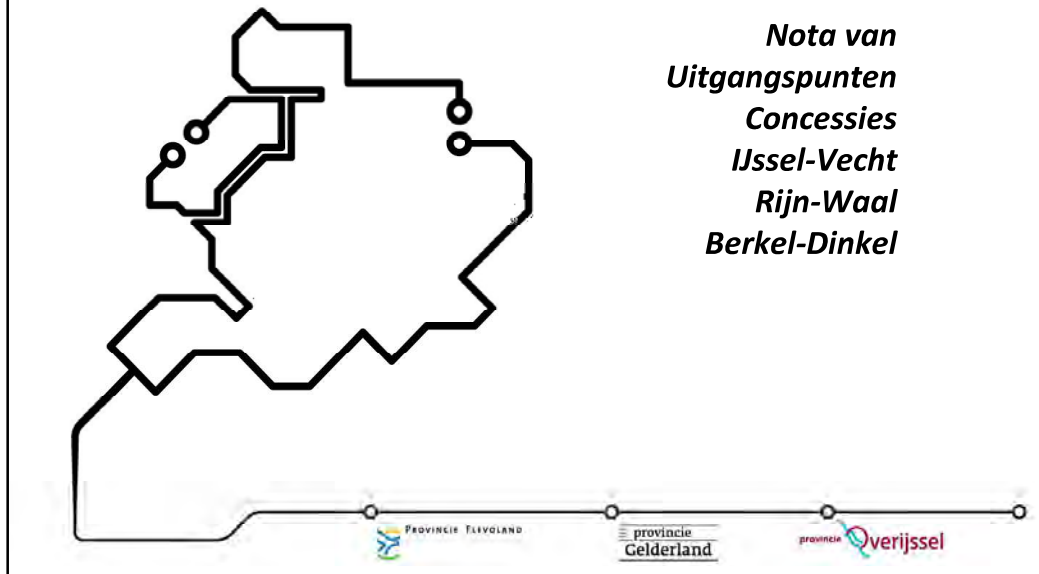


Heroverweging concessie-indeling



Aanbesteding OV-concessies Flevoland, Gelderland en Overijssel

BIJLAGE 1



**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.

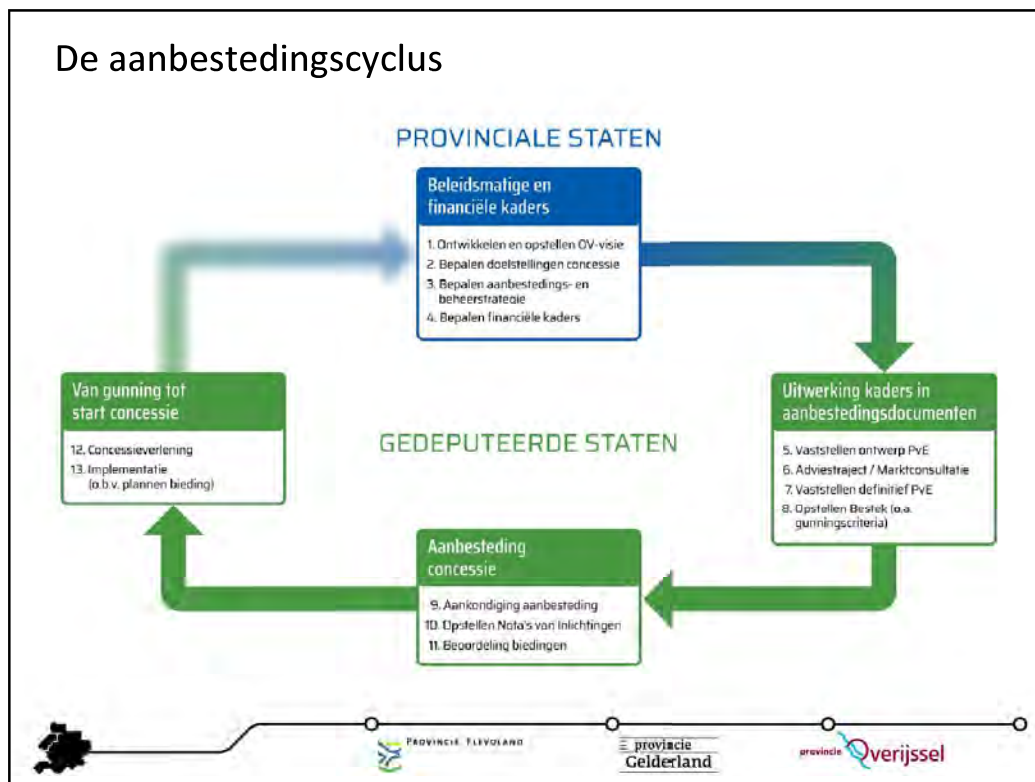
Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) is op 1 januari 2001 de concessiesystematiek in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Een concessie geeft een vervoerder het exclusief recht om openbaar vervoer in een bepaald gebied en/of op bepaalde verbindingen te verrichten; het is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



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

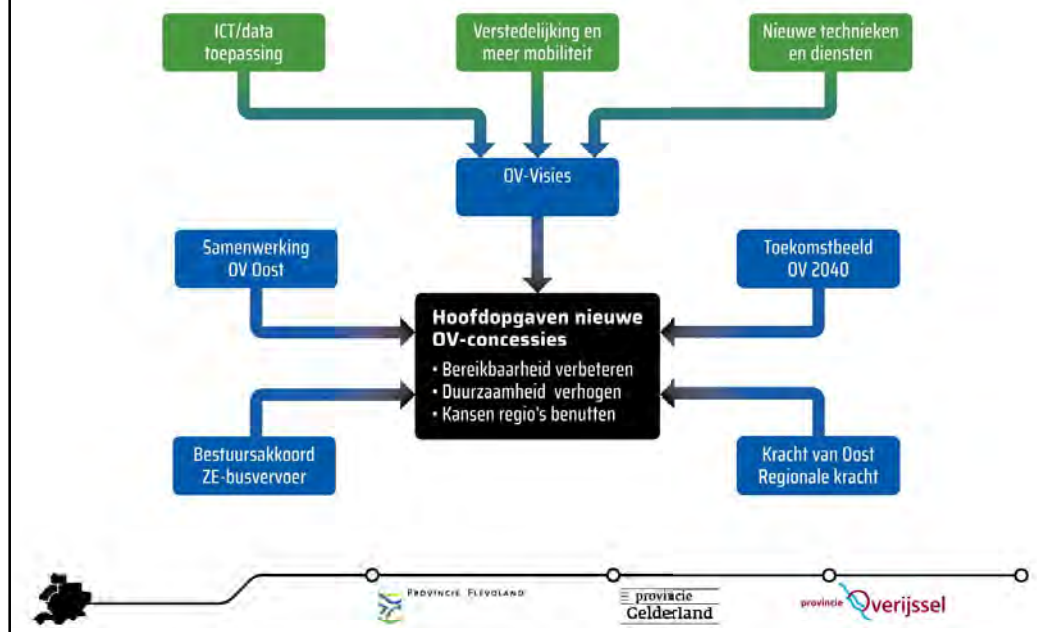
- Midden-Overijssel: augustus 2020
- Veluwe: december 2020
- Valleilijn: december 2021
- Lelystad: december 2021 (opdrachtgeverschap op dit moment gedelegeerd naar de gemeente Lelystad)
- Arnhem Nijmegen: december 2022 (met nog een mogelijkheid tot verlenging met 2 jaar)
- IJsselmond: december 2023
- 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 hoofdpunten 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 hoofdpunten 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.

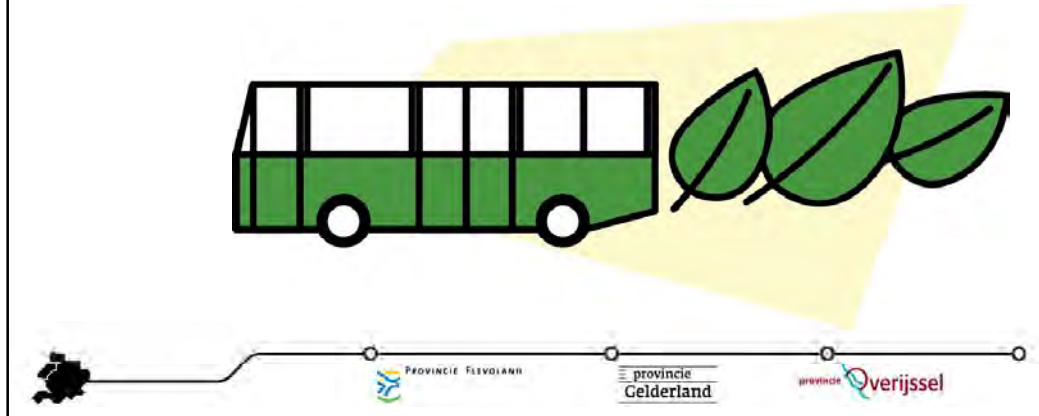
Verder zijn er ontwikkelingen gaande op het gebied van techniek, data en ICT die het mogelijk maken om nieuwe mobiliteitsconcepten of -diensten aan te bieden die soms beter inspelen op de reizigersvraag.

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

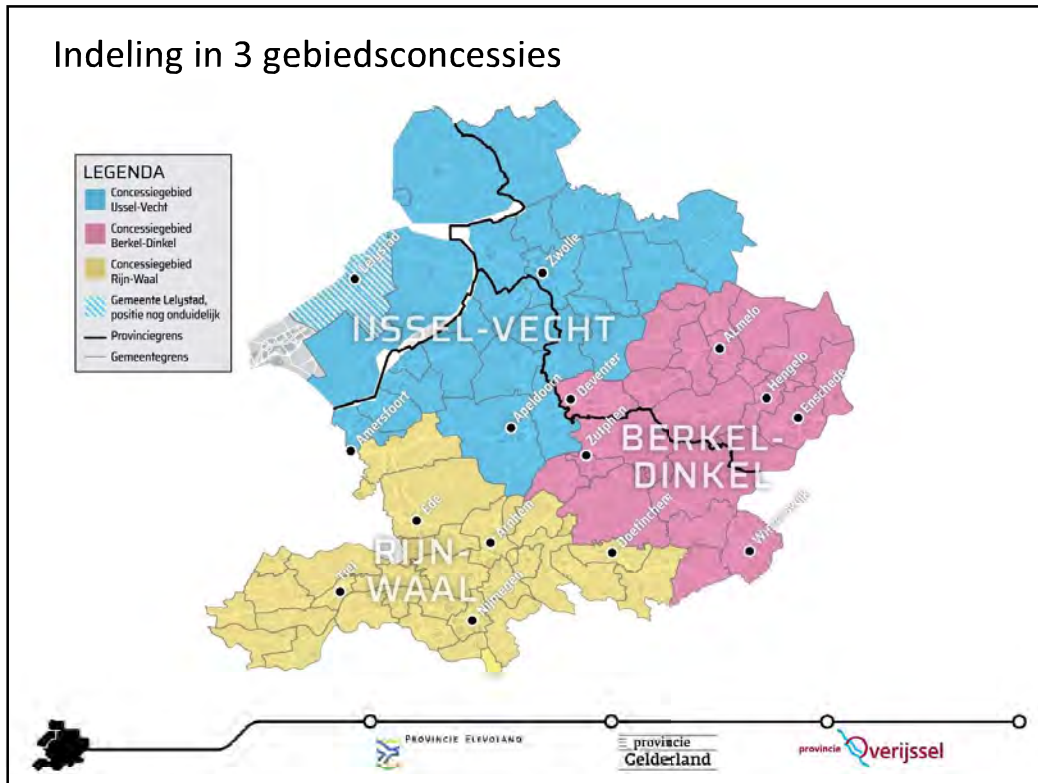
De Nota van Uitgangspunten bevat richtinggevende beleids- en financiële kaders ten aanzien van de volgende, voor de nieuwe concessies belangrijke onderwerpen:

- 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:

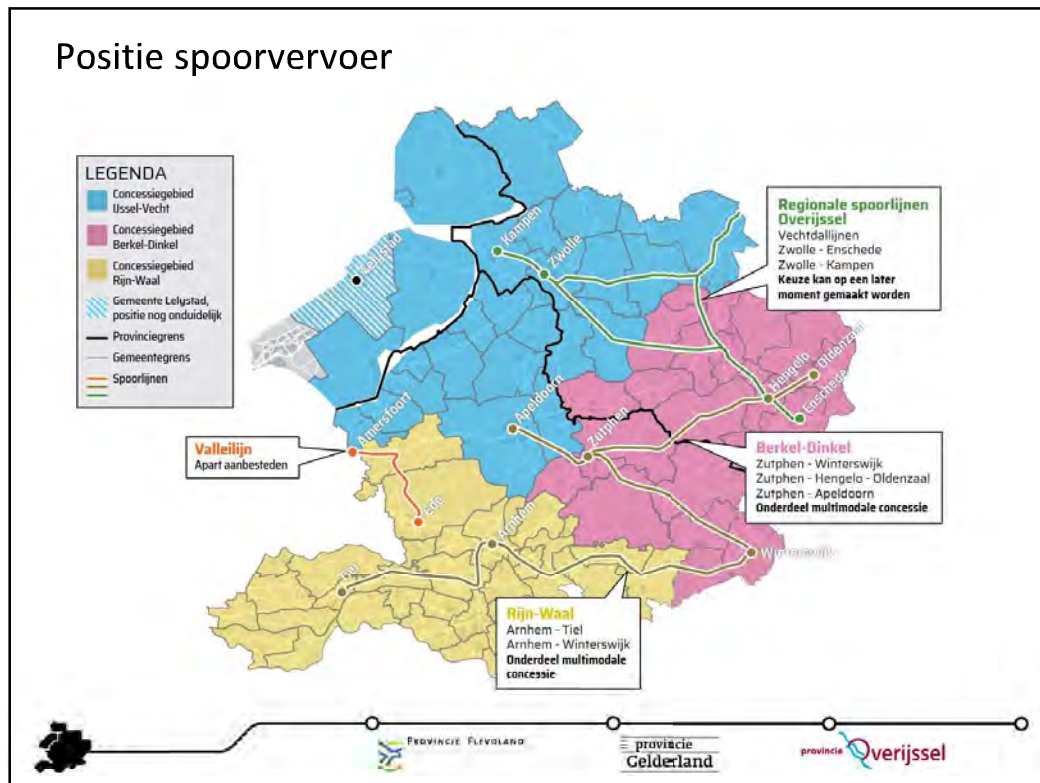
- Stadsnetten, die vaak dynamischer qua lijnvoering zijn, zijn makkelijker in en aan te passen.
- Veranderingen in het lijnennet zijn eenvoudiger door te voeren, hetzij door nieuwe lijnen toe te voegen hetzij door bestaande lijnen te laten vervallen of via een andere route te laten rijden.
- Vervoerders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

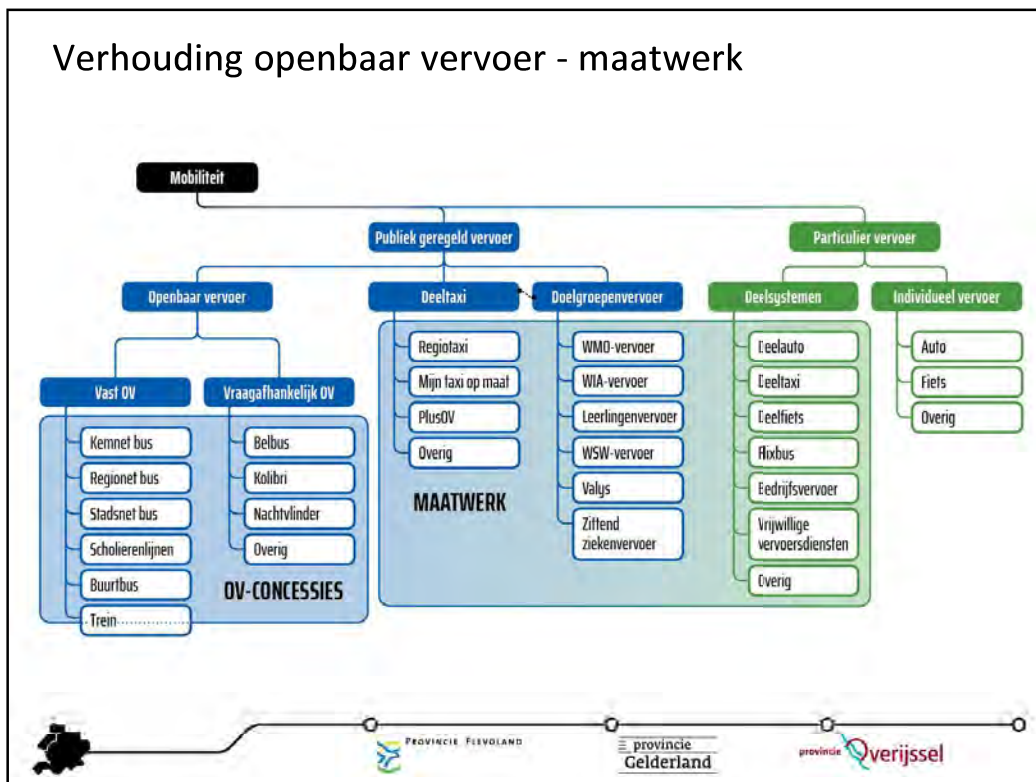
- De concessies te beperken tot het openbaar vervoer waarvoor geldt dat provincies op grond van de Wet personenvervoer 2000 verplicht zijn de uitvoering middels concessies exclusief aan één vervoerder toe te wijzen.
- Het maatwerk buiten de concessies om te regelen, waarbij er ruimte is voor meerdere (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, zien de provincies toe op een goede afstemming/ verbinding tussen openbaar vervoer en maatwerk (= zwaluwstaarten).
- 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.
- De provincies voeren samen met aangrenzende OV-autoriteiten (buurprovincies en Duitse regio's) de regie over grensoverschrijdende OV-verbindingen.



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. Vanzelfsprekend eisen de provincies dat alle betrokken partijen bij het delen en gebruik van gegevens de geldende wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens in acht nemen.

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.

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
- Het kernnet omvat in ieder geval de regionale treindiensten en de buslijnen uit de A-categorie
- 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.

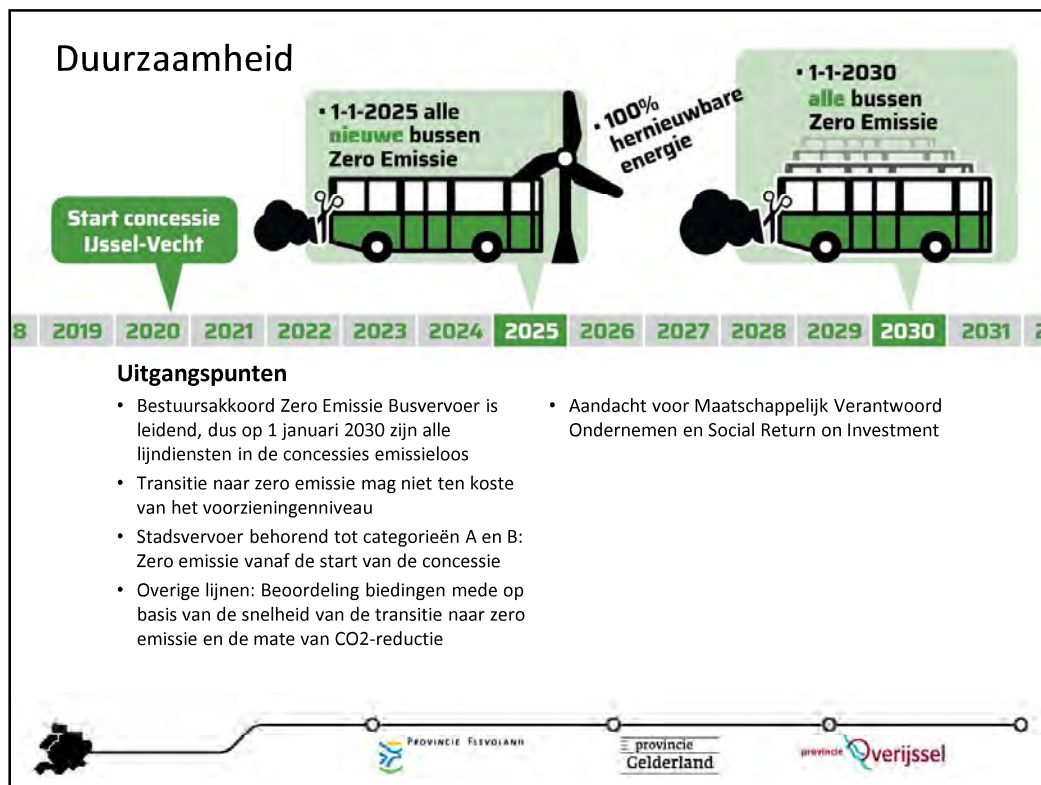
Gelet op dit uitgangspunt worden binnen het OV-netwerk drie categorieën busverbindingen onderscheiden:

- 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 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.

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.

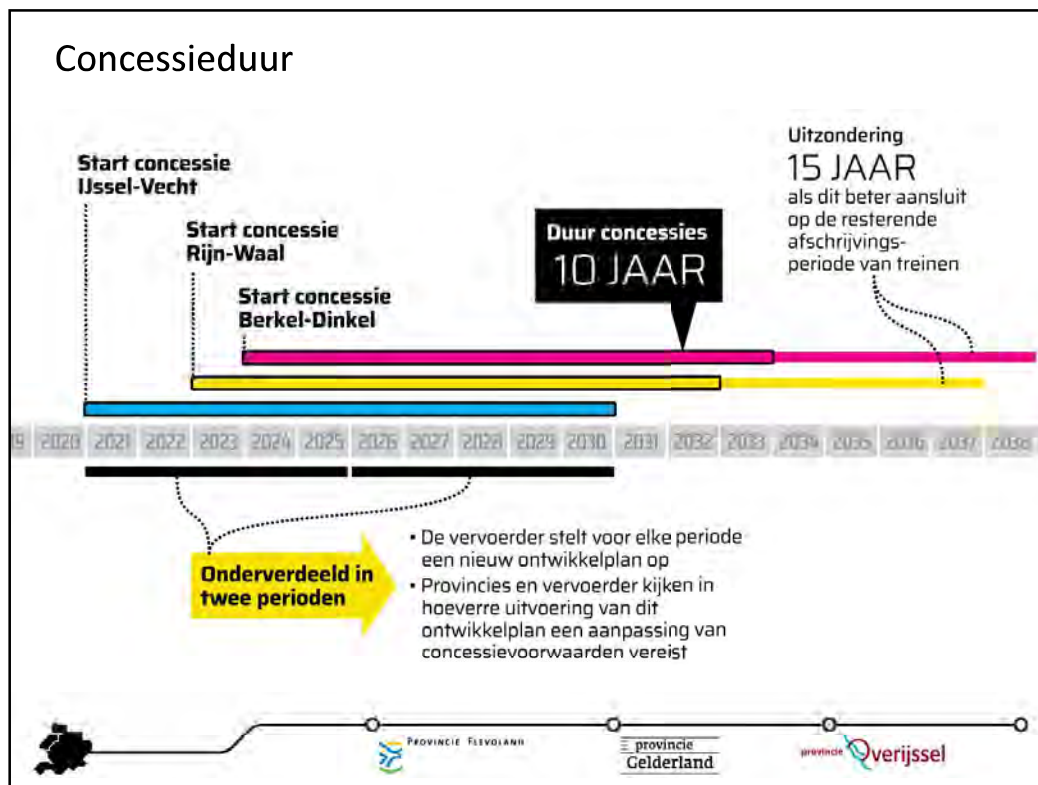
Een besluit ten aanzien van de inzet van bovenstaande maatregelen zal worden genomen tijdens het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.

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 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).

Tot slot onderzoeken de provincies Gelderland en Overijssel de mogelijkheden om, buiten de concessies om, via een innovatiefonds de transitie naar zero emissie openbaar vervoer te versnellen. Daarnaast onderzoeken de provincies hun rol ten aanzien van de laadinfrastructuur.



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.

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



Uitgangspunt voor de gezamenlijke concessies is dat de provincies hun eigen OV-budget blijven beheren (= gescheiden financiën). De huidige exploitatiebudgetten vormen een plafond voor de aanbestedingen waarbinnen de bieding van de vervoerders moet passen. Hiermee zullen de vervoerders rekening moeten houden bij hun inschrijving. 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 dienstregelingsuur. 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.

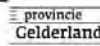
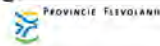
Samenvattend



- 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

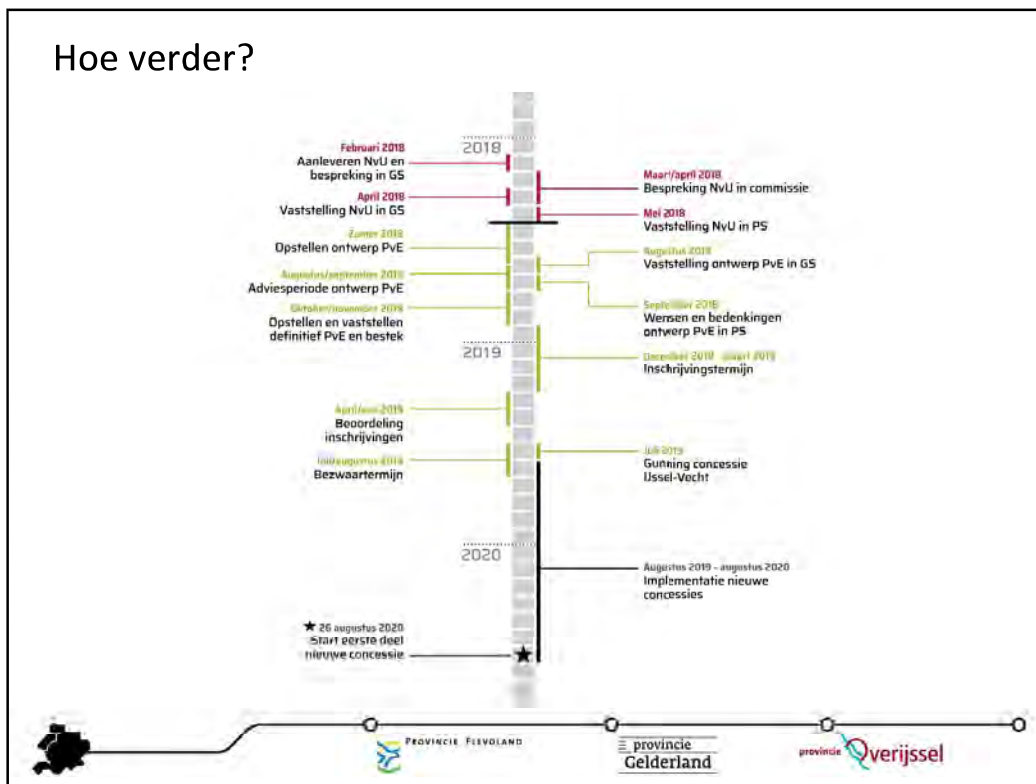


- Indeling concessiegebieden
- Samenwerking in aanbesteding (Gelderland)
- Transitie naar Zero Emissie Busvervoer
- Flexibiliteit en tussentijdse bijstelling
- Opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelruimte vervoerder (Flevoland en Overijssel)



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 hoofdpogingen 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 ontleen.

Bijlage: 2023 Kaarten aanpassing concessiegebieden OV-concessies Oost

#3059794 Bijlage bij GS-Nota (#3059767) en Statenmededeling
Januari 2023

