

**Onderwerp**

Kaders nieuw delegatiebesluit openbaar vervoer Almere

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten

1. Akkoord te gaan met het voornemen van het college van Gedeputeerde Staten om de verantwoordelijkheid voor het busvervoer van Almere met ingang van 1 januari 2028 opnieuw te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van gemeente Almere voor een periode van 15 jaar en hiertoe een ontwerp delegatiebesluit op te stellen.
2. Als kader voor de in beslispunt 1 genoemde instemming de uitgangspunten te hanteren die zijn geformuleerd in de Hoofdlijnennotitie delegatie busvervoer Almere (bijlage 1).

2. Doelstelling programmabegroting

Op 13 juli 2022 is het programma 'Mobiliteit en Ruimte' vastgesteld door Provinciale Staten met als beoogd effect een slim, schoon en solide mobiliteitsstelsel. We richten ons op het realiseren van een duurzame mobiliteitsketen om van deur tot deur te kunnen reizen.

Dit onderwerp past binnen hoofdstuk 6 Mobiliteit van de programmabegroting 2024, onderdeel Openbaar Vervoer.

3. Eerdere behandeling

In 2005 en 2016 hebben Provinciale Staten eerder ingestemd met delegatie aan Almere voor het aanbesteden en beheren van het stad- en streekvervoer in en rond deze stad.

Voorafgaand van de bespreking op 24 april 2024 in Provinciale Staten zal aan in de commissie EMS een presentatie worden gegeven over het Almeerse busvervoer en het voornemen van ons college om de verantwoordelijkheid voor het busvervoer met ingang van 1 januari 2028 opnieuw te delegeren aan de gemeente Almere.

4. Bevoegdheden PS en doel behandeling

Het college van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) is het bevoegd gezag voor het regionaal openbaar vervoer. Een besluit van GS tot delegatie van enige verantwoordelijkheid kan niet worden genomen zonder instemming van uw Staten (art. 107 lid 3 Provinciewet). Dit betekent dat uw instemming van belang is.

Delegatie betekent de overdracht van een provinciale bevoegdheid (artikel 10:13 Algemene wet bestuursrecht). Met de aanvaarding van de delegatie, wordt het college van burgemeester en wethouders (B&W) van Almere niet alleen het bestuursorgaan dat de taak uitvoert, maar draagt hij de volledige verantwoordelijkheid voor die taak. Door het overdragen van de verantwoordelijkheid voor het busvervoer aan B&W krijgt de gemeenteraad van Almere de controle op de uitvoering van deze taak. Daarnaast zijn met de delegatie financiële middelen gemoeid. Gelet hierop heeft de wetgever bepaald dat GS pas een definitief delegatiebesluit kunnen nemen na instemming van uw Staten, van B&W en van de gemeenteraad van Almere. Deze definitieve besluitvorming is eind 2024 voorzien.

Provinciale Staten
24 april 2024

Agendapunt

Lelystad
6 februari 2024

Registratienummer
3205089

Expertiseteam
Mobiliteit

Portefeuillehouder
Reus, J. de

Routing

Commissie Economie, Mobiliteit
en Samenleving:

6 maart 2024 beeldvorming
10/17 april 2024 oordeels-
vorming

5. De reden waarom dit voorstel op dit moment voorligt

Gedeputeerde Staten zijn tevreden over hoe gemeente Almere aan de delegatie invulling geeft en bevestigen het beeld dat is beschreven in de bijlage 2 'Samenvatting ambtelijke evaluatie Delegatie Almere en aandachtspunten nieuwe delegatie'.

Voordat het nieuwe delegatiebesluit wordt uitgewerkt krijgen Provinciale Staten en de gemeenteraad van Almere gelegenheid om zich over de kaders uit te spreken. De kaders staan opgesomd in bijlage 1 'Hoofdlijnennotitie Delegatie busvervoer Almere 2028 ev aan B&W van Almere'. Zo willen Gedeputeerde Staten stapsgewijs toewerken naar het delegatiebesluit en uw Staten en de gemeente Almere betrekken bij de voorbereidingen.

Het voorbereiden van een nieuwe concessie vergt tijd. Meestal start het met een visienota en/of nota van uitgangspunten, gevolgd door een programma van eisen en daarna komt het formele aanbestedingstraject. Na de gunning is bijna twee jaar implementatietijd nodig. De besteltijd van nieuwe bussen bedraagt anderhalf jaar en er zullen werkzaamheden nodig zijn voor realisatie van o.a. laadinfrastructuur. Een succesvolle aanbesteding vraagt ook om goede timing, zodat de aanbesteding voldoende aandacht krijgt van belangstellende vervoerders en niet te lijden heeft onder concurrentie van andere aanbestedingen. Gemeente Almere kan starten met formele voorbereidingen voor de aanbesteding nadat een nieuw delegatiebesluit is ondertekend.

Om een concessieovergang rond 1 januari 2028 haalbaar te maken moet uiterlijk 1 december 2024 duidelijk zijn wie vanaf die datum het bevoegd gezag is voor het busvervoer Almere.

Deze eerste besprekkronde in Provinciale Staten gaat over de kaders voor het nieuwe delegatiebesluit.

6. Verdere behandeling PS

Wanneer uw Staten instemmen met ons voornemen de verantwoordelijkheid voor het busvervoer Almere per 1 januari 2028 te delegeren aan de gemeente Almere, bereiden wij een ontwerp voor van het delegatiebesluit. Dat zal vervolgens aan uw Staten worden voorgelegd ter instemming. Wij verwachten het ontwerpbesluit eind 2024 ter goedkeuring aan u voor te leggen. In een parallel traject neemt het college van B&W een besluit over het voornemen de delegatie te accepteren en wordt de gemeenteraad om instemming gevraagd. Wanneer uw Staten en de gemeenteraad van Almere beide hebben ingestemd met het ontwerpbesluit is voor ons college de weg vrij om het definitieve delegatiebesluit te nemen. Zodra het delegatiebesluit is gepubliceerd in het Provinciaal Blad, is het rechtsgeldig.

7. Korte toelichting op voorstel

In 2005 en in 2016 hebben Gedeputeerde Staten met instemming van Provinciale Staten de bevoegdheid gedelegeerd aan Almere. Ons college heeft het voornemen uitgesproken om dit beleid te continueren en met ingang van 1 januari 2028 opnieuw de verantwoordelijkheid voor het busvervoer van Almere te delegeren. In het delegatiebesluit zullen wij heldere kaders opnemen waaraan B&W zich moeten houden en waaraan B&W houvast hebben bij het uitoefenen van haar taak.

8. Beoogd effect

Continuering van het beleid om B&W van Almere de verantwoordelijkheid te laten dragen voor het busvervoer draagt bij aan het behalen van de volgende doelen uit de programmabegroting 2024: OV is een aantrekkelijk alternatief voor de auto, OV ontsluit (nieuwe) ruimtelijk-economische ontwikkelingen, Flevoland heeft een vraaggericht, betaalbaar en dekkend OV-netwerk met goede uitvoeringskwaliteit en tot slot is het OV ook toegankelijk voor reizigers met een mobiliteitsbeperking.

Maatschappelijk effect

Flevoland is goed bereikbaar, zowel voor regionaal, inkomend als uitgaand verkeer en via openbaar vervoer. Vlotte en veilige bereikbaarheid draagt positief bij aan de economie en aan de deelname van Flevolandse aan het maatschappelijke leven.

Effect van ons beleid

De bereikbaarheid van Flevoland (ook via het openbaar vervoer) is op een duurzame manier verbeterd, waardoor betere randvoorwaarden zijn ontstaan voor wonen, werken en recreëren.

9. Argumenten

1.1. *Het busvervoer Almere is qua omvang, doelgroep en bereik sterk gericht op de lokale situatie en behoeften, zodat de lokale overheid deze taak goed aankan.*

Het busvervoer Almere voorziet vooral in de vervoersbehoefte van de ruim 222.000 Almeerders. Het stadsvervoer verbindt de woonwijken met de stations en winkel- en kantoorgebieden. Het streekvervoer heeft als voornaamste functie om inwoners van Almere te vervoeren naar werklocaties, vooral richting Amsterdam.

Het busvervoer Almere had in 2019 (voor Corona) meer dan 18 miljoen instappers per jaar. Het aantal instappers is teruggevallen tot ruim 11 miljoen in 2020 en in 2022 weer gestegen naar ongeveer 15,4 miljoen. Ter vergelijking: in de rest van Flevoland waren er in 2022 bijna 2,7 miljoen instappers.

Deze omvang biedt voldoende basis voor het inrichten van een organisatie die erop is toegesneden alle taken te vervullen die horen bij de rol van concessieverlener. De concessieverlener moet beschikken over voldoende vervoerkundige, juridische, financiële en aanbestedingskennis om zijn rol te kunnen spelen. Een derde aspect is het netwerk van vrijliggende busbanen, een voor Nederland uniek gegeven. De busbanen zorgen voor een verwevenheid van het busvervoer met de stad, veel meer dan elders mogelijk is.

1.2. *De redenen om te delegeren zijn ten opzichte van 2005 en 2016 onverkort van kracht.*

Het gaat om de volgende redenen:

- de gemeente Almere staat dichterbij de reizigers;
- de gemeente Almere kan afwegingen maken voor:
 - de aanleg en beheer van weginfrastructuur;
 - de verkeers- en vervoerkundige structuur van de stad;
 - ruimtelijke ordening;
 - economie en
 - sociale veiligheid.

Het geheel van die keuzes heeft rechtstreeks invloed op de kwaliteit en kosten van het busvervoer. Het provinciaal bestuur heeft niet de bevoegdheid keuzes te maken over deze lokale aspecten die voor het busvervoer zo bepalend zijn.

- de gemeente Almere beschikt over de kennis van de lokale situatie die nodig is voor het opstellen van het programma van eisen;
- de gemeente Almere heeft ervaring met aanbesteding en beheer van het busvervoer;
- gemeente Almere geeft er de voorkeur aan zelf concessieverlener te zijn.

Ook uit de ambtelijke evaluatie, die in het voorjaar van 2023 is gehouden blijkt dat de gemeente Almere zijn taak zorgvuldig heeft uitgevoerd.

1.3 *Aantrekkelijk lijkende alternatieven zijn juridisch en/of financieel maar beperkt haalbaar.*

Gezien de stijgende kosten (vooral energie en arbeid) van openbaar vervoer lijkt het aantrekkelijk om verschillende OV-concessies in één hand te hebben. Zo zouden schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd en integrale oplossingen worden gevonden. In werkelijkheid valt dat tegen om zowel juridische als financiële redenen.

Juridische obstakels

De aanbestedingswet stelt: 'Een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf voegt opdrachten niet onnodig samen.' Zo wil de wetgever voorkomen dat oneigenlijke stapeling ertoe leidt dat kleinere aanbieders geen kans krijgen om zich in te schrijven. De wet staat wel toe dat concessies waar weinig samenhang tussen is, gelijktijdig worden aanbesteed, mits dat gebeurt in aparte percelen. Het is niet zeker dat vervoerders op alle percelen tegelijk zouden inschrijven. Ook kan een vervoerder bij inschrijving op meer percelen nooit weten of hij ze allemaal wint, waardoor hij schaalvoordelen niet zal incalculeren. De juridische kaders maken het dus beperkt mogelijk schaalvoordelen te realiseren.

Financiële obstakels

Er kunnen op twee manieren schaalvoordelen worden bereikt:

- door verdeling van indirecte kosten (aanbestedingskosten, management, vervoerplanning, marketing, etc) over meer lijnen en efficiëntere inzet van materieel en personeel;
- door meerdere concessies te bundelen kan een gunstiger prijs worden bedongen voor de aanschaf/inzet van materieel.

Deze schaalvoordelen komen binnen bereik als de looptijd van de verschillende concessies gelijk wordt geschakeld. De duur van de nieuwe concessie Almere zou dan moeten worden afgestemd op de looptijd van de concessie IJssel-Vecht 2023-2035. Een concessie kan echter ook te groot worden voor de OV-aanbieders maar ook te kort of te lang, En datzelfde geldt voor de concessieverleners. Bovendien moet dit in overeenstemming zijn met de wettelijke kaders.

1.4 Gemeente Almere kan bij aanbesteding en beheer van het busvervoer integrale beleidskeuzes maken en zo de kwaliteit verbeteren en kosten besparen.

Het belangrijkste argument om te delegeren is dat gemeente Almere, in tegenstelling tot ons college, de bevoegdheid heeft beleid te voeren voor vele aspecten die de doelmatigheid van het openbaar vervoer in de stad beïnvloeden. Keuzes in stedenbouwkundige visies, in de locatie van bedrijventerreinen en winkelcentra, in de opbouw van wijken en op nog veel meer terreinen, zorgen ervoor dat het OV beter of slechter kan worden benut. Wanneer gemeente Almere zelf geen concessiehouder meer is, ligt het voor de hand dat de gemeente zich gaat opstellen als belanghebbende in plaats van als probleemeigenaar. Keuzes over aanleg en onderhoud van de busbanen kunnen anders gaan verlopen als er provinciale bussen overheen gaan rijden in plaats van gemeentelijke bussen. De gemeente heeft dan immers veel minder belang meer bij rendementsverbetering en kostenminimalisatie.

1.5 Een besluit om niet te delegeren gaat in tegen de wens van B&W van Almere.

B&W willen graag ook voor de komende concessieperiode optreden als gedelegeerd concessieverlener. Daar hebben zij verschillende redenen voor:

- zo blijft optimalisatie mogelijk tussen ruimtelijke ordening, economie, sociale veiligheid, weginfrastructuur en busvervoer;
- B&W kunnen dan de lokale belangen het best behartigen;
- het verlenen van de concessie draagt bij aan het imago van een krachtige stad.
- het versterkt de positie van Almere binnen de regionale samenwerking waaronder de Metropoolregio Amsterdam.

2.1 Door heldere kaders te stellen voor het te nemen delegatiebesluit ontstaat een goede basis voor de delegatie en wordt een goed en kosteneffectief busvervoer Almere mogelijk.

Heldere kaders voor de delegatie zijn in het belang van zowel de gemeente als de provincie. Voor B&W geldt dat na aanvaarding van de delegatie zij de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het busvervoer, net zoals zij dat op dit moment doen. Het is dus voor de gemeente (college en raad) belangrijk vooraf te weten wat de delegatie inhoudt, zowel inhoudelijk als financieel. Daarom schetsen wij de hoofdlijnen voor de delegatie in bijgaande

notitie (bijlage 1). Met B&W maken wij afspraken over een parallel traject waarin zij de gemeenteraad vragen in te stemmen met hun voornemen de delegatie te aanvaarden. Wij willen zorgdragen voor een zorgvuldige voorbereiding van het ontwerpbesluit tot delegatie door op basis van de hoofdlijnennotitie zowel uw Staten als de gemeenteraad van Almere om instemming te vragen met het voornemen tot delegatie. Uit de evaluatie hebben Gedeputeerde Staten geleerd dat het opnemen van beleidsmatige details in een delegatiebesluit ongewenst is. De ontwikkelingen in mobiliteit en openbaar vervoer staan niet stil en het is jammer als het delegatiebesluit beperkend is om gezamenlijke ambities te realiseren. Daarnaast zien we een ontwikkeling dat concessies een langere looptijd krijgen om de transitie naar Zero Emissie eenvoudiger mogelijk te maken. Door een looptijd van de delegatie aan te passen van 10 naar 15 jaar bieden Gedeputeerde Staten ruimte aan de gemeente Almere om hierin haar afwegingen te maken. In de samenvatting en hoofdlijnennotitie staan de geleerde lessen en de inzichten voor de nieuwe delegatie verder uitgewerkt. De hoofdlijnennotitie (bijlage 1) werken wij uit tot een ontwerpbesluit.

10. Kanttekeningen

-

11. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Hoofdlijnennotitie Delegatie busvervoer Almere 2028 ev aan B&W van Almere	3197350	Ja
Samenvatting ambtelijke evaluatie Delegatie Almere en aandachtspunten nieuwe delegatie	3127229	Ja