



Onderwerp

Aanbesteding OV-concessie IJsselmond - Nota van uitgangspunten

Registratienummer

941431

Datum

12 januari 2010

Auteur

Barry Rijnbeek

Afdeling/Bureau

WVV

Doel van deze notitie

Toetsen van het draagvlak voor de uitgangspunten voor aanbesteding van de openbaar-vervoerconcessie IJsselmond.

Inleiding

September 2011 eindigt de huidige openbaar-vervoerconcessie IJsselmond. Samen met de provincie Overijssel en de gemeente Lelystad zijn de voorbereidingen gestart voor de volgende aanbesteding. De drie deelnemende overheden hebben elk hun eigen beleidsmatige kaders. Deze beleidskaders moeten bij elkaar gebracht worden.

In de Nota van uitgangspunten zijn de belangrijkste gezamenlijke uitgangspunten benoemd, waarbij op een aantal punten wordt afgeweken van het eerder ingezette beleid zoals beschreven in de concept OV-tactiek Flevoland. De wijzigingen betreffen niet de doelstellingen van het OV-beleid, maar de wijze waarop deze te bereiken.

Het probleem

De samenwerking met de provincie Overijssel en de gemeente Lelystad geeft aanleiding tot aanpassing van het eerder met uw commissie besproken beleidskader.

Het speelveld

De provincie Overijssel is verantwoordelijk voor het streekvervoer in Overijssel, waarmee sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid voor de grensoverschrijdende buslijnen.

De verantwoordelijkheid voor het stadsvervoer is gedelegeerd aan de gemeente Lelystad.

Rol van onze provincie

De provincie is op grond van de wet verantwoordelijk voor het openbaar streekvervoer in de provincie. Hiertoe moet de provincie concessies verlenen aan vervoerbedrijven en deze vervolgens beheren.

Open vragen voor discussie

Kunt u instemmen met de uitgangspunten zoals verwoord in de nota van uitgangspunten en in het bijzonder:

1. *De concessieverleners nemen de opbrengstverantwoordelijkheid op zich.*
Door de opbrengstverantwoordelijkheid als concessieverleners op ons te nemen:
 - Wordt naar verwachting een gunstiger aanbestedingsresultaat behaald. Gedurende de looptijd van de nieuwe concessie doen zich een aantal ontwikkelingen voor die van grote invloed zullen zijn op het OV-gebruik, te weten de ingebruikname van de Hanzelijn, de vertraming van de spoorlijn Kampen-Zwolle en de invoering van anders betalen

Openbaarheid

Passief openbaar

Portefeuillehouder

Dijkma, H.

Vergadering Gedeputeerde

Staten

2 februari 2010

Vergadering Commissie Werk

18 maart 2010

Akkoord:

Portefeuille houder	Afd.hoofd	Med. FIN/P&O
Secretaris	Bureauhoofd	Prog.manag.
Directeur	Beleidsmed.	Overige

voor mobiliteit. De effecten hiervan op de reizigersopbrengsten zijn moeilijk in te schatten. Bij opbrengstverantwoordelijkheid voor de concessiehouder zal deze waarschijnlijk in zijn offerte uitgaan van een zeer voorzichtige opbrengstencalculatie en een hoge prijs uitvragen. Mogelijk zullen de opbrengstrisico's partijen zodanig afschrikken dat deze afzien van inschrijving.

- Komen opbrengstenstijgingen als gevolg van succesvolle vervoersontwikkeling, marketing en flankerend beleid ten goede aan de concessieverleners.

Doordat de opbrengsten rechtstreeks toekomen aan de concessieverleners, plukken deze ook de vruchten van succesvol beleid. Deze eventuele meeropbrengsten kunnen worden ingezet voor verbetering van het OV of ter vermindering van het beslag van het OV op de begroting.

2. *De concessieverleners gaan een intensieve sturende rol bij de ontwikkeling van het vervoersaanbod en marketing vervullen door vorming van een ontwikkelteam, waarin ook de concessiehouder verplicht zal worden deel te nemen.*

Concessiehouders blijken moeilijk te prikkelen te zijn tot vervoerontwikkeling en marketingactiviteiten in het belang van de reizigers. Ze blijken zich weinig ondernemend op te stellen als het gaat om vervoersontwikkeling en marketing. De vervoerbedrijven richten zich vooral op kostenbeheersing. Ze zijn alleen bereid tot vervoersuitbreiding en marketinginspanningen als zeker is dat de meerkosten direct worden terugverdiend door extra opbrengsten of subsidie.

3. *Ter stimulering van goede prestaties van de concessiehouder worden, naast boetes, ook bonussen toegepast.*

De concept OV-tactiek Flevoland gaat expliciet niet uit van bonussen. Voor stimulering van de klantgerichtheid gaat de concept OV-tactiek uit van opbrengstverantwoordelijkheid voor de concessiehouder, aangevuld met boetes bij onvoldoende prestaties. Nu door het voorstel onder 1a. de opbrengstenprikkel voor de concessiehouder wegvalt wordt in de Nota van uitgangspunten wel uitgegaan van bonussen.

4. *Vanaf de start van de Hanzelijn wordt uitgegaan van opname van het deeltraject Lelystad - Emmeloord van de huidige hoogwaardig OV-verbinding Lelystad - Heerenveen - Groningen in de nieuwe concessie IJsselmond en overdracht van het deeltraject Emmeloord - Lemmer aan de provincie Friesland of het OV-bureau Groningen Drenthe.*

Argumenten voor een knip in Emmeloord zijn:

- Met ingebruikname van de Hanzelijn is de meerwaarde van een doorgaande busverbinding van Lelystad over Emmeloord naar Friesland en Groningen zeer beperkt. De trein via Zwolle biedt reizigers tussen Lelystad en Heerenveen en Lelystad en Groningen dan een snellere verbinding.
- Door een knip in Emmeloord kan de kwaliteit van de busverbindingen tussen Emmeloord en Lelystad verbeteren. Door zijn huidige lengte is de lijn zeer gevoelig voor vertragingen en verstoringen. Vooral reizigers tussen Emmeloord en Lelystad ondervinden nu regelmatig hinder van verstoringen die op het noordelijke traject ontstaan.

Politieke context

Het omgevingsplan Flevoland, de nota Mobiliteit Flevoland en het hoofdlijnenakkoord 2007-2011 vormen het vastgestelde kader voor de aanbesteding. Dit kader is op tactisch niveau nader uitgewerkt in de concept OV-tactiek Flevoland, die in november 2008 in uw commissie is besproken. De provincie Overijssel en gemeente Lelystad hebben hun eigen beleidsmatige kaders voor de aanbesteding vastgesteld in een OV-tactiek respectievelijk kadernota.

Het vervolg

De nota van uitgangspunten wordt nader uitgewerkt in een programma van eisen die door de colleges van de deelnemende concessieverleners wordt vastgesteld.

Verder informatie

1. Bijlage: Hoofdpunten uit de Nota van uitgangspunten.
2. *Aanbesteding multimodale concessie IJsselmond 2011, Nota van Uitgangspunten* (registratienummer 944754).

Hoofdpunten uit de Nota van uitgangspunten.

Concessiegebied

Voor de aanbesteding wordt formeel uitgegaan van drie concessiegebieden, namelijk

- IJsselmond Overijssel en
- IJsselmond Flevoland,
- Stadsvervoer Lelystad.

Deze worden samen aanbesteed, zodat een vervoerder beide concessies krijgt. De reizigers hoeven dus niets te merken van de concessiegrens.

Vanaf de start van de Hanzelijn zal de hoogwaardige OV-verbinding tussen Lelystad en Emmeloord deel uitmaken van de concessie IJsselmond. Het resterende lijndeel tussen Emmeloord en Lemmer zal worden overgedragen aan de provincie Friesland of het OV-bureau Groningen Drenthe, als onderdeel van de verbinding Emmeloord - Groningen.

Organisatie beheer

De gezamenlijke opdrachtgevers willen hun opdrachtgeverschap de komende jaren efficiënter organiseren door intensievere samenwerking, betere taakverdeling en als mogelijk eindbeeld de vorming van een aparte entiteit die de beheersverantwoordelijkheid voor de concessie krijgt, zoals een projectbureau openbaar vervoer.

De ervaring heeft ons geleerd dat het concessiebeheer intensiever moet worden opgepakt dan tot nu toe het geval is. Dit betreft niet alleen de handhaving van de uitvoeringskwaliteit, maar ook de vervoersontwikkeling en marketing.

Voorgesteld wordt hiertoe een gezamenlijk ontwikkelteam op te richten, waarin ook de vervoerder deel zal moeten nemen. De vervoerder heeft hierin vooral een uitvoerende rol. De opdrachtgevers hebben vooral een regierol, met een beslissende stem. Voor de daadkrachtige en efficiënte aansturing wordt voorgesteld het ontwikkelteam te mandateren voor de routinematige en niet politiek gevoelige onderwerpen. Door heldere omschrijving van de mandaatsgrenzen worden de specifieke lokale en regionale inbreng gewaarborgd.

Financiën

Uitgangspunt is dat de het aandeel van de uitgaven aan openbaar vervoer in de BDU niet toeneemt. Vooral de ingebruikname van de Hanzelijn, en daarmee het schrappen van de huidige busverbinding op deze corridor, brengt een financiële trendbreuk teweeg. Deze biedt enerzijds ruimte om de ambities van de OV-tactiek voor een deel te realiseren. Anderzijds kan deze ruimte ook benut worden om een eventuele kostenstijging door hogere marktprijzen in periode tot start van de Hanzelijn te compenseren.

Het financieel speelveld omvat enerzijds de reizigersopbrengsten en anderzijds de exploitatiebijdrage aan de vervoerder en eventuele boetes en bonussen. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

Opbrengstverantwoordelijkheid

De provincie Flevoland en de gemeente Lelystad gingen er vanuit, net zoals nu het geval is, de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessiehouder neer te leggen. Dat wil zeggen dat de reizigersopbrengsten toekomen aan de concessiehouder. Opbrengstengroei, maar ook het risico van tegenvallende opbrengsten komt hiermee voor rekening van de concessiehouder. De gedachte hierachter is dat zo de klantgerichtheid van de concessiehouder wordt gestimuleerd. De provincie Overijssel heeft als beleid dat zij de opbrengstverantwoordelijkheid draagt.

Voorgesteld wordt voor het streekvervoer de opbrengstverantwoordelijkheid als opdrachtgevers op ons te nemen. De belangrijkste reden is de grote onvoorspelbaarheid van de opbrengstontwikkeling door start van de Hanzelijn, Sneltram Kampen-Zwolle en anders betalen voor mobiliteit. Als dit risico bij de vervoerder wordt neergelegd zal deze waarschijnlijk in zijn offerte uitgaan van een zeer voorzichtige opbrengstencalculatie en een hoge prijs uitvragen. Mogelijk zullen zelfs partijen afzien van inschrijving. Door het opbrengstenrisico bij de vervoerder weg te nemen zullen de exploitatielasten over de hele concessieduur vrijwel zeker aanmerkelijk lager zijn dan in het geval dat dit risico bij de vervoerder wordt gelegd

Voor de concessieverleners heeft de keuze om de opbrengstverantwoordelijkheid op zich te nemen de volgende gevolgen:

- Om opbrengstfluctuaties te kunnen opvangen, zal een reserve moeten worden aangehouden van ongeveer 5% van de totale exploitatiekosten.
- De vervoerder zal niet automatisch gemotiveerd zijn om de reizigersopbrengsten te innen en aan marketing (inclusief vervoerontwikkeling) te doen. Deze taken zullen door de opdrachtgevers verricht moeten worden. Dit betekent een taakuitbreiding en -verzwaring. De inschatting is deze extra capaciteit kan worden gecompenseerd door een efficiëntere beheersorganisatie van de 3 opdrachtgevers samen (zie onder organisatie beheer).
- De provincie krijgt direct belang bij de verdeling van de reizigersopbrengsten via de OV-chipkaart door de uitvoeringsorganisatie Trans Link Systems (TLS). Bij TLS kunnen echter alleen vervoerbedrijven zijn aangesloten. Om toch onze financiële belangen te kunnen waarborgen wordt in de concessie vastgelegd dat de concessiehouder in de relatie met TLS namens de opdrachtgevers optreedt en volledige openheid geeft richting de opdrachtgevers.

De gemeente Lelystad heeft aangegeven de opbrengstenrisico's niet te willen dragen. De belangrijkste redenen om te pleiten voor opbrengstverantwoordelijkheid bij de opdrachtgevers (Hanzelijn en sneltram) hebben ook geen betrekking op het stadsvervoer Lelystad, maar op het streekvervoer. Om deze reden wordt ervan uitgegaan dat de opbrengstverantwoordelijkheid voor het stadsvervoer wel bij de concessiehouder komt te liggen.

Exploitatiebijdrage

De jaarlijkse exploitatiebijdrage die de vervoerder ontvangt is gebaseerd op zijn aanbieding bij de aanbesteding. Omdat de aanbesteding een momentopname is en de behoefte aan vervoer en aanverwante activiteiten gedurende de looptijd van de concessie zeker zal veranderen, wordt er een meer- en minderwerkregeling opgenomen in de concessie. Gestreefd wordt deze in redelijke mate aan te laten sluiten op de werkelijke kosten, zonder elke keer in een onderhandelingstraject terecht te komen. In het programma van eisen wordt dit nader uitgewerkt.

Naast meer of minder vervoeraanbod zal er ook behoefte zijn aan promotie van het openbaar vervoer en eventuele maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid. Hierbij gaat de voorkeur uit naar maatwerkinvulling tijdens de concessieduur.

Om deze ontwikkelingen tijdens de concessieduur te kunnen financieren wordt een deel van het budget achter de hand gehouden. Dit ontwikkelbudget wordt gedurende de looptijd van de concessie aangevuld met opgelegde boetes, eventueel niet uitgekeerde bonussen en gestegen reizigersopbrengsten.

Kwaliteitsborging

Het correct uitvoeren van de concessiebepalingen en gemaakte afspraken is de norm. Hierop zal nauwlettend worden toegezien. Bij het niet nakomen van voorschriften of afspraken wordt strikt, maar wel in alle redelijkheid en billijkheid, gehandhaafd door het opleggen van financiële sancties. Uitgangspunt hierbij is dat goed gedrag voor de vervoerder financieel gunstiger moet zijn dan slecht gedrag.

Vanwege de keuze de opbrengstverantwoordelijkheid niet meer bij de concessiehouder neer te leggen, wordt naast boetes uitgegaan van substantiële bonussen om de vervoerder te stimuleren tot goede prestaties. In de concept OV-tactiek werd nog expliciet gesteld geen bonussen uit te keren, omdat deze prikkel hier aan de reizigersopbrengsten was toebedacht.

Materieel

Uitgegaan wordt van materieel in (nog te ontwikkelen) huisstijl, ter bevordering van de herkenbaarheid van het openbaar vervoer en ter profilering van de opdrachtgevers. Daarnaast wordt de concessiehouder de mogelijkheid geboden om jong materieel aan het eind van de concessie over te dragen aan de volgende concessiehouder.

Personeel

Al het personeel met klantcontacten moet zeer klantvriendelijk en servicegericht zijn. Het is de taak van de vervoerder om hiervoor te zorgen. In hun offertes moeten vervoerders aangeven hoe zij hier invulling aan geven. Bij de gunning wordt dit meegewogen. Gedurende de looptijd van de concessie blijft de vervoerder door een bonusregeling financieel belang houden bij goede prestaties op dit gebied.

Toegankelijkheid

Het openbaar vervoer is bedoeld voor mensen met en zonder een mobiliteitsbeperking. Om te zorgen dat de groeiende groep mensen met een mobiliteitsbeperking kunnen reizen met openbaar vervoer, is het van belang om het aantal belemmeringen voor, tijdens en na de reis te minimaliseren. Om dit te bewerkstelligen, worden lage vloer bussen ingezet en haltes opgehoogd waardoor mensen makkelijk kunnen in- en uitstappen. Daarnaast moet de reisinformatie voor een ieder verkrijgbaar en begrijpelijk zijn.

Er wordt na gestreefd om circa 50% van de haltes in 2015 toegankelijk te hebben waardoor circa 70% van de reizen toegankelijk zijn. Voor de overige reizen is de regiotaxi beschikbaar.

Sociale Veiligheid

Sociale veiligheid is een basisvoorwaarde voor het openbaar vervoer. De problematiek doet zich echter niet altijd en overal in dezelfde mate en vorm voor. Daarom vindt de exacte invulling voor het grootste deel gedurende de looptijd van de concessie plaats in het ontwikkelteam. De vervoerder wordt extra gestimuleerd door een boeteregeling.

Aanbesteding

Uitgegaan wordt van gunning aan de inschrijver die de economisch meest voordelige aanbieding doet. Omdat de marktprijzen momenteel hoger liggen dan ten tijde van de vorige aanbestedingsronde, moet rekening worden gehouden met een aanzienlijk hogere prijs dan nu.

Om te borgen dat het optimale resultaat wordt behaald, zonder het budget te overschrijden wordt de volgende systematiek gehanteerd.

Bij de bieding moet de vervoerder uitgaan van een maximale overheidsbijdrage, een minimum voorzieningenniveau en een gewenst voorzieningenniveau.

Als een of enkele inschrijver(s) het gewenste voorzieningenniveau bieden binnen het budgetplafond, zullen alle aanbiedingen worden gewogen op prijs en kwaliteit.

Als een inschrijver het gewenste voorzieningenniveau niet kan uitvoeren binnen het budgetplafond, dan moeten deze aangeven welk voorzieningenniveau (tussen het minimale en gewenste niveau) hij wel biedt voor de maximale overheidsbijdrage. Als dit alle inschrijvers betreft vindt feitelijk gunning op alleen maar kwaliteit plaats.

Als een inschrijver zelfs het minimale voorzieningenniveau niet kan uitvoeren voor de maximale overheidsbijdrage, dan moet deze aangeven welke bijdrage nodig is om het minimale voorzieningenniveau wel uit te voeren. Als dit alle inschrijvers betreft, wordt vervolgens in de implementatiefase gezocht naar besparingen op basis van minderwerk om toch binnen het budget te blijven.