



Onderwerp
Statenvoorstel instemming delegatie openbaar vervoer Almere

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten

1. In te stemmen met een aanvullende bekostiging van het openbaar vervoer voor de uitbreiding van bestaande lijnen of aanleg van nieuwe lijnen voor Almere Poort (inclusief Duin), Almere Oosterwold (incl. Nobelhorst en Vogelhorst) en Almere Weerwater, die het volgende betekenen:
 - a. per extra inwoner van de nieuwe wijken ten opzichte van 1 januari 2015 ontvangt het college van Burgemeester & Wethouders van Almere met ingang van 2018 een structureel bedrag van € 69,70 (prijspeil 2015);
 - b. tot een maximum van structureel € 2.850.000 in totaal per jaar (prijspeil 2015);
 - c. het bedrag per inwoner wordt uitgekeerd op basis van het daadwerkelijk aantal inwoners dat zich op 1 januari van het daaraan voorafgaande jaar in de nieuwe wijken heeft gevestigd.
2. De dekking van de aanvullende bekostiging steeds voor de eerst volgende vier jaar te regelen, voor de eerste keer in de Perspectiefnota 2017-2021 en daarna in de Programmabegrotingen voor 2018 en daarna.
3. In te stemmen met bijgevoegd ontwerpbesluit, waarin de 'Hoofdlijnennotitie Delegatie busvervoer Almere' die uw Staten op 24 februari 2016 als kader hebben vastgesteld, is uitgewerkt, zodat:
 - a. De verantwoordelijkheid voor het busvervoer van Almere wordt gedelegeerd aan het college van Burgemeester en Wethouders van Almere voor de periode tot en met 31 december 2027;
 - b. De delegatie zich beperkt tot het verlenen van concessies die binnen de delegatieperiode blijven;
 - c. De provinciale vergoeding (€ 13.719.579 (prijspeil 2015) plus de vergoeding die voortvloeit uit beslispunt 1) voor en de opbrengsten uit het OV uitsluitend mogen worden aangewend voor de bekostiging van de gedelegeerde bevoegdheid, waaronder voor:
 - i. de uitvoering van de concessie;
 - ii. het beheer van de concessie;
 - iii. het beheer en onderhoud van de busbanen tot een maximum van 5% van de beschikbaar gestelde middelen;
 - iv. kleine investeringen in de infrastructuur tot een maximum van € 50.000 per jaar en
 - v. eenmalig tot maximaal € 500.000 voor het totaal van de delegatieperiode voor een grote investering, na instemming van GS.
 - d. De jaarlijkse provinciale vergoeding wordt geïndexeerd, zoals ook de subsidies aan instellingen worden geïndexeerd;
 - e. Bij onvoorziene omstandigheden (waaronder ingrijpende rijksbezuinigingen) GS met B&W in gesprek gaan over mogelijk noodzakelijke aanpassing van het delegatiebesluit en dat, wanneer uit die gesprekken geen overeenstemming volgt, het delegatiebesluit kan worden ingetrokken.
 - f. Bij (tussentijdse) beëindiging van de delegatie de continuïteit van de dienstverlening aan de Almeerse reizigers wordt gegarandeerd door vast te leggen dat de provincie alle verantwoordelijkheden terugneemt en contractuele verplichtingen overneemt en gebruik kan maken van de kennis van en kunde van de gemeente Almere.

Provinciale Staten
25 mei 2016

Agendapunt

Lelystad
19 april 2016

Registratienummer
1866739

Inlichtingen
R. Bolmer/K. IJssel

Afdeling/Bureau
RE

Portefeuillehouder
Stuivenberg, A.

Routing

Commissie Economie:
11 mei 2016

4. Doelstelling programmabegroting
Dit onderwerp past binnen programma 6 Mobiliteit van de programmabegroting 2016, onderdeel Openbaar Vervoer.
5. Eerdere behandeling
Op 20 januari heeft de commissie Economie in een beeldvormende sessie uitleg gekregen van wat er speelt rond het busvervoer in Almere. Op 3 februari vond de oordeelsvorming plaats in dezelfde commissie. Op 24 februari hebben uw Staten ingestemd met ons voornemen tot delegatie van het busvervoer Almere over te gaan. Daarbij heeft u de Hoofdlijnennotitie delegatie busvervoer Almere als kader gesteld voor het te nemen delegatiebesluit. Over de bekostiging van het openbaar vervoer in de nieuwe wijken heeft op 30 maart 2016 in de commissie Economie een beeldvormende ronde plaatsgevonden.
6. Bevoegdheden PS en doel behandeling
Gedeputeerde Staten kunnen het definitieve delegatiebesluit alleen nemen na instemming van uw Staten, van de Gemeenteraad en van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente Almere.
GS zijn het bevoegd gezag voor het 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).
Uw instemming is van belang, omdat delegatie de overdracht betekent van een bevoegdheid (art. 10:13 Awb). Met de aanvaarding van de delegatie, worden B&W van Almere niet alleen het bestuursorgaan dat de taak uitvoert, maar dragen zij de volledige verantwoordelijkheid voor die taak. Door het overdragen van de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer aan B&W krijgt de Gemeenteraad de controle op deze taak. Tevens zijn met 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.
7. Verdere behandeling PS
De dekking van de financiële gevolgen die de uitbreiding van het openbaar vervoer voor de nieuwe wijken in Almere met zich meebrengt, zullen aan uw Staten worden voorgelegd in de Perspectiefnota 2017-2020 en in de daarop volgende Programmabegrotingen.
8. Korte toelichting op voorstel
Gedeputeerde Staten hebben het ontwerpbesluit genomen om met ingang van 1 januari 2018 opnieuw de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer van Almere te delegeren aan B&W van de gemeente Almere. In het delegatiebesluit hebben wij nadere uitwerking gegeven aan de hoofdlijnennotitie. Door het delegatiebesluit zijn er heldere kaders waaraan B&W zich moeten houden en waaraan B&W houvast hebben bij het uitvoeren van de taak.
Een onderdeel van het ontwerpdelegatiebesluit is de bekostiging van de uitbreiding van het openbaar vervoer in nieuw aan te leggen wijken. De bekostiging wordt gerelateerd aan het aantal inwoners dat zich daadwerkelijk in de nieuwe wijken heeft gevestigd. Deze bekostiging zal vanaf 2018 extra beslag leggen op middelen uit de provinciale begroting.
9. Beoogd effect
Delegatie van de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer Almere aan B&W draagt bij aan het behalen van de volgende doelen uit de programmabegroting 2016.
“Maatschappelijk effect:
Flevoland is goed bereikbaar, zowel voor regionaal, inkomend als uitgaand verkeer en via openbaar vervoer. Vlotte en veilige bereikbaarheid draagt bij aan de economie en aan de deelname van Flevolandse aan het maatschappelijke leven.
Effect van ons beleid:
De bereikbaarheid van Flevoland (ook via openbaar vervoer) is op een duurzame manier verbeterd, waardoor betere randvoorwaarden zijn ontstaan voor wonen, werken en recreëren.”

10. Argumenten

1.1 *In de Hoofdlijnennotitie Delegatie OV Almere staat dat aanvullende bekostiging beschikbaar zal worden gesteld voor de nieuwe wijken en dat daarover nog nadere afspraken met B&W zullen worden gemaakt.*

In de Hoofdlijnennotitie staat dat geen extra bijdrage wordt gegeven voor bevolkingsgroei die het gevolg is van woningbouw binnen de bestaande stad. Wel bevat de Hoofdlijnennotitie het voornemen voor de nieuwe wijken (Poort inclusief Duin, Oosterwold inclusief Nobel- en Vogelhorst, en Weerwater) aanvullend budget toe te kennen.

Om tot een reële vergoeding te komen is advies gevraagd aan een onafhankelijk bureau dat als zeer deskundig bekend staat: TransTec Adviseurs bv. TransTec heeft een analyse gemaakt van de toekomstige ontwikkeling van de betreffende wijken en van het busvervoer dat in die wijken noodzakelijk is om eenzelfde kwaliteitsniveau aan OV te bieden als in de bestaande stad. Op basis van dat rapport is een voorstel ontwikkeld voor een aanvullende bijdrage.

1.2 *Het extra budget is nodig om B&W in staat te stellen de gedelegeerde taak uit te oefenen voor de nieuwe wijken zonder verdere versoering van het aanbod in de bestaande stad.*

De schets die TransTec heeft gemaakt van een mogelijk OV-aanbod voor de nieuwe wijken, biedt een reëel beeld, want:

- Het is in overeenstemming met het voorzieningenniveau in de bestaande stad;
- Het vervoersmodel is gebaseerd op logische verbindingen en frequenties. De definitieve invulling van lijnen en frequenties is aan de gemeente Almere;
- De frequentie van de dienstverlening groeit mee met de bezetting van de wijken;
- Het voorzieningenniveau past bij de kwaliteit die in de OV-visie is beschreven.

Dat leidt tot de volgende conclusies:

- De extra investering die nodig is voor de nieuwe wijken in de komende 10 jaar start op ongeveer € 80.000 in 2018 en groeit tot ca. € 2.500.000 in 2027.
- Het maximaal uit te keren extra bedrag is gesteld op € 2.850.000 (prijspeil 2015) en dat wordt bereikt bij ongeveer 41.000 inwoners. Actuele prognoses voor de nieuwe wijken laten een verwachting zien, waarbij het aantal van 41.000 niet vóór 2028 wordt bereikt. Het tempo waarin de groei wordt gerealiseerd, zal gedurende de concessieperiode moeten blijven.
- Vanaf 41.000 inwoners is het OV-systeem voor de nieuwe wijken volgroeid en hoeft de provinciale bijdrage niet verder te groeien.
- De groei van het aantal inwoners is niet goed voorspelbaar. Het is natuurlijk mogelijk dat de groei harder gaat dan de prognoses van dit moment voorspellen en het aantal van 41.000 wel binnen de delegatieperiode wordt bereikt. Daarom is het maximale bedrag wel opgenomen, ondanks de verwachting dat dit binnen de delegatieperiode nog niet zal worden uitgekeerd.
- Wanneer het OV-systeem voor de nieuwe wijken volgroeid is, geldt één bijdrage voor het volwaardige OV-netwerk voor het geheel van Almere.

1.3 *De bijdrage is bedoeld voor kosten die B&W daadwerkelijk moeten maken en wordt daarom gebaseerd op daadwerkelijk gerealiseerde inwonersaantallen.*

Het inwoneraantal in de nieuwe wijken op 1 januari T-1 vormt de basis voor de uitkering in het jaar T. Zo groeit de bijdrage niet harder of langzamer dan noodzakelijk en is steeds sprake van een passende bijdrage.

2.1. *Er is grote onzekerheid over het tempo waarin de extra middelen daadwerkelijk benodigd zullen zijn.*

Daarom wordt voorgesteld de financiële vertaling steeds te regelen voor de eerst komende vier jaar. De eerste financiële vertaling van het delegatiebesluit wordt dan verwerkt in de Perspectiefnota 2017 - 2021. Voor de jaren 2018 tot en met 2021 wordt op dat moment de dekking geregeld en vervolgens in de daarop volgende Programmabegrotingen. Vier jaar vooruit kijken

geeft een betrouwbaar beeld. Bouwprogramma's geven voor die termijn informatie over de daadwerkelijk te verwachten inwoners. Er is voor een horizon van vier jaar vooruit beter inzicht in de ontwikkeling van het Provinciefonds en daarmee in de dekkingsruimte binnen de begroting.

Zo ontstaat er ruimte om te onderzoeken wat de beste afweging is in het inzetten van de genoemde potentiële dekkingsbronnen. Vervolgens kunnen GS een weloverwogen keuze voorleggen aan uw Staten voor de dekking. Door deze manier van werken wordt voorkomen dat voor de hele periode reserveringen worden vastgelegd die bij nader inzien pas veel later nodig blijken te zijn.

2.2. *Dat extra middelen nodig zijn, is het gevolg van de groei van Almere die voortvloeit uit provinciaal en rijksbeleid, zoals de afspraken in het Rijks-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM).*

Er is geen sprake van nieuw beleid waar deze kosten uit voort vloeien – het is juist het gevolg van eerder vastgesteld beleid. Evenmin zijn de kosten een gevolg van de delegatie. Ook als GS ervoor kiezen zelf op te treden als concessieverlener voor het OV Almere, moet in de concessieperiode tot 2028 OV worden aangeboden in de nieuwe wijken en zullen daarvoor middelen moeten worden gevonden. De groei van Almere kan niet worden gezien als een financiële tegenvaller. De verwachting is dat met de groei van Almere het Flevolandse aandeel in het Provinciefonds groeit, ervan uitgaande dat de groei van het inwonertal in Flevoland relatief groter is dan die in de rest van Nederland. Er is echter geen zekerheid over een grotere bijdrage uit het Provinciefonds. Desondanks is zicht op structurele dekking gewenst.

2.3. *De stadsuitbreiding en het daardoor benodigde extra budget is zo groot dat dit slechts voor een klein deel binnen het begrotingsproduct Openbaar Vervoer gedekt kan worden.*

Voor de periode tot 2028 moet rekening worden gehouden met een groei van Almere in de uitleggebieden van ruim 20% ten opzichte van het inwonertal van Almere in 2015.

Het past niet bij de afspraken die de provincie heeft gemaakt met Almere en het rijk in het kader van RRAAM en het Integraal Afwegingen Kader (IAK) om de uitbreiding in de nieuwe wijken ten koste te laten gaan van de bestaande stad. Dekking door een herschikking van middelen binnen het budget voor het OV Almere is uitgesloten, zowel door de omvang van de uitbreiding als door de inzet binnen het programma Almere 2.0 op behoud van kwaliteit voor de bestaande stad en op duurzame ontsluiting via hoogwaardig OV voor de nieuwe wijken.

Het is evenmin haalbaar de benodigde middelen te dekken door ombuigingen binnen het totaal van het begrotingsprogrammaonderdeel OV. Dat zou bezuinigingen van 15% of meer noodzakelijk maken, die niet zonder gevolgen zullen zijn voor het kwaliteitsniveau en de rol van het openbaar vervoer in het totale mobiliteitssysteem in Flevoland. Het voorzieningenniveau buiten Almere zou sterk dalen door grote ombuigingen binnen de concessies IJsselmond of Lelystad.

De langlopende concessies en contracten maken het bovendien moeilijk om geld vrij te maken (boetebeding bij het openbreken van contracten bijvoorbeeld).

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

Het openbaar vervoer Almere voorziet vooral in de vervoersbehoefte van de bijna 200.000 inwoners van Almere. Het stadsvervoer verbindt de woonwijken met de stations en met winkelen kantoorgebieden. Het streekvervoer heeft als voornaamste functie om Almeerders te vervoeren naar werklocaties. Tegelijk heeft het openbaar vervoer Almere met meer dan 10 miljoen instappers per jaar zo'n omvang dat het voldoende basis biedt 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 vervoerskundige, 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 openbaar vervoer met de stad, veel meer dan elders mogelijk is.

Om al deze redenen leent het openbaar vervoer Almere zich voor delegatie aan de gemeente. De delegatie geldt tot eind 2028, in aansluiting op de looptijd van de te verlenen concessie. Om praktische redenen treedt de delegatie inwerking direct nadat het definitieve besluit is gepubliceerd (naar verwachting in juni 2016).

3.2 *Voortzetting van de delegatie moet een weloverwogen keuze zijn.*

Op grond van het voorliggende delegatiebesluit zijn B&W niet bevoegd concessies te verlenen of formele handelingen te verrichten, zoals het vaststellen van een Programma van Eisen, voor de periode ná deze delegatie. Dit betekent enerzijds dat B&W geen onomkeerbare voorbereidende handelingen kunnen verrichten waardoor ruimte is gecreëerd voor een integrale afweging over de voortzetting van de delegatie. Anderzijds zal het besluit omtrent de voortzetting van de delegatie in 2027, gelet op de aan aanbestedingskalender en de uitgebreide voorbereidingstijd voor een nieuwe concessie, wel tijdig moeten worden genomen.

3.3 *De middelen die B&W beschikbaar krijgen voor OV, moeten daadwerkelijk worden besteed aan de uitvoering van de gedelegeerde taak.*

Uiteraard vallen daaronder de uitvoering en het beheer van de concessie. Voor efficiënt busvervoer is echter meer nodig. Daarom is in het ontwerpbesluit geregeld aan welke kostenposten de middelen nog meer mogen worden besteed. Het gaat om:

- het beheer en onderhoud van de businfrastructuur (busbanen,abri's, informatiesystemen). In het ontwerpbesluit wordt geregeld dat tot een maximum van 5% van het jaarlijkse budget mag worden besteed aan dit type kosten. Vaak vormen exploitatielasten die voortvloeien uit investeringen een struikelblok. Dat wordt met deze regel ondervangen. Ook in de lopende concessie benutten B&W een deel van de provinciale middelen hiervoor;
- relatief klein investeringen in infrastructuur kunnen betekenen dat het OV efficiënter kan worden uitgevoerd. Door de mogelijkheid te bieden beheerkosten te dekken uit de exploitatiebijdrage, wordt het aantrekkelijk investeringen te doen ten bate van de kwaliteit en het exploitatieresultaat. Daarom is opgenomen dat op jaarbasis tot een bedrag van € 50.000 hiervoor kan worden ingezet;
- omdat soms ook een grotere investering verbeteringen kan opleveren voor het OV is de mogelijkheid opgenomen dat B&W bij GS een verzoek indienen om eenmalig een bedrag van € 500.000 uit de voor OV beschikbare middelen in te mogen zetten voor investering in infrastructuur.

3.4 *De totale provinciale bijdrage, inclusief die voor de nieuwe wijken, dient een integraal onderdeel te vormen van het delegatiebesluit.*

Zonder duidelijkheid over de financiële middelen kunnen B&W immers geen goed besluit nemen over acceptatie van de delegatie. Ook voor de Gemeenteraad is dit cruciale informatie. Zoals in de Hoofdlijnennotitie opgenomen, wordt de jaarlijkse bijdrage aan B&W geïndexeerd op dezelfde manier als de subsidie aan structureel gesubsidieerde instellingen:

- a. indexering geschiedt op basis van de cijfers die het Centraal Planbureau bekend maakt via het Centraal Economisch Plan van het jaar T-1;
- b. de indexering voor het volgende jaar T wordt voor 1/3 bepaald door de prognose van de prijs overheidsconsumptie "netto materieel (IMOC)" voor het jaar T-1 en voor 2/3 door de prognose van de prijs overheidsconsumptie "beloning werknemers" voor het jaar T-1.

3.5 *Het delegatiebesluit is niet in alle omstandigheden ongewijzigd houdbaar; reden om in artikel 9 te regelen dat aanpassing mogelijk is.*

De aard van busvervoer brengt met zich mee dat er sprake is van langlopende concessies. Vooral de aanschaf van materiaal bepaalt lange afschrijftermijnen. Daarom is tien jaar de gebruikelijke termijn voor een concessieperiode. Als B&W de delegatie accepteren, leggen zij zich dan ook in principe voor tien jaar vast. En dat betekent weer dat zij erop moeten kunnen rekenen dat zij voor de volledige periode over de bevoegdheid en over voldoende middelen kunnen be-

schikken om de taak uit te voeren. Daarom is de delegatieperiode in principe gelijk aan de concessieperiode.

Tegelijk brengt de periode van 10 jaar grotere onzekerheden met zich mee voor de provincie. Zeker in combinatie met de groei van Almere en de daaruit voortvloeiende extra kosten. Gewijzigde omstandigheden (waaronder ingrijpende rijksbezuinigingen) kunnen ertoe leiden dat het volledig overeind houden van het delegatiebesluit niet meer haalbaar is of leidt tot onredelijke situaties. Bij grote bezuinigingen kan het niet zo zijn dat alle uitgaven tegen het licht moeten worden gehouden, behalve die voor OV Almere. Daarom is in artikel 9 opgenomen dat in onvoorziene omstandigheden GS en B&W met elkaar in gesprek gaan om tot oplossingen te komen. Mocht dat niet lukken, dan staat de weg naar intrekking van de delegatie open. In tegenstelling tot in de huidige delegatie is dat in de periode 2018-2027 een begaanbare weg, omdat er in het ontwerpbesluit regels zijn opgenomen over tussentijdse beëindiging van de delegatie. Daardoor kunnen GS in zo'n geval wel beschikken over de informatie, kennis, ervaring en de financiële middelen om continuïteit in de OV-dienstverlening te garanderen.

11. Kanttekeningen
Geen.

12. Korte samenvatting financiële aspecten.
De groei van Almere wordt in de periode 2018-2027 geschat op bijna 20% ten opzichte van 2015. De groei noopt ertoe aanvullend openbaar vervoer te realiseren. Omdat de provincie verantwoordelijk is voor het openbaar vervoer, moeten aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld voor de bekostiging daarvan. De bedragen waarvoor dekking moet worden gevonden, groeien van ongeveer € 75.000 in 2018 tot naar verwachting ongeveer € 2 miljoen in 2027 met een maximum van € 2,85 miljoen als de groei van het aantal inwoners harder gaat. De consequenties zullen overeenkomstig beslispunt 2 worden verwerkt binnen de reguliere P&C-cyclus, voor het eerst in de Perspectiefnota 2017-2021.

13. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Ontwerpbesluit tot delegatie d.d. 11-05-2016	1913246	Bijgevoegd
Rapport van bureau TransTec Adviseurs	1895367	Bijgevoegd