

Inleiding

Het coalitieakkoord Flevoland 2011-2015 benoemt mobiliteit als voorwaarde om deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten en om gebruik te maken van voorzieningen. Het openbaar vervoer moet hierin voorzien voor diegenen die niet kunnen beschikken over een auto en voor wie de (brom)fiets geen geschikt alternatief is. Hoewel het collegeakkoord een bezuinigingsnoodzaak onderkent, legt het prioriteit bij het in stand houden van de frequenties in het landelijk gebied. Als ondergrens in de beschikbaarheid van openbaar vervoer wordt uitgegaan van de kaders die zijn vastgelegd in de Nota Mobiliteit Flevoland. Ook een hoogwaardig openbaar vervoerverbinding naar het Noorden via de Noordoostpolder wordt van belang geacht.

Nadat het tot twee maal toe niet mogelijk bleek om binnen de budgettaire randvoorwaarden een nieuwe concessie IJsselmond uit te geven, is duidelijk geworden dat het zeer onwaarschijnlijk is dat een derde aanbesteding wel het geambieerde voorzieningen- en kwaliteitsniveau zal opleveren zonder verhoging van het beschikbare budget.

Door de kostenontwikkeling in de bedrijfstak als gevolg van onder andere de stijgende brandstofprijzen, de extra ICT-voorzieningen onder andere voor de OV-chipkaart, maar mogelijk ook door de geringe marktspanning, is het kostenniveau sterk gestegen. Daar komt bij dat het nieuwe kabinet voornemens is de OV-studentenkaart te vervangen door een kortingskaart. Dit kan forse financiële gevolgen hebben omdat de opbrengsten uit het studentenkaartcontract ongeveer een kwart van de totale reizigersopbrengsten bedragen.

Uitgaande van volledige bekostiging van het openbaar streekvervoer uit de BDU, ziet het ernaar uit dat bij ongewijzigd beleid een tekort ontstaat. Afhankelijk van het aanbestedingsresultaat zou het tekort op het BDU-saldo in 2022 ongeveer € 3 tot € 16 miljoen bedragen.

Om, zonder te snijden in andere BDU-bestedingen, te voorkomen dat in 2022 een negatief BDU-saldo ontstaat, zou voor de concessie IJsselmond een reductie nodig zijn van zo'n 5 tot 20% van het aantal busritten. Om daarbij te voorkomen dat de besparing volledig teniet wordt gedaan door toename van het gebruik van de regiotaxi, zal ook het regiotaxisysteem drastisch moeten worden herzien (beperkt).

Onderstaande tabel geeft ter illustratie globaal de jaarlijkse bestedingen weer van de BDU, waarbij incidentele en geormerkte bedragen zijn weggelaten.

Bestedingsdoel	Uitgaven globaal (mln)	
Directe uitkeringen aan gemeenten en provincie (t.b.v. kleine infrastructuurprojecten, fiets- en verkeersveiligheid)	€ 3,2	(8,3%)
OV (totaal)	€ 25	(65%)
Streekvervoer IJsselmond en Qliner	€ 7,6	(19,7%)
Regiotaxi (OV-deel)	€ 0,9	(2,3%)
Stads- en streekvervoer Almere	€ 13,7	(35,6%)
Stadsvervoer Lelystad	€ 2,3	(6%)
Ontwikkeling en beheer	€ 0,6	(1,6%)
Educatie en communicatie Verkeersveiligheid	€ 0,2	(0,5%)
Mobiliteitsmanagement	€ 0,1	(0,3%)
Infrastructuur	€ 10	(26%)
Totaal BDU-Uitgaven	€ 38,5	(100%)
BDU-Inkomsten	€ 33,5	
Afname Saldo	€ 5	

Globale jaarlijkse BDU-bestedingen, exclusief incidentele en geormerkte gelden

Bovenstaande maakt duidelijk dat een heroverweging noodzakelijk is van de uitgaven aan openbaar vervoer, mede in relatie tot de andere BDU-bestedingsdoelen. Deze notitie beoogt daartoe een

aantal handvatten aan te reiken in de vorm van vragen voor discussie. Daaraan voorafgaand worden eerst kort de uitgangspunten van het huidige OV-beleid geschetst met daaropvolgend een globale evaluatie.

De focus van deze notitie ligt op de concessie IJsselmond en de OV-functie van de regiotaxi. Het stads- en streekvervoer Almere en het stadsvervoer Lelystad zijn voor de periode tot 2018 respectievelijk 2021 gedelegeerd aan de gemeenten. Het hoogwaardig busvervoer tussen Emmeloord en Lemmer (en verder naar Heerenveen en Groningen) is tot tenminste 2021 ondergebracht in een door de provincie Friesland aanbestede en beheerde concessie.

Huidig OV-beleid

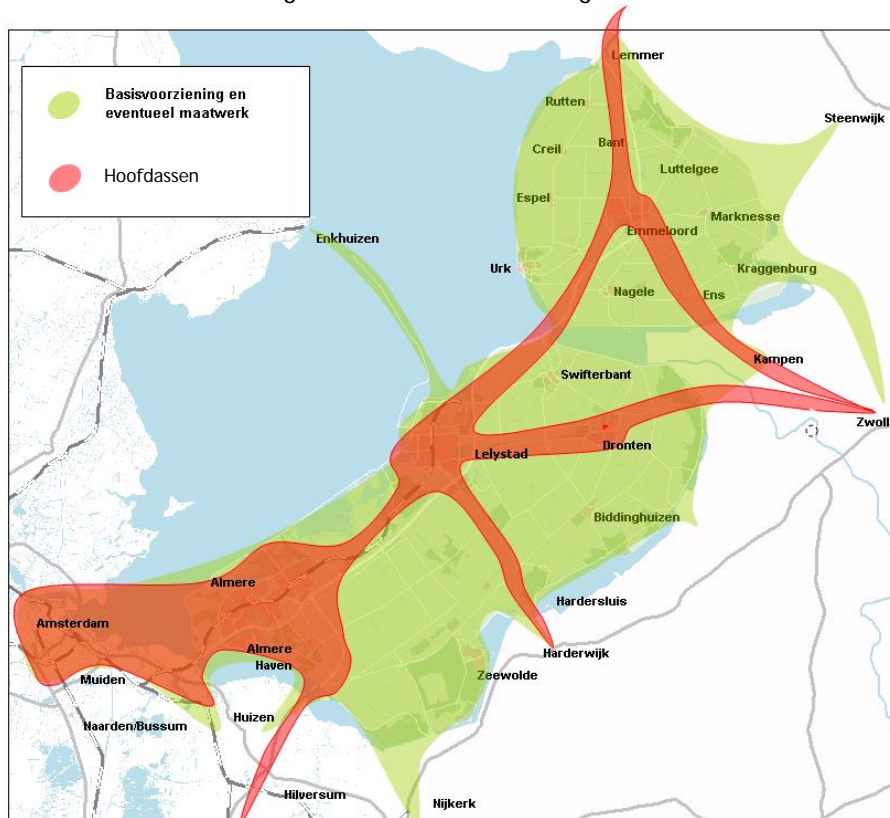
In de nota mobiliteit Flevoland worden de volgende doelen onderscheiden voor het OV:

1. *Sociaal:*
Bieden van een reismogelijkheid aan diegenen die niet zelf in hun vervoer kunnen voorzien.
2. *Stimuleren economie:*
Verbeteren van de concurrentiepositie van gebieden of instellingen door een goede bereikbaarheid, doordat meer klanten en werknemers de locatie snel(ler) en makkelijk(er) kunnen bereiken (dan concurrerende locaties).
3. *Terugdringen overlast autoverkeer:*
Verleiden van reizigers om OV te gebruiken in plaats van de auto, ter vermindering van congestie, uitstoot, geluid en parkeerdruk.

Om deze doelen te bereiken wordt uitgegaan van de volgende indeling van het OV:

- *Basisvoorziening:*
De basisvoorziening zorgt ervoor dat iedereen per OV overal kan komen waar je ook met de auto kunt komen, tegen een betaalbaar tarief. Deze basisvoorziening wordt verzorgd door al het beschikbare OV, trein, (hoogwaardige) bus en regiotaxi.
- *Hoofdassen:*
Op hoofdassen wordt aantrekkelijk OV geboden als bijdrage aan de bereikbaarheid van stedelijke netwerken. Dit wordt verzorgd door de trein en hoogwaardige busvoorzieningen.
- *Maatwerk:*
Als specifieke voorzieningen of doelgroepen een hoger of aangepast voorzieningenniveau vragen, kan maatwerk worden geboden. Hiervoor kan een financiële bijdrage van belanghebbenden of een hogere ritprijs worden gevraagd. Dit maatwerk wordt verzorgd per bus.

Onderstaande afbeelding illustreert deze indeling.



Het coalitieakkoord en CUP bevestigen het beleid van de basisvoorziening, het hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) naar het noorden en naar de Randstad.

Globale evaluatie

Basisvoorziening:

Bus: buiten de spitsperiode hoge kosten voor weinig reizigers.

Flevoland kenmerkt zich door een groot buitengebied, met vooral in de Noordoostpolder veel kleine kernen. Dit leidt tot een versnipperd reizigersaanbod.

De huidige basisvoorziening kenmerkt zich door een hoge spitsbezetting en een lage bezetting buiten de spitsen. De bezetting is 30 % van de tijd minder dan 8 reiziger per uur en ongeveer 15% van de tijd minder dan 4 reizigers per uur. Toch is de bezetting zelden een voldoende lang aaneengesloten periode laag genoeg voor de inzet van klein materieel (buurtbus, regiotaxi).

Bovendien rijden veel van de slecht bezette ritten in de tegengestelde richting wel met een hogere bezetting. Dit houdt in dat de bussen de ritten in de rustige richting toch moeten rijden om het materieel ter plaatse te brengen voor de drukkeretourrichting. In de NOP en tussen de kernen van Dronten is de bezetting sterk seizoensafhankelijk. Bij goed weer neemt men de fiets en bij slecht weer de fiets.

De provinciale bijdrage aan de ritten met gemiddeld minder dan 8 reizigers bedraagt ongeveer € 1 tot € 1,5 mln.

Regiotaxi: hoge kosten per reiziger en stijgende totale kosten.

Een gemiddelde rit met de regiotaxi is 3,4 zones. Zo'n rit kost de provincie € 13,50 en de reiziger € 3,85. De totale provinciale kosten voor de Regiotaxi bedragen circa € 0,9 mln en vertonen een stijgende trend. Deze stijging wordt veroorzaakt doordat er meer wordt gereisd en omdat de kosten per rit stijgen als gevolg van de kostenontwikkeling in de bedrijfstak. Veel van de ritten blijken te gaan naar zorginstellingen. Dit vervoer kan worden aangemerkt als oneigenlijk gebruik van de regiotaxi, omdat dit onder de AWBZ valt. Samen met de Flevolandse gemeenten vindt onderzoek plaats naar mogelijkheden voor kostenbeheersing van de regiotaxi.

Hoofdassen:

Met uitzondering van de relaties tussen enerzijds Almere en anderzijds Noord-Holland en Utrecht is er (nog) geen vervoerskundige noodzaak tot Hoogwaardig openbaar vervoer per bus.

De hoofdassen zijn de belangrijkste verbindingen van Flevoland met de omliggende gebieden. De wijze waarop het openbaar vervoer op deze hoofdassen is ingevuld is afhankelijk van de vervoervraag.

De overlast van het autoverkeer beperkt zich tot de relatie Almere - Noord-Holland en Utrecht.

Deze relaties kennen ook de hoogste reizigersaantallen.

De relatie Lelystad-Kampen-Zwolle wordt door de Hanzelijn op hoogwaardige wijze ingevuld.

De verbinding Emmeloord-Kampen-Zwolle was als hoofdas aangemerkt, maar wordt uitgevoerd als gewone buslijn met een frequentie van 2 tot 4 maal per uur. Deze kent een goede bezetting. Een eerder experiment met een snelle rechtstreekse busverbinding tussen Emmeloord en Zwolle bleek onvoldoende aan te sluiten op de reizigersbehoefte.

De verbinding Lelystad-Harderwijk was als hoofdas aangemerkt in relatie tot de beoogde ontwikkeling van de luchthaven. Vooralnog is hier op grond van de vervoerstromen nog geen HOV nodig, dus deze verbinding wordt voorlopig verzorgd door een gewone buslijn met een frequentie van 1 tot 2 keer per uur. In de spitsperioden is de bezetting hoog. Buiten de (brede) spitsperioden, vooral 's avonds, kent deze verbinding een aantal slecht bezette ritten. In de periode vanaf 2015 zal de luchthaven zich verder ontwikkelen. Daarbij is een hoogwaardige OV-ontsluiting uitgangspunt. De relatie vanuit Lelystad, via de NOP, naar het Noorden is als hoofdas aangemerkt om de economische positie van de NOP te versterken. Daarbij werd ingezet op een hogesnelheidstrein, de Zuiderzeelijn. Het Zuiderzeelijnproject is echter gestaakt.

Vooralsnog wordt deze verbinding verzorgd als hoogwaardige busverbinding, de Qliner. Wegens geringe reizigersaantallen in relatie tot een sterk gestegen kostenniveau is na de aanbesteding in 2011 de frequentie teruggebracht tot 1 à 2 maal per uur. Eerdere frequentieverhoging (in 2009 en 2010) naar 4x per uur in de spits en 2 maal per uur overdag leidde niet tot reizigersgroei. De huidige bezetting op werkdagen bedraagt gemiddeld ongeveer 15 reizigers per rit. De verwachting is dat de reizigersaantallen nog verder af zullen nemen, omdat de lange afstandreizigers tussen Lelystad en Heerenveen/Groningen de trein gaan nemen. Met de Hanzelijn zijn reizigers naar Heerenveen en Groningen namelijk 12 respectievelijk 50 minuten sneller af dan met de huidige Qliner.

Om deze reden is in 2010, bij de vaststelling van de uitgangspunten voor de aanbesteding van de concessie IJsselmond besloten de verbinding naar het Noorden op te knippen in de lijndelen Lelystad-Emmeloord en Emmeloord-Heerenveen-Groningen. Het vervoer tussen Emmeloord en Heerenveen-Groningen is tot ten minste 2021 ondergebracht in de Friese concessie Noord en zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog. Daarbij wordt uitgegaan van ongeveer het huidige voorzieningen- en kwaliteitsniveau. Het lijndeel Lelystad-Emmeloord wordt ondergebracht in de concessie IJsselmond.

Voor de lange termijn blijft een HOV-verbinding het uitgangspunt.

Maatwerk:

Walibi en Eemhof: tegen lage provinciale kosten bijdrage aan diverse provinciale doelstellingen.

De provincie draagt 10 tot 15 % van de kosten (€ 80.000), de overige kosten worden voorzien uit reizigersbijdragen en derdenfinanciering. Daarvoor wordt een bijdrage geleverd aan provinciale doelen ten aanzien van de sociale functie van het OV, toerisme en recreatie, duurzaamheid en bereikbaarheid.

Scholierenlijnen: relatief efficiënte voorziening.

Scholieren zijn met ongeveer 60% van alle reizigers 'dragers' van het netwerk. Op een aantal specifieke relaties is het aantal scholieren in de spits zodanig groot, dat dit tot capaciteitsproblemen leidt. De hiertoe benodigde versterkingsritten worden ingezet als specifieke scholierenlijnen, rechtstreeks naar de scholen. De scholieren hebben hiermee een betere busvoorziening. De materieelkosten aan deze scholierenlijnen zijn beperkt, om de kosten te beperken. De tarieven voor scholieren zijn relatief laag, in de vorm van goedkope reductieabonnementen, terwijl gereisd wordt in de exploitatief dure spits.

Vragen voor discussie

Basisvoorziening

A. *Willen PS vasthouden aan het principe dat iedereen de hele dag door overal moet kunnen komen met het openbaar vervoer, tegen een betaalbaar tarief?*

Om een goede discussie te kunnen voeren over deze vraag, wordt onderstaand een aantal deelvragen geformuleerd op basis van de elementen overal, hele dag, iedereen en betaalbaar.

Overal

- a. In hoeverre mag het voorzieningen- en kwaliteitsniveau verschillen per gebied(stype)?
- i. Is de behoefte aan een basisvoorziening overal hetzelfde?
Overwegingen:
- Voor korte verplaatsingen tot 7,5 à 10 km is de (brom-/e-)fiets voor velen een geschikt alternatief. Ook bij slecht (winter-/herfst)weer.
 - De nabijheid van voorzieningen verschilt per gebied.
- ii. In hoeverre kunnen inwoners van buitengebied en kleine kernen zelf initiatieven nemen om in hun vervoersbehoefte te voorzien?
Overwegingen:
- Op steeds meer plaatsen leveren vrijwilligers(organisaties) een bijdrage in de organisatie en uitvoering van een vervoersvoorziening, bv. in de vorm van vrijwilligersvervoer, zoals buurtbusprojecten en buurttaxisystemen.
 - Het potentieel aan vrijwilligers neemt toe. Door de vergrijzing zijn er steeds meer inactieven, die zich graag nuttig maken.
- iii. Welk voorzieningenniveau past bij het buitengebied en de kleine kernen?
Overwegingen:
- Openbaar vervoer draagt bij aan de leefbaarheid van het landelijk gebied en kleine kernen.
 - De sterk versnipperde vervoervraag kan niet op een kosteneffectieve manier worden bediend. Bieden van een provinciedekkende basisvoorziening heeft daardoor een hoog prijskaartje.

Hele dag

- b. Zijn de hoge uitgaven voor basisvoorziening buiten de spitsperioden verantwoord, gezien de geringe reizigersaantallen?
- i. Moet daadwerkelijk 7 dagen per week van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat een reismogelijkheid worden geboden, ook als de vervoervraag minimaal is?

Iedereen

- c. In hoeverre moet voor iedereen of ieder reismotief een basisvoorziening worden geboden?
- i. Moet de basisvoorziening ook beschikbaar zijn voor mensen die zelf in hun vervoer kunnen voorzien?
Overwegingen:
- De basisvoorziening wordt mogelijk gemaakt met aanzienlijke subsidies, bedoeld om mensen die niet zelf in hun vervoer kunnen voorzien een reismogelijkheid te bieden.
 - Een rit met de regiotaxi door iemand die dezelfde rit ook bijvoorbeeld per fiets of auto (als bestuurder of passagier) kan maken kost de provincie veel geld, terwijl dit niet of nauwelijks bijdraagt aan de provinciale doelen van het OV.
 - Het is lastig te beoordelen of men zelf in zijn of haar vervoer kan voorzien.
- ii. Voor welke reismotieven moet de basisvoorziening beschikbaar zijn?
Overwegingen:
- Is het aan de provincie om een waardeoordeel toe te kennen aan een reismotief (bv. uitgaan, theater, doktersbezoek, vriendenbezoek)?

Betaalbaar

- d. In hoeverre mag tariefverhoging worden ingezet om het exploitatieresultaat te verbeteren?
Overwegingen:
- De bijdrage van de reizigers in de kosten van de basisvoorziening is relatief zeer laag.
 - Veel reizigers hebben geen vervoeralternatief, dus zijn genoodzaakt de hogere tarieven te betalen.
 - Een deel van de reizigers zal wegens tariefverhoging afzien van de reis per OV, hetzij omdat ze een vervoeralternatief hebben, hetzij omdat ze helemaal afzien van de reis.
- e. In hoeverre is tariefdifferentiatie wenselijk?
- i. Naar plaats: hoger tarief voor reizen van/naar kleine kernen en buitengebied. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld hogere tarieven voor regiotaxi.
Overwegingen:
- Door gebrek aan volume van de vervoerstromen zijn de vervoeropbrengsten laag in relatie tot de kosten.
 - Voor reizigers die niet in hun eigen vervoervoorziening kunnen voorzien, zoals scholieren die over lange afstanden moeten reizen, kan worden overwogen een gereduceerd tarief voor een geplafonneerd aantal reizen vast te stellen op basis van hun vervoerbehoefte. Kanttekening daarbij is dat dit een indicatieorgaan vereist.
- ii. Naar tijd: spits/daldifferentiatie.
Overwegingen:
- Hogere spits tarieven leiden door de grote aantallen (veelal gedwongen) reizigers per saldo tot opbrengstengroei.
 - Eventuele vraaguitval als gevolg van tariefverhoging in de spits kan exploitatievoordeel opleveren als dit versterking of verdichting¹ overbodig maakt.
 - Dalkortingen kunnen exploitatievoordeel opleveren in combinatie met goede marketing. De opbrengsten door reizigersgroei moeten opwegen tegen de derving door tariefverlaging van bestaande reizigers.
- iii. Naar doelgroep:
- Scholieren*
Overwegingen:
- Grote aantallen scholieren reizen in de druk bezette ochtendspits tegen relatief lage tarieven.
 - Een deel van deze scholieren reist over relatief lange afstanden, waardoor de (brom)fiets geen goed alternatief is.
 - Ook veel scholieren reizen, tegen gereduceerd tarief, over afstanden die ook per fiets afgelegd kunnen worden.
 - Op veel trajecten is de bezetting in het najaar en de winter aanmerkelijk hoger dan in het voorjaar en de zomer.
- Ouderen*
Overwegingen:
- Het aantal ouderen in het openbaar vervoer is relatief gering.
 - De meeste reizen door ouderen worden gemaakt gedurende de daluren.
 - Voor de huidige generatie ouderen zijn de reiskosten niet altijd een probleem.
 - Is leeftijd een goed criterium voor tariefdifferentiatie?

¹ Versterking: een extra rit gelijktijdig met de dienstregelingrit. Verdichting: een extra rit in de dienstregeling, tussen de overbelaste ritten. Verdichting leidt tot kwaliteitsverbetering als de vervoervraag gespreid is over het uur. Versterking is nodig als de vervoervraag sterk geconcentreerd is op bepaalde tijden, bv. vertrektijden van treinen en schooltijden.

Hoofddassen

B. Waar heeft hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) voldoende meerwaarde om meerkosten te rechtvaardigen?

Overwegingen:

- HOV is duurder wegens:
 - Duurder materieel
 - Afwijkend materieel is niet uitwisselbaar met materieel op overige lijnen, waardoor minder efficiënte materieelinzet mogelijk is.
 - Hogere frequentie. HOV impliceert in het algemeen ook een hogere frequentie dan 1 tot 2 maal per uur.
- Lange afstandreizigers hebben vooral behoefte aan betrouwbaarheid, snelheid en comfort. Korte afstandreizigers hebben vooral behoefte aan de flexibiliteit die een hoge frequentie biedt.

Financiën

C. Zijn extra uitgaven acceptabel en, zo ja, hoe moeten ze worden gedekt?

a. Uit de eigen middelen.

Overwegingen:

- De provincie moet fors bezuinigen.

b. Binnen de BDU.

i. Schrappen of doorschuiven van geplande grote infrastructurele projecten.

Overwegingen:

- Bij ongewijzigd OV-beleid is voor de totale periode tot 2022 een extra bedrag nodig gelijk aan 5 tot 20% van het voorziene investeringsvolume in grote infrastructuurprojecten. Grote investeringsprojecten in weginfrastructuur zouden dan in de heroverweging betrokken moeten worden.

ii. Besparing op stadsvervoer.

Overwegingen:

- In het coalitieakkoord is vastgelegd dat als frequenties al omlaag moeten, dit in de eerste plaats in stedelijk gebied in plaats van in landelijk gebied plaats moet vinden. Ook is vastgelegd dat bij de heroverweging van het openbaar vervoer ook de efficiëntie van het stedelijk vervoer (Almere en Lelystad) wordt betrokken.
- De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het stadsvervoer is voor langere tijd gedelegeerd aan de gemeenten Almere en Lelystad. Daarbij zijn afspraken vastgelegd over de verdeling van de BDU-gelden tussen de provincie en de gemeenten. Het is mogelijk de delegatie in te trekken, dan wel gemaakte afspraken open te breken, maar dit zal de relatie met de gemeenten onder druk zetten.
- Het stadsvervoer Almere kent een hoge bezettings- en kostendekkingsgraad. Besparingen op het stadsvervoer Almere treffen veel reizigers, ten bate van lage reizigers aantallen in landelijk gebied.
- De gevolgen van het uitdunnen van de dienstregeling voor de reizigers zijn daarentegen weer ernstiger bij lage frequenties.
- De besparingsmogelijkheden op het stadsvervoer zijn niet bekend. Om hier een beter beeld van te krijgen zou nader onderzoek nodig zijn.

c. Vergroten concessiegebieden.

Overwegingen:

- Aanbesteding van de concessie IJsselmond leidt in de markt tot weinig concurrentie. Volumevergroting door samenvoeging met andere gebieden kan in de toekomst voor de markt wellicht een interessanter concessiegebied opleveren, met wellicht scherpere inschrijvingen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het na afloop van de delegatieperiode samenvoegen met de concessies stads- en streekvervoer Almere en stadsvervoer Lelystad of samenvoeging met de streekvervoerconcessies van buurprovincies.
- De door het kabinet voorgenomen bestuurlijke schaalvergroting en de eventuele vorming van een vervoerregio voor de Randstad kunnen van grote invloed zijn op de voor de toekomst logische samenwerkingspartners en concessie-indeling.