

**Onderwerp**

Instemming delegatie openbaar vervoer gemeente Almere 2028-2037

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten

1. In te stemmen met bijgevoegd ontwerpbesluit 'Delegatiebesluit openbaar vervoer Almere 2028-2037', zodat Gedeputeerde Staten de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer in Almere kunnen delegeren aan het college van Burgemeester en Wethouders van Almere tot 1 januari 2038.
2. Voor de bekostiging van het openbaar vervoer in Almere aan gemeente Almere voor de nieuwe delegatie met ingang van 2028 een jaarlijkse basisvergoeding van € 23.282.700 (prijspeil 2024) beschikbaar te stellen die is opgebouwd uit:
 - a. een provinciale basisvergoeding van € 16.922.540 (prijspeil 2024);
 - b. de met ingang van 2024 structureel aan de provinciale basisvergoeding toegevoegde rijksmiddelen voor regionaal openbaar vervoer (Bikker-gelden) van € 4.651.565 (prijspeil 2024);
 - c. te vermeerderen met de nog op te bouwen uitbreidingsvergoeding tot en met 2027 (opgebouwd tot 1 januari 2024 € 1.708.595, prijspeil 2024);
 - d. en deze basisvergoeding jaarlijks te indexeren met de provinciale subsidie-index.

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 de programmabegroting 2024 hoofdstuk 6: Goede Bereikbaarheid en Infrastructuur, paragraaf 6.1 Openbaar Vervoer.

3. Eerdere behandeling

Op 6 maart 2024 en woensdag 10 april 2024 heeft de commissie Economie Mobiliteit en Samenleving op basis van de ontvangen documenten en een ambtelijke presentatie gesproken over de kaders voor de nieuwe delegatie. Door ons is toegezegd om in de nieuwe delegatie een vijfjaarlijks evaluatiemoment op te nemen zodat uw Staten gedurende de delegatie zicht houden op de uitvoering van het OV in Almere. Op 24 april 2024 zijn de kaders als hamerstuk door uw Staten vastgesteld.

4. Bevoegdheden PS en doel behandeling

Gedeputeerde Staten (GS) kunnen het definitieve delegatiebesluit alleen nemen na instemming van uw Staten, van de Gemeenteraad en van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Almere (B&W van Almere).

GS zijn op grond van de Wet Personenvervoer 2000 het bevoegd gezag voor het openbaar vervoer. Een besluit van GS tot delegatie van enige verantwoordelijkheid kan niet genomen worden zonder instemming van uw Staten (artikel 107 lid 3 Provinciewet).

Uw instemming is van belang, omdat delegatie de overdracht betekent van

Provinciale Staten

11 december 2024

Agendapunt

Lelystad

22 oktober 2024

Registratienummer

3300633

Expertiseteam

ETMOB

Portefeuillehouder

Reus, J. de

Routing

Commissie Economie, Mobiliteit
en Samenleving;

20 november 2024

een bevoegdheid (artikel 10:13 Algemene wet bestuursrecht). 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. Ook 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.

5. Verdere behandeling PS

Uw Staten ontvangen tijdens de nieuwe delegatie zoals door u verzocht iedere 5 jaar een evaluatie over de delegatie. Gedeputeerde Staten rapporteren over de stand van het OV in Almere en de wijze waarop gemeente Almere invulling geeft aan haar gedelegeerde bevoegdheid.

6. Korte toelichting op voorstel

Op 24 april 2024 zijn uw Staten (bijlage 2) unaniem akkoord gegaan met de 'Hoofdlijnennotitie Delegatie busvervoer Almere 2028 ev aan B&W van Almere' (bijlage 3). U heeft daarmee uw instemming gegeven met het voornemen om de bevoegdheden van de provincie voor het regionaal openbaar vervoer (OV) opnieuw te delegeren aan gemeente Almere. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zijn tevreden over de wijze waarop Almere in de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan deze gedelegeerde taak. Het OV in Almere voorziet vooral in de lokale vervoersvraag, gemeente Almere staat dichtbij de reizigers en zij heeft in de afgelopen periode OV van hoge kwaliteit gerealiseerd.

In het voorliggende ontwerp delegatiebesluit hebben GS nadere uitwerking gegeven aan de Hoofdlijnennotitie. Door het delegatiebesluit zijn er heldere kaders waaraan B&W van Almere zich moeten houden en waaraan zij houvast hebben bij het uitoefenen van de taak.

De ontwerpdelegatie ligt nu voor omdat gemeente Almere begin 2025 van start moet gaan met de aanbesteding zodat er voldoende voorbereidingstijd is voor de nieuwe vervoerder om in 2028 het busvervoer te verzorgen in Almere.

7. Beoogd effect

De delegatie van de verantwoordelijkheid voor het OV Almere aan B&W draagt bij aan het behalen van de doelen uit de programmabegroting 2024:

"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 het openbaar vervoer) is op een duurzame manier verbeterd, waardoor betere randvoorwaarden zijn ontstaan voor wonen, werken en recreëren."

Voor openbaar vervoer zijn de volgende aanvullende doelen gesteld:

- OV is een aantrekkelijk alternatief voor de auto
- Ontsluiten van (nieuwe) ruimtelijk-economische ontwikkelingen
- Vraaggericht, betaalbaar en dekkend OV-netwerk met goede uitvoeringskwaliteit
- Toegankelijk OV ook voor reizigers met een mobiliteitsbeperking

Het openbaar vervoer in Almere draagt hieraan ook bij: het zorgt voor een aantrekkelijke stad waar iedereen kan meedoen ('Brede Welvaart'). Een goed OV zorgt ook voor minder auto's op de weg en dat is bevorderlijk voor de doorstroming op de wegen binnen en buiten Almere.

8. Argumenten

1.1 *De inhoud van de 'Hoofdlijnennotitie Delegatie busvervoer Almere 2028 ev aan B&W van Almere' die uw Staten op 24 april 2024 als kader hebben vastgesteld, is verwerkt in het ontwerp delegatiebesluit.*

In de kern betekent dit dat gemeente Almere binnen de provinciale beleidskaders vrij is om het openbaar vervoer aan te besteden en te beheren. Gemeente ontvangt hiervoor een vergoeding (besluit 2) en draagt de volledige verantwoordelijkheid voor het OV-aanbod in de stad Almere. GS zullen met B&W van Almere afspraken maken over informatievoorziening en onderling overleg.

1.2 *De duur van de delegatie is op verzoek van gemeente Almere afgestemd op de nieuwe concessieperiode.*

In de Hoofdlijnennotitie is de mogelijkheid geboden voor een delegatieduur van 15 jaar. Gemeente Almere kreeg zo alle ruimte om een optimale concessieduur te bepalen. Gelet de opgave voor de verduurzaming van het OV is een langere concessieperiode vandaag de dag niet ongebruikelijk. Een langere delegatie kent voor gemeente echter ook risico's: zo liggen de afspraken over de bekostiging voor 15 jaar vast. Gemeente Almere heeft verzocht om een kortere delegatie van 10 + 2 jaar. De redenen hiervoor zijn de wens van gemeente om een financiële herijking van de delegatieafspraken na circa 10 jaar en haar inzichten op basis van een recent door gemeente opgestelde Nota van Uitgangspunten (NvU) voor de nieuwe concessie. In deze NvU staat dat een concessie van 10 jaar ook een goede optie is gelet op de marktsituatie en de doelen die gemeente wil realiseren met het OV. Op uiterlijk 1 januari 2035 moet gemeente Almere aangeven of ze gebruik wenst te maken van de verlengingsoptie. De verlenging gebeurt onder dezelfde (financiële) voorwaarden als de eerste 10 jaar van de delegatie. Dit is vastgelegd in het delegatiebesluit.

Gedeputeerde Staten zien geen bezwaren in een kortere delegatie. De kwaliteit van het OV wordt niet geschaad en in een periode van 15 jaar kan inderdaad veel veranderen.

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

Ook een delegatieperiode van 10 jaar brengt onzekerheden met zich mee voor de provincie. 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 het busvervoer in Almere. Daarom is in artikel 9 opgenomen dat in onvoorziene omstandigheden GS en B&W van Almere met elkaar in gesprek gaan om tot oplossingen te komen. Mocht dat niet lukken, dan staat de weg naar intrekking van de delegatie open. Intrekking van de delegatie is op grond van artikel 10:18 Algemene wet bestuursrecht (Awb) te allen tijde mogelijk. Gelet op het ingrijpende karakter van een dergelijk besluit is een overgangsregeling opgenomen.

1.4 *Bij (tussentijdse) beëindiging van de delegatie is de continuïteit van de dienstverlening aan de Almeerse reizigers gegarandeerd.*

Op grond van artikel 107, tweede lid van de Provinciewet regelt het delegatiebesluit ook de gevolgen van intrekking van het besluit.

In het delegatiebesluit is vastgelegd dat wanneer de provincie alle verantwoordelijkheden terugneemt en contractuele verplichtingen overneemt, zij gebruik kan maken van de kennis en kunde van gemeente Almere. In het delegatiebesluit is rekening gehouden met een tussentijdse beëindiging en een beëindiging van de delegatie na 10 jaar.

1.5 *Provinciale Staten ontvangen éénmaal in de vijf jaar een evaluatie van de delegatie.*

Dit is een toezegging van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten gedaan in de PS-vergadering op 29 april 2024 bij de vaststelling van de hoofdlijnennotitie. De evaluatie geeft

aandacht aan de uitvoering van het busvervoer (gebruik, betrouwbaarheid e.d.) en de wijze waarop gemeente Almere de delegatie uitvoert.

- 1.6 *Het nieuwe delegatiebesluit treedt gelet op de aanbesteding gefaseerd in werking.*
Op grond van het vigerende delegatiebesluit is het gemeentebestuur niet bevoegd om voor de nieuwe periode het openbaar vervoer aan te besteden. Het delegatiebesluit 2028-2037 biedt de gemeente daags na bekendmaking de daarvoor benodigde bevoegdheid. De rest van het delegatiebesluit treedt vervolgens per 1 januari 2028 in werking.
- 2.1 *In lijn met de hoofdlijnennotitie is het bestaande budget het kader voor de nieuwe delegatie.*
De middelen voor openbaar vervoer binnen de begrotingspost 'Openbaar streekvervoer' zijn begrensd. Ook voor de concessie IJssel-Vecht 2023-2035 is indertijd het bestaande budget inclusief een indexeringsuitgangspunt geweest voor de aanbesteding. De structurele extra rijksmiddelen ('Bikker-gelden') die provincie Flevoland vanaf 2024 als decentrale OV-autoriteit ontvangt zijn verdeeld over de concessie IJssel-Vecht 2023-2035 en de delegatie OV Almere.
- 2.2 *De hoogte van de basisvergoeding is geënt op de huidige basisvergoeding vermeerderd met de verwachte nog op te bouwen uitbreidingsvergoeding tot en met 2027.*
Onder de huidige delegatie ontvangt gemeente Almere een basisvergoeding en een uitbreidingsvergoeding. Deze laatste is gebaseerd op het extra aantal inwoners in de uitbreidingsgebieden Almere Poort, Nobelhorst, Vogelhorst en Oosterwold 1 ten opzichte van de bestaande inwoneraantallen per 1 januari 2015.
Het bedrag dat volgt uit de werkelijke inwonergroei in deze wijken tot en met 2025 (te bekostigen in 2027), vermenigvuldigd met de huidige uitbreidingsvergoeding per inwoner (te indexeren naar prijspeil 2028) zal op 1 januari 2028 worden toegevoegd aan de structurele basisvergoeding.
- 2.3 *In lijn met de hoofdlijnennotitie omvat de delegatie kaders voor de besteding van de middelen.*
De middelen van de delegatie blijven binnen de gemeente Almere geoormerkt. Jaarlijks ontvangt de provincie een verslag. De middelen mogen alleen worden gebruikt voor:
- de uitvoering van de concessie;
 - het beheer van de concessie;
 - het beheer en onderhoud van OV-infrastructuur tot een maximum van 5% van de beschikbaar gestelde middelen;
 - kleine investeringen in de OV-infrastructuur tot een maximum van € 100.000 per jaar en eenmalig tot maximaal € 1.000.000 voor het totaal van de delegatieperiode voor een grote investering, na instemming van Gedeputeerde Staten.
- 2.4 *In lijn met de hoofdlijnennotitie is een jaarlijkse indexatie van de delegatievergoeding van toepassing.*
De jaarlijkse bijdrage aan B&W van Almere wordt op dezelfde manier geïndexeerd als de huidige wijze van indexeringsindexering en komt tevens overeen met de jaarlijkse indexeringsindexering van subsidies aan structureel gesubsidieerde instellingen:
- a. indexeringsindexering geschiedt op basis van de cijfers die het Centraal Planbureau bekend maakt via het Centraal Economisch Plan van het jaar T-1 (maart);
 - b. de indexeringsindexering 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.

2.5 *Duidelijkheid over de financiële kaders voor de duur van de delegatieperiode is cruciaal voor de besluitvorming over de delegatie.*

Zonder duidelijkheid over de financiële middelen kunnen Provinciale Staten, B&W van Almere en de Gemeenteraad immers geen goed besluit nemen over acceptatie van de delegatie.

9. Kanttekeningen

2.1 *De index die wordt gebruikt voor OV-concessies is een andere dan de index van de delegatievergoeding.*

Bij OV-concessies is het gebruikelijk de vergoeding te indexeren met de Landelijke Bijdrage Index (LBI). Dit doen wij ook voor de concessie IJssel-Vecht 2023-2035. Gemeente Almere ontvangt echter geen concessiebijdrage maar een delegatievergoeding. De hoogte van de LBI en de index van de delegatie kunnen met elkaar uit de pas lopen. Dat is een risico voor de gemeente, zowel ten voordeel als ten nadeel van gemeente. Argumenten om vast te houden aan de bestaande werkwijze:

- over een langjarige periode vallen de verschillen tussen de indices naar verwachting redelijk tegen elkaar weg;
- het is gebruikelijk dat een orgaan dat een delegatie accepteert daarmee ook verantwoordelijk is voor het risicobeheer. Dit is ook een belangrijke reden waarom de gemeenteraad van Almere moet instemmen met het ontwerp van de delegatie.
- Gemeente Almere heeft instrumenten om financiële risico's te beheersen:
 - a) de wijze van aanbesteden: de hoogte van het beschikbaar gestelde budget, de risicoverdeling tussen gemeente en vervoerder, de flexibiliteit in de concessie bij onvoorziene situaties en de duur van de concessie;
 - b) het aanpassen van het OV-aanbod als het budget niet toereikend blijkt;
 - c) bijpassen uit gemeentelijke middelen wanneer gemeente het aanbod op peil wil houden;
 - d) een voorziening treffen voor index-schommelingen
 - e) het verhogen van de tarieven voor reizigers.

2.2 *Het ontwerp delegatiebesluit voorziet niet in een uitbreidingsvergoeding omdat Gedeputeerde Staten hebben geconcludeerd geen middelen te hebben om een dergelijke vergoeding te garanderen.*

Bij het vaststellen van de Hoofdpijnennotitie is gesteld dat nog een uitwerking gemaakt moest worden van de bekostiging van het openbaar vervoer in de nieuwe wijken, een zogenaamde uitbreidingsvergoeding. Hierover is een advies ingewonnen bij een gespecialiseerd bureau. Als uitbreidingswijken zijn door het college van B&W van Almere gedefinieerd: Oosterwold 1 en 2, Pampus, Vogelhorst en Nobelhorst. Om in deze wijken vanaf de start een redelijke OV-voorziening aan te bieden is een jaarlijkse vergoeding van ca € 95 per extra inwoner nodig. Uitgaande van de groeiprognoses van de inwoneraantallen in deze wijken (zie ook argument 1.2) is over de gehele delegatieperiode ongeveer € 17 miljoen nodig om de uitbreidingsvergoeding te bekostigen. De vraag is overigens of de prognoses van gemeente voor de inwoneraantallen zullen uitkomen vanwege lopende discussies over Oosterwold fase 2 en Pampus.

De huidige verwachting is dat de structurele ontwikkeling van de financiële middelen van provincie Flevoland negatief is. Daarom kan in het delegatiebesluit geen toezegging worden gedaan voor een uitbreidingsvergoeding. Het is ongewenst om deze toezeggen wel te doen om vervolgens over een aantal jaar de delegatie te moeten intrekken vanwege het niet kunnen nakomen van een toezegging.

Een delegatie leent zich niet voor toezeggingen onder voorbehoud. Het College en de Gemeenteraad van Almere weten dan onvoldoende waarop zij kunnen rekenen en kunnen hiervoor geen meerjarige verplichting in de concessie aangaan.

Het niet toekennen van een uitbreidingsvergoeding kan de volgende consequenties hebben:

- gemeente Almere wijst de delegatie af omdat zij vindt dat de door provincie beschikbaar gestelde middelen te beperkt zijn voor de gedelegeerde taak, tot op heden heeft het college van Almere dit signaal nog niet gegeven.
- extra OV in nieuwe wijken zal ten koste kunnen gaan van het bestaande OV in en rond Almere.

2.3 Gemeente Almere heeft een aantal andere mogelijkheden om het OV in uitbreidingswijken te bekostigen.

- Door (een deel van) haar positief saldo te reserveren: gemeente Almere heeft al een aantal jaren een positief saldo van ca € 10 miljoen (stand 31 december 2023), ontstaan uit de inkomsten vanuit de huidige delegatievergoeding. In haar jaarverslag schrijft gemeente hierover: 'Het saldo wordt aangehouden om later in de concessie het vervoeraanbod te laten groeien en financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Over enige tijd is verdere uitbreiding van het vervoer naar Nobelhorst/Oosterwold en in de zuidelijke helft van Poort te verwachten.'
- Door (een deel van) de structurele extra rijksmiddelen voor regionaal openbaar vervoer (Bikker-gelden) te reserveren: gemeente Almere ontvangt vanaf 2024 jaarlijks € 4.651.562. Bijna € 2,5 miljoen is bestemd voor het voorkomen van tariefstijgingen voor reizigers. De overige ruim € 2,1 miljoen kan gemeente aanwenden voor structuurversterking van het OV.
- Door te verkennen of het Fonds Verstedelijking Almere een dekkingsbron kan zijn: dit fonds is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, gemeente Almere en provincie Flevoland. Of en hoe dit fonds een alternatieve dekkingsbron kan zijn vraagt nog onderzoek en overleg. Hoeveel tijd dit vergt is nog niet te overzien en ook de uitkomst is ongewis.

10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Ontwerp Delegatiebesluit openbaar vervoer Almere 2028-2027	3273734	Bijgevoegd
Statenvoorstel - Kaders nieuwe delegatie openbaar vervoer Almere	3205089	Bijgevoegd
Hoofdpijnennotitie Delegatie busvervoer Almere 2028 ev aan B&W van Almere	3197350	Bijgevoegd