



2070332

Verkenning aanbesteding openbaar vervoer 2020

1 Aanleiding

Tussen 2020 en 2023 eindigen in Oost-Nederland de meeste concessies van openbaar vervoer per bus of bus en regionale trein. Dat betekent dat er opnieuw aanbesteed moet worden. Een goed moment om stil te staan bij de vraag: “gaan we op de oude voet verder of zijn veranderingen gewenst?”. Zowel Flevoland, Gelderland als Overijssel hebben in de afgelopen jaren een nieuwe OV-visie vastgesteld. De visies lijken sterk op elkaar omdat de provincies staan voor dezelfde hoofdpogaven:

- de reizigers willen steeds sneller, frequenter en betrouwbaarder kunnen reizen en vragen in toenemende mate om flexibiliteit en maatwerk. Trends en ontwikkelingen in ICT, techniek, verstedelijking en de markt maken dit in principe mogelijk. Daarom is er in de visies voor gekozen om de drukke lijnen van het kernnet verder te versterken door inzet op snelheid en frequentie en om daarbuiten in te zetten op een transitie naar nieuwe, kleinschalige mobiliteitsconcepten die aansluiten bij de flexibele en soms beperkte vervoervraag.
- Conform het landelijke bestuursakkoord dienen alle nieuwe bussen die na 2025 in het openbaar vervoer instromen emissievrij bij de uitlaat te zijn en moeten in 2030 alle ingezette bussen emissievrij te zijn. Om invulling aan deze afspraken te geven hebben de provincies de ambitie om bij de komende aanbestedingen de voorwaarden te creëren om geleidelijk toe te groeien naar zero-emissiebusvervoer, rekening houdend met de technische ontwikkelingen op de markt van schone voertuigen.

Deze visies en aanpak zijn in lijn met het recent landelijk vastgestelde toekomstbeeld OV 2040 waarin innovatie en versnelling sleutelwoorden zijn. De komende aanbestedingen zijn een goed moment om flinke stappen te zetten in de realisatie van de beschreven ambities met het openbaar vervoer.

De verwachting is dat veranderingen in de organisatie van het openbaar vervoer gewenst en deels noodzakelijk zijn om op een goede manier invulling te kunnen geven aan de OV-visies van de drie provincies. Doorgaan op de oude voet betekent dat we minder goed kunnen inspelen op de reisbehoeften van de Flevolandse inwoners en bezoekers en op de ontwikkelingen in de mobiliteitsmarkt. In deze startnotitie nemen we u mee in de overwegingen die hierbij een rol spelen.

2 Verkenning: gewijzigde concessie-indeling

2.1 Argumenten andere indeling

Obstakelvrij reizen

Naast snel, frequent en betrouwbaar reizen, willen reizigers ook graag zonder hinder van concessie- en provinciegrenzen kunnen reizen. Dus eenzelfde tariefsysteem, doorlopende reisinformatie, zelfde kwaliteitsniveau, gelijke spelregels etc. De huidige concessiegrenzen zijn veelal historisch gegroeid en ingegeven door provincie- en gemeentegrenzen. De reizigers houden zich echter niet aan administratieve grenzen. Een reiziger reist van A naar B, niet van de ene provinciegrens naar de andere. Veel mensen reizen dan ook door meerdere concessies.

De verwachting is dat wanneer we de vervoerstromen meer centraal stellen, het vervoer efficiënter uitgevoerd en meer op de reiziger toegespitst kan worden. Op dit moment streven we ook al naar obstakelvrij reizen. Een goed voorbeeld is de concessie IJsselmond, die zich juist om deze reden uitstrekt over Flevoland en een deel van Overijssel. Op andere plaatsen in het landsdeel is nu nog sprake van soms ingewikkelde uitruil van buslijnen, financiële verrekeningen en veel overleg om tot afstemming van routes, dienstregelingen, tarieven en reisinformatie te komen tussen meerdere vervoerders en overheden. De provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel willen daarom verkennen of, met de concessie IJsselmond als voorbeeld, een concessie-indeling die goed is afgestemd op de reispatronen in het gebied tot een beter en efficiënter vervoer leidt. Het verminderen van het aantal concessies helpt daarbij, omdat het dan makkelijker is om ook eenheid te creëren in zaken als reisvoorwaarden, reisinformatie en promotie.

Transformatie naar kleinschalige, flexibele mobiliteitsconcepten

Hiervoor is reeds genoemd dat door veranderde mobiliteitspatronen en -wensen én als gevolg van het onder druk staan van budgetten een transitie in het openbaar vervoer noodzakelijk is. Enerzijds is er behoefte aan een versterking van het kernnet, de snelle, hoogfrequente en veelgebruikte bus- en treinverbindingen. Anderzijds is er ook behoefte aan alternatieven voor de minder druk gebruikte buslijnen. Vanwege het kleine (vaak afnemende) aantal reizigers is handhaving van deze lijnen een kostbare zaak. In het verleden is, binnen de regio maar ook in andere delen van Nederland, geprobeerd dit type lijnen 'nieuw leven in te blazen' maar dat heeft niet geleid tot substantieel meer gebruik en/of een betere businesscase. We stellen vast dat voor de beperkte vervoervraag buiten het kernnet, en vooral in de avond en in het weekend, andere mobiliteitsconcepten een betere oplossing zijn dan ieder uur een grote bus voor 40 passagiers. Reizigersvertegenwoordigers hebben dit ook duidelijk aangegeven bij de totstandkoming van de Flevolandse OV-visie. Geleidelijk zal een deel van het busnet daarom gaan transformeren naar andere (deels nieuwe) vormen van mobiliteit, die beter aansluiten bij de vraag, zoals autodelen, met elkaar meerijden of een deelfiets bij de bushalte.

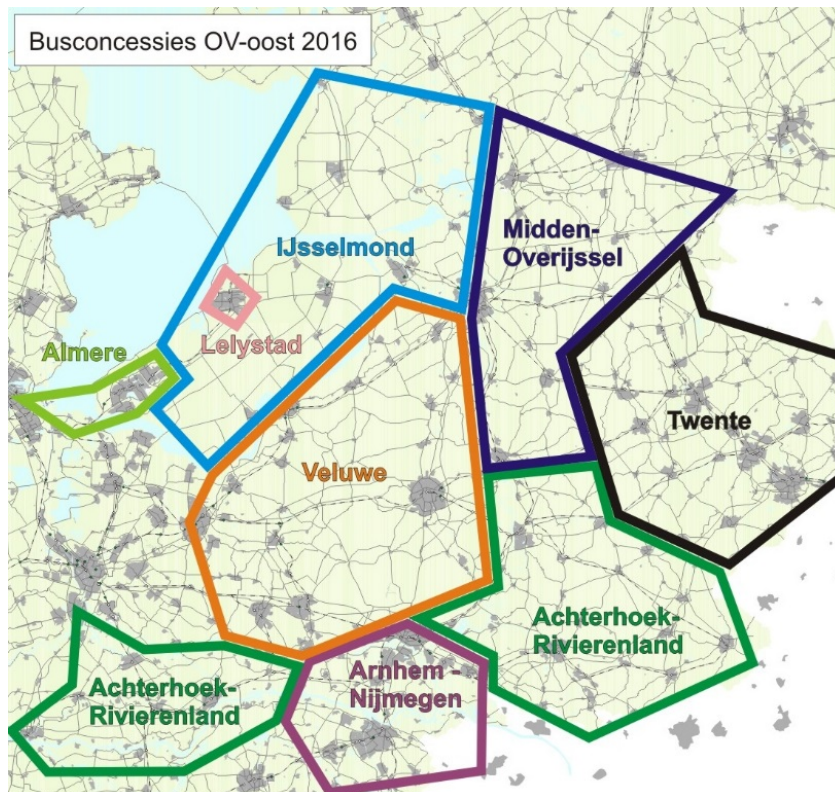
Deze andere mobiliteitsconcepten vragen om een ander model voor organisatie, aansturing en financiering dan het reguliere openbaar vervoer. Hoe dat precies vorm moet krijgen, moet worden onderzocht (zie paragraaf 3). Zeker is in ieder geval dat de omvang van het busvervoer geleidelijk gaat afnemen. Kleinere concessies of sterk "verbrokkelde" netwerken zijn echter minder aantrekkelijk voor marktpartijen, wat bij aanbestedingen kan leiden tot minder inschrijvingen en/of hogere prijzen. Daarom is het te overwegen om concessies samen te voegen, zodat de concessies een aantrekkelijke omvang behouden. Het lijkt verstandig om de andere mobiliteitsconcepten vanwege de andere organisatie in een apart contract onder te brengen en dus geen onderdeel te laten uitmaken van de busconcessies (zie paragraaf 3).

Opgaven t.a.v. duurzaamheid worden groter

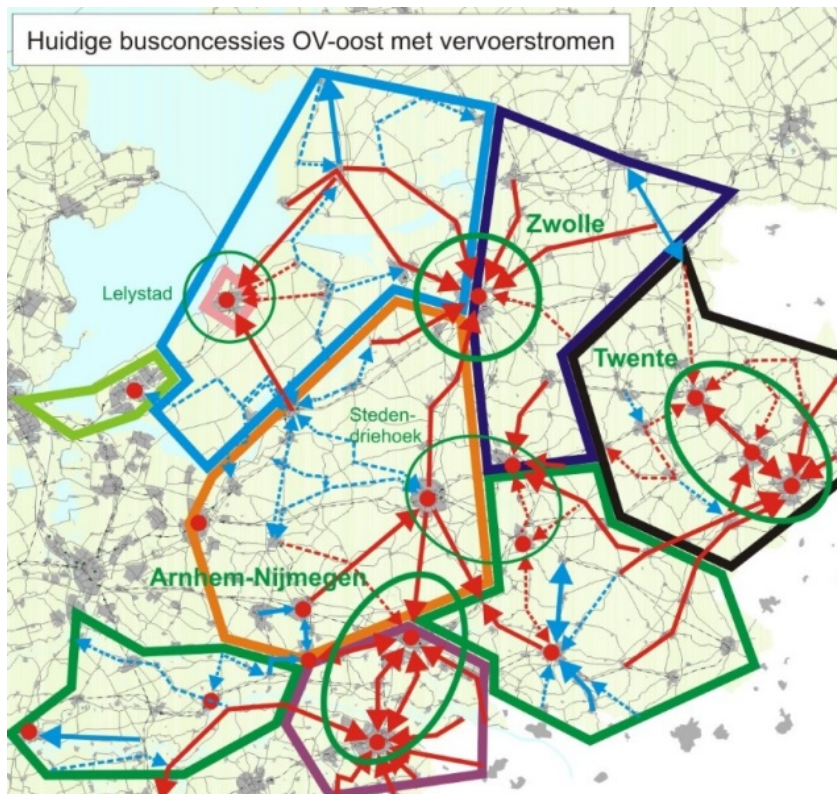
Conform het landelijke bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer per Bus dienen alle nieuwe bussen die na 2025 in het openbaar vervoer instromen emissievrij bij de uitlaat te zijn. De opgave houdt niet op bij het materieel maar heeft ook impact op de exploitatie en stelt eisen aan de infrastructuur (beschikbaarheid laadpunten). Met het oog op tussentijds bijladen zal laadinfrastructuur op knooppunten moeten worden gerealiseerd, die voor alle concessies en alle vervoerders bruikbaar is. De verwachting is dat realisatie en exploitatie efficiënter kan met een beperkt aantal vervoerders per knooppunt.

2.2 Voorstel andere indeling

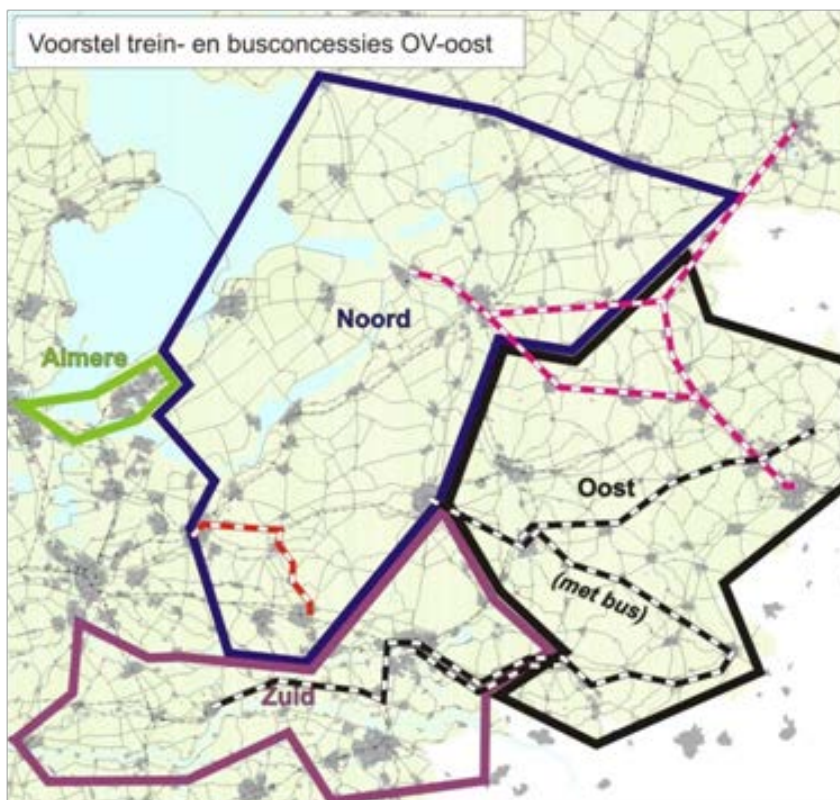
De provincies hebben ambtelijk een eerste verkenning uitgevoerd naar een andere concessie-indeling, die beantwoordt aan de voornoemde argumenten. We vatten de resultaten voor u samen. In figuur 1 is de huidige concessie-indeling weergegeven, in figuur 2 zijn hier de vervoersstromen overheen gelegd. Uit de kaart blijkt dat de huidige concessie-indeling niet overal goed aansluit bij de vervoersstromen in het gebied. Vooral in Zwolle en Arnhem gaan de concessiegrenzen dwars door het stedelijk gebied en de vervoersstromen heen. In beide steden komen nu drie concessies en meerdere vervoerders bij elkaar. Dit vraagt veel afstemming en leidt niet altijd tot de meest efficiënte oplossingen.



Figuur 1: huidige concessie-indeling



Figuur 2: huidige concessie-indeling met vervoersstromen (rood = op steden gericht, blauw = overige stromen)



Figuur 3: voorlopig voorstel nieuwe concessie-indeling

Het voorlopige voorstel is om voor het busvervoer toe te gaan toewerken naar een situatie met drie grote concessies, zie figuur 3 (namen zijn werknamen). De concessies van Almere blijven buiten de herindeling omdat dat vervoer nauwelijks samenhang heeft met de rest van Flevoland. Voor

Flevoland zou dit voorstel betekenen dat het busvervoer van de concessies Lelystad en IJsselmond samen met grote delen van de Gelderse concessie Veluwe en de Overijsselse concessie Midden-Overijssel worden samengevoegd.

Anders dan Flevoland zijn de provincies Gelderland en Overijssel ook opdrachtgever van regionale treindiensten. Momenteel is de situatie dat in Gelderland de meeste treindiensten onderdeel zijn van een multimodale concessie (bus en trein samen) en dat Overijssel juist heeft gekozen voor afzonderlijke treinconcessies. Onderdeel van de verkenning voor deze provincies is de vraag of deze situatie gehandhaafd wordt. In het voorlopige voorstel voor een nieuwe indeling wordt de huidige situatie voortgezet, op enkele kleine wijzigingen na:

- De concessie Noord ontstaat uit busconcessies, hier verandert voor de trein dus niets;
- De concessie Oost ontstaat uit enkele multimodale concessies, dus bus en trein samen. Nieuw is dat de treindienst Arnhem – Doetinchem, die nu onderdeel is van de concessie Arnhem - Nijmegen, ook hierin wordt ondergebracht.
- Als gevolg daarvan wordt de concessie Zuid een concessie met uitsluitend busvervoer.
- De treindienst Amersfoort – Ede (Valleilijn) wordt als afzonderlijke concessie gehandhaafd (ligt ver verwijderd van andere treindiensten en kent weinig samenhang met omliggend busvervoer).
- De ‘noordelijke’ treindiensten (Zwolle - Enschede, Zwolle - Kampen, Zwolle - Emmen en Almelo - Hardenberg) kunnen op termijn samengebracht worden in één treinconcessie. Het besluit hiertoe kan op een later moment genomen worden.

Een verdere verkenning moet uitwijzen of deze gewijzigde concessie-indeling daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelen. Hierbij worden zo nodig ook alternatieve indelingen beschouwd.

2.3 Gezamenlijk aanbesteden

De stap naar grotere concessies, die bovendien over provinciegrenzen heengaan, betekent dat de provincies intensiever met elkaar moeten gaan samenwerken, zowel bij de aanbesteding als bij het beheer van de concessies. Wij zien dat positief tegemoet, om de volgende redenen:

- *Lange-termijnvisie sluit aan.* De openbaar-vervoervisies van Flevoland, Gelderland en Overijssel sluiten nauw op elkaar aan en zijn in lijn met het recent landelijk vastgestelde toekomstbeeld OV 2040. Er worden dan ook geen (grote) inhoudelijke discussiepunten verwacht bij het gezamenlijk aanbesteden en beheren.
- *Goede ervaring met grensoverschrijdend werken.* Overijssel en Flevoland hebben al jarenlange ervaring met het gezamenlijk aanbesteden en beheren van de grensoverschrijdende concessie IJsselmond. Die ervaring is positief. Aanbesteding en beheer wordt samen opgepakt en daarbinnen is voldoende ruimte voor eigen invulling. Sinds een aantal jaren werken Flevoland, Gelderland en Overijssel binnen OV-Oost ook samen in het beheer van de andere openbaar-vervoerconcessies:
 - o De gezamenlijke beheersorganisatie OV-oost als samenwerkingsvorm
 - o Uniformiteit in de tarieven, tarievenhuis Oost
 - o Gezamenlijke aanpak t.a.v. marketing en promotie (Ervaar het OV)
 - o Gelijke kwaliteitseisen t.a.v. de uitvoeringEn ook op beleidsterrein weten de provincies elkaar in toenemende mate te vinden.

De verkenning moet meer helderheid geven over de kansen en risico's van de verdergaande samenwerking. De beoogde meerwaarde is helder, maar een nadere verkenning is nodig om te bezien of er geen onoverkomelijke verschillen van inzicht (inhoudelijk of procesmatig) zijn. Ook moeten we ons voorbereiden op de mogelijkheid dat we gedurende de looptijd van een gezamenlijke concessie in een politieke patstelling terecht komen over specifieke wensen of de handelwijze richting de vervoerder.

2.4 Belangrijke voorwaarde: eigen beleidsruimte

Voorwaarde voor het creëren van meer grensoverschrijdende concessies is dat er helderheid is over welke beleidsruimte er in de aanbesteding en het concessiebeheer blijft voor de provinciebesturen.

Uitgangspunt is dat tijdens de looptijd van een concessie iedere provincie zelf verantwoordelijk is voor het voorzieningenniveau op haar grondgebied. Dus voor de mate waarin het vervoer wordt uitgebreid of ingekrompen, kernen worden bediend door openbaar vervoer en de mate waarin een vangnet van kleinschalig vervoer wordt aangeboden voor locaties en tijden waarop handhaving van regulier OV te duur is. Iedere provincie stelt de vervoerplannen vast voor haar eigen lijnen.

2.5 Fasering

Om tot de beoogde concessie-indeling te komen moeten concessies, of delen daarvan, worden samengevoegd en soms opgesplitst. Veel van de huidige concessies kennen echter verschillende einddata. Dat betekent dat er gefaseerd naar de nieuwe concessie-indeling toegewerkt moet worden.

Het gevolg van de verschillende einddata is dat een nieuwe concessie wordt aanbesteed en dat sommige delen daarvan pas op een later moment worden 'ingevoegd'. In het geval van de concessie Noord betekent dit dat de concessies Lelystad en IJsselmond al bij de aanbestedingsprocedure in 2018/2019 worden meegenomen, terwijl deze concessies nog tot eind 2021 respectievelijk eind 2023 doorlopen. Een specifiek aandachtspunt is dan ook het risico van het "uitwonen" van die concessies door de vervoerders.

Het is niet mogelijk om het besluit om Lelystad en IJsselmond in de concessie Noord op te nemen pas later te nemen. Dit zou tot een wezenlijke wijziging van de concessie Noord leiden en dat is wettelijk niet toegestaan. Dat betekent dat Lelystad en IJsselmond eerder worden aanbesteed dan op basis van de einddata van de concessies nodig zou zijn. Een overweging kan zijn om enkele lopende concessies eerder te beeindigen, zodat in één keer een nieuwe concessie gevormd kan worden. Dit vraagstuk is onderdeel van de uit te voeren verkenning. Ondanks ontegenzeggelijke voordelen bij de aanbesteding, is deze oplossing niet eenvoudig. Het eerder beeindigen van concessies is een bijzonder complexe zaak (het maakt inbreuk op aanbestede rechten van vervoerders en beïnvloedt hun businesscases) waardoor de nadelen wel eens groter kunnen zijn dan de voordelen.

2.6 Delegatiebevoegdheid Lelystad

De provincie Flevoland heeft haar bevoegdheden voor het lokale openbaar vervoer in Lelystad voor de duur van de huidige concessie Lelystad gedelegeerd aan de gemeente Lelystad. De intentie van de drie provincies om het lokale vervoer in Lelystad onderdeel te laten worden van een nieuwe concessie Noord heeft dan ook direct consequenties voor die gedelegeerde bevoegdheid van de gemeente. Het ligt dan immers niet meer voor de hand dat de gemeente die bevoegdheid draagt. Er is overleg met de gemeente gestart om te bespreken in welke vorm de nauwe betrokkenheid van Lelystad bij het lokale openbaar vervoer na afloop van de huidige concessie kan worden voortgezet.

De delegatiebevoegdheid aan Almere staat in dit kader niet ter discussie omdat de concessies voor het lokale en regionale busvervoer van Almere geen onderdeel zijn van de herindeling van concessies.

2.7 Alternatieven?

Onderdeel van de verdere verkenning zal ook zijn om te bezien welke alternatieven er zijn voor een dermate ingrijpende wijziging van de concessie-indeling. Is het voor het behalen van onze doelstellingen per se nodig om de concessie-indeling aan te passen en moet dit ook per se leiden tot provinciegrensoverschrijdende concessies? Of kunnen we met een slimme uitruil van lijnen, meer afspraken tussen concessies onderling ook (een groot deel van) onze doelen bereiken? We brengen de verschillende opties in beeld om tot een goede afweging te komen.

3 Verkenning: aansturing en rolverdeling openbaar vervoer

3.1 Onderscheid lijngebonden openbaar vervoer en flexibele mobiliteitsconcepten

In Nederland zien we twee bewegingen ontstaan rond nieuwe mobiliteit. In echt stedelijk gebied zoals de Randstad kiest men voor een mobiliteitsconcessie waarbij de inschrijvers worden uitgedaagd om met voorstellen voor nieuwe mobiliteitsconcepten te komen. In een stedelijke omgeving ontstaan dergelijke initiatieven vrij gemakkelijk omdat bedrijven hier een businesscase zien. In het landelijk gebied is dit niet het geval en zal nieuwe mobiliteit zeer waarschijnlijk deels afhankelijk blijven van subsidie. Hier is daarom een andere stimulans nodig. Er is innovativiteit, creativiteit en veel flexibiliteit nodig om de lege bussen te vervangen door concepten die inspelen op de flexibele vraag. Hoewel openbaar-vervoerbedrijven daar goede ideeën over hebben is een concessiestructuur niet de beste manier om een dergelijk flexibel systeem aan te sturen. Een concessie is een vrij star sturingssysteem waar vooraf zoveel mogelijk wordt vastgelegd om alle inschrijvers een goede prijs te kunnen laten calculeren. Er is denkkracht en ondernemingszin van meer bedrijven en (kleine) aanbieders nodig om in een gebied werkelijk een breed palet van mogelijkheden te kunnen bieden voor verschillende typen verplaatsingsbehoeften. Daarom stellen wij voor om een verkenning te doen naar de haalbaarheid en meerwaarde van een organisatiestructuur met concessies waarin het lijngebonden openbaar vervoer is opgenomen en een separate aansturing van de overige, meer flexibele mobiliteitsconcepten.

Nieuwe mobiliteitsconcepten zoals deelauto's, deelfietsen, lease e-bike, meerrijdapps, digitale platforms, liftpalen, etc vormen samen met bestaande en nieuwe vrijwilligersinitiatieven het flexibele net (in Gelderland het Flexnet genoemd, in Overijssel de mobiliteitsmix). Dit is vraagafhankelijk en flexibel vervoer zonder vaste dienstregeling of route.

3.2 Lijnconcessie of gebiedsconcessie?

De huidige concessies zijn gebiedsconcessies. De concessiehouder (het openbaar-vervoerbedrijf) heeft het alleenrecht op de uitvoering van het openbaar vervoer binnen een gebied. Als een andere aanbieder openbaar vervoer wil verzorgen in datzelfde gebied zijn ontheffingen nodig. Er ontstaat dan snel discussie over de toelaatbaarheid daarvan. Een oplossing hiervoor kan zijn om te werken met lijnconcessies. In een lijnconcessie heeft de concessiehouder buiten de gedefinieerde corridors geen alleenrecht. Bedrijven, gemeenten, maatschappelijke organisaties en particulieren kunnen dan vervoer aanbieden, al dan niet deels gesubsidieerd. Daarmee wordt het systeem flexibeler en kan gemakkelijker door gespecialiseerd aanbod op een mobiliteitsvraag ingegaan worden. Dit biedt dus veel ruimte voor de transitie van weinig gebruikte buslijnen naar andere mobiliteitsconcepten en is daarmee een interessante denkrichting om nader te verkennen. Uiteraard staat het de concessiehouder vrij om, net als andere aanbieders, ook andere, flexibele mobiliteitsconcepten aan te bieden, maar dan als onderdeel van het totale palet buiten de concessie.

Vanwege de transitie van weinig gebruikte buslijnen naar andere vormen van mobiliteit zal er sprake zijn van een afname van het lijngebonden openbaar vervoer. Deze transitie vindt niet direct bij de start van de concessie plaats, maar voltrekt zich gedurende de looptijd. De uitdaging van een in omvang en dus financieel krimpende concessie vraagt om de juiste voorwaarden in het bestek. Dat kan onder meer door:

- Niet alle huidige lijnen op te nemen in de lijnconcessie, omdat een deel in de looptijd van de concessie wordt vervangen door andere mobiliteitsvormen;
- In de concessie voldoende flexibiliteit in te bouwen om goed op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen.

3.3 Aansturing andere mobiliteitsvormen

De andere mobiliteitsvormen zijn veelal lokaal van aard en zijn anders van organisatie, werking, betaalwijze, tarifiering en voorwaarden. En deze markt is sterk in ontwikkeling, onder meer als gevolg van nieuwe ICT-mogelijkheden. Voor het stimuleren en faciliteren van andere (en nieuwe) concepten is een concessie niet het aangewezen middel. Voor innovatie is het aanboren van de

creativiteit en (specialistische) kennis van veel bedrijven en instanties nodig. Voor flexibiliteit is het nodig om uit verschillende concepten te kunnen kiezen die verschillende doelgroepen, tijden en locaties bedienen. De wensen van de reizigers zullen veranderen met de tijd en de concepten moeten hier soepel in kunnen volgen. Een concessie heeft één winnaar die gedurende 10 jaar min of meer hetzelfde product aanbiedt. Te weten wat reizigers over 10 jaar zouden kunnen willen gaat onze voorspellende gave te boven. Daarom is flexibiliteit hier het sleutelwoord. Een contractvorm die deze flexibiliteit optimaal faciliteert heeft dan ook de voorkeur.

Daarnaast werkt het strikte onderscheid in regelgeving en financiering tussen openbaar vervoer en de vele vormen van doelgroepenvervoer beperkend. Mensen willen vervoer van A naar B en liefst op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij hun wensen. En de opdrachtgevers streven naar een zo efficiënt mogelijke inrichting van het vervoer. Om dat voor elkaar te krijgen moeten we “over de schutting” kijken en zoeken naar slimme combinaties van ritten en vervoersvormen. Dit was voor Flevoland en Gelderland aanleiding om te starten met regiecentrales (in Flevoland noemen we dit de Mobiliteitscentrale).

We willen daarom samen met partners verkennen hoe de aansturing en financiering van nieuwe mobiliteit het beste vorm kan krijgen. De regiecentrales zijn daarbij nadrukkelijk in beeld, maar we kijken ook naar de mogelijkheden en wensen die bijvoorbeeld een grote scholengemeenschap of bedrijf heeft om zelf, al dan niet gezamenlijk, vervoer te organiseren. De provincies zien hierbij voor zichzelf, dan wel de door hen ingestelde regiecentrales, vooral een regisserende, stimulerende en faciliterende rol, waarbij initiatief en uitvoering in belangrijke mate bij lokale partijen ligt.

3.3 Opbrengstverantwoordelijkheid

Een belangrijk element in de aansturing en rolverdeling rond de OV-concessies is de opbrengstverantwoordelijkheid. Momenteel gaan Flevoland, Gelderland, Overijssel en Lelystad hier verschillend mee om. Bij alle Gelderse concessies en bij de concessie Lelystad draagt de vervoerder het risico van de vervoersopbrengsten. Overijssel heeft er enkele jaren geleden voor gekozen om dit risico zelf te gaan dragen. Voor de concessie IJsselmond is Flevoland daar bij de laatste aanbesteding in mee gegaan vanwege diverse ontwikkelingen die grote impact zouden hebben op de opbrengsten van de concessie, vooral de komst van de Hanzelijn. De verwachting was toen dat opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder tot grote risico-opslagen in de offertes van de inschrijvers zou leiden.

Een samenvoeging van concessies betekent dat er opnieuw besloten moet worden waar de opbrengstverantwoordelijkheid komt te liggen. Per concessie moet helder zijn wie het risico voor de opbrengsten draagt. Dit kan overigens ook een gezamenlijk risico van vervoerder en provincie zijn. Vooralsnog is het uitgangspunt dat bij alle nieuw uit te geven concessies de vervoerder verantwoordelijk is voor de vervoersopbrengsten om de volgende redenen:

- Gelderland heeft geen voornemen uitgesproken om de situatie t.a.v. de opbrengstverantwoordelijkheid te wijzigen;
- Overijssel heeft in haar Koersdocument Openbaar vervoer aangegeven de opbrengstverantwoordelijkheid weer bij de vervoerders te willen leggen;
- Flevoland heeft in het verleden in de concessie IJsselmond naar tevredenheid gewerkt met opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder. Hier is bij de huidige concessie vanaf geweken vanwege de eerder genoemde kans op grote risico-opslagen.

Tijdens de verkenning wordt gezien of dit daadwerkelijk de beste keuze is, vooral gelet op de (hier en daar ingrijpende) transitie van lijngebonden openbaar vervoer naar andere vormen van mobiliteit.

3.4 Financiële middelen

De transitie van lijngebonden openbaar vervoer naar andere mobiliteitsvormen heeft consequenties voor de financiële middelen die ter beschikking worden gesteld voor het vervoer. De lijngebonden concessies en de nieuwe mobiliteitsvormen zijn communicerende vaten. Wanneer er lijnen

transformeren naar andere vormen van mobiliteit, zal een deel van het budget dat nu naar openbaar-vervoerbedrijven gaat straks nodig zijn om andere mobiliteitsvormen te financieren. Wij gaan daarom vooralsnog uit van een gelijkblijvende bijdrage van de provincie aan de combinatie van openbaar vervoer en andere mobiliteitsvormen. De verkenning moet helderheid geven over de wijze hoe de provincies de “financiële flexibiliteit” het beste kunnen organiseren.

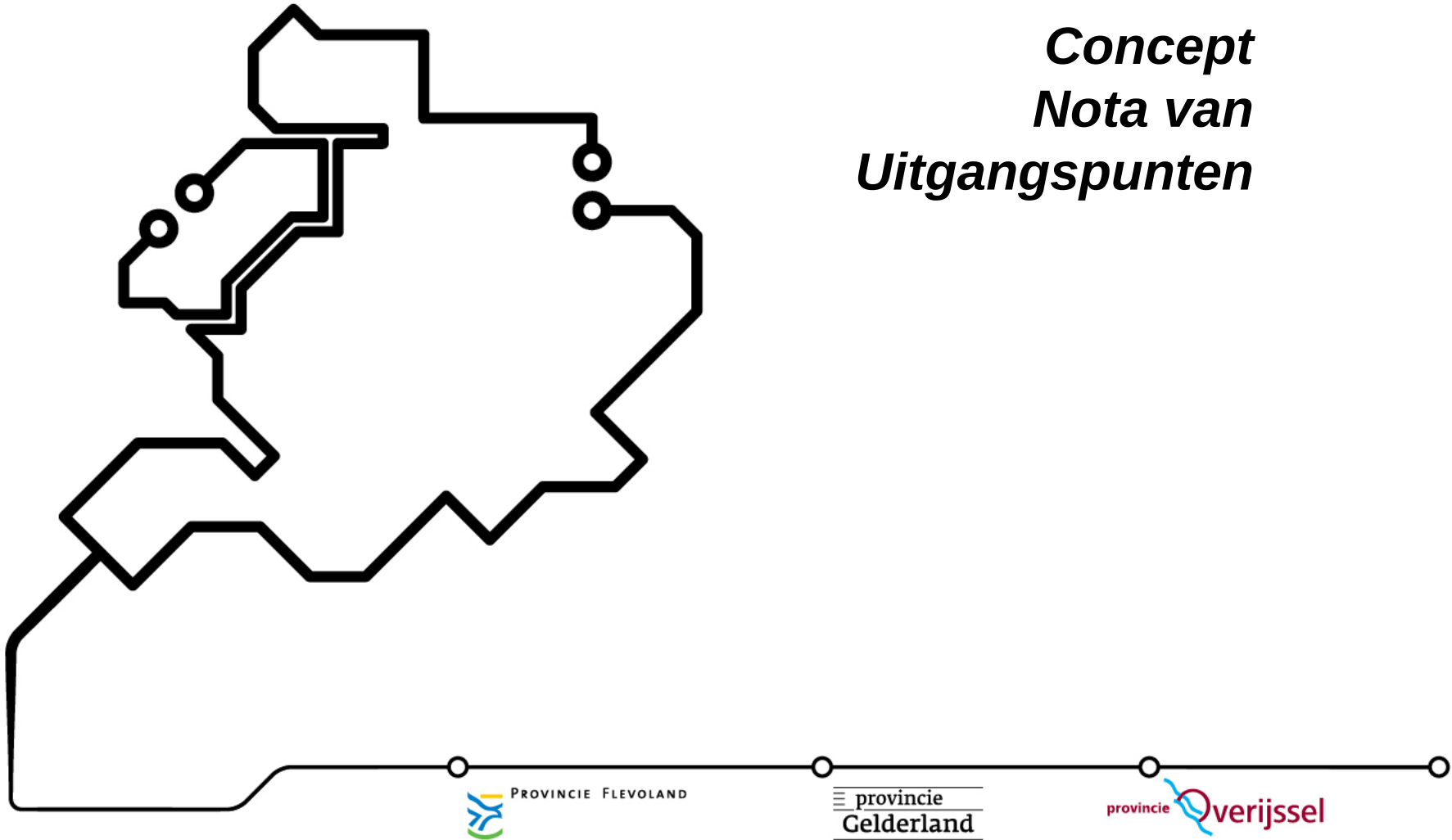
3 Planning

Samen met de provincies Gelderland en Overijssel voeren we de komende maanden de hiervoor genoemde verkenningen uit. Doel is dat dit eind 2017 resulteert in de vaststelling door Provinciale Staten van de drie provincies van een gezamenlijke nota van uitgangspunten voor de aanbesteding van het lijngebonden openbaar vervoer. Bij het opstellen van deze nota van uitgangspunten zullen we ook in overleg gaan met gemeenten, omringende concessieverleners en andere belanghebbende partijen (denk aan grote onderwijsinstelling en bedrijven). De nota van uitgangspunten is vervolgens het vertrekpunt voor de voorbereiding van de aanbesteding van de nieuwe concessie Noord. Deze nieuwe concessie moet eind 2020 ingaan en circa een jaar daarvoor gegund worden.

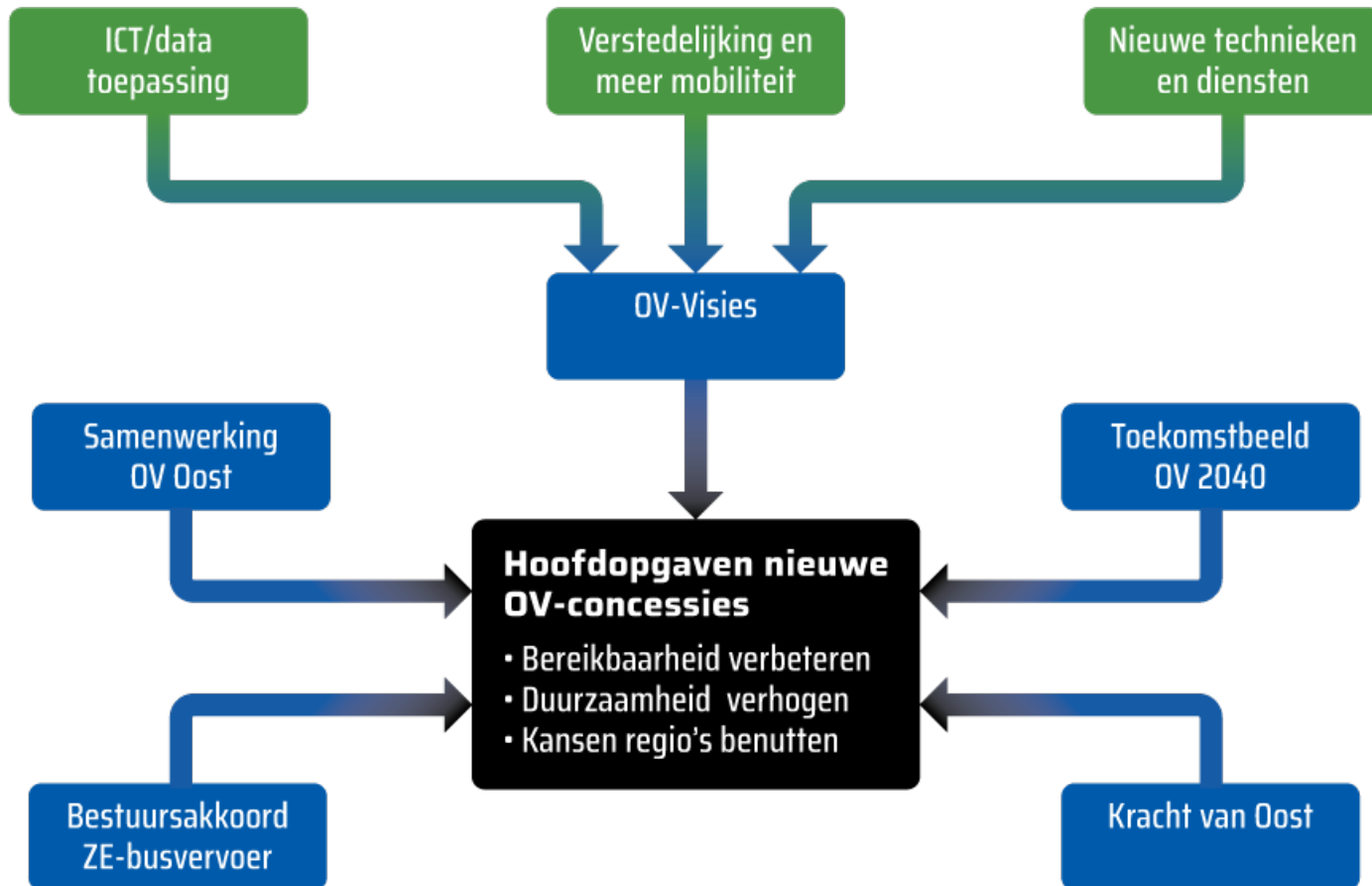
	Voorjaar 2017	Najaar 2017	Voorjaar 2018	Najaar 2018	Voorjaar 2019	Najaar 2019	Voorjaar 2020	Najaar 2020
Vaststellen startnotitie	→							
Nota van uitgangspunten opstellen	→	→						
PvE opstellen concessie			→	→				
Bestek opstellen concessie				→	→			
Aanbesteden					→	→		
Implementatie concessie							→	→
Verkenning aansturing nieuwe mobiliteit	→	→	→					
Mogelijke implementatie nieuwe aansturing				→	→	→	→	

Aanbesteding OV-concessies Flevoland, Gelderland en Overijssel

***Concept
Nota van
Uitgangspunten***



Recente (beleids)ontwikkelingen



PROVINCIE FLEVOLAND



provincie
Gelderland



provincie
Overijssel

Doelstellingen nieuwe concessies

Op basis van OV-visies volgende doelstellingen voor de nieuwe concessies

1. Aansluiting op vervoerstromen en veranderende vervoersbehoeften en kwaliteitseisen van reizigers
2. Toekomstvastheid OV door versterking van een voor reizigers en provincies betaalbaar kernnet
3. Ruimte voor nieuwe vervoersvormen/mobiliteitsdiensten
4. Verdere verduurzaming OV



Indeling in 3 gebiedsconcessies



PROVINCIE FLEVOLAND

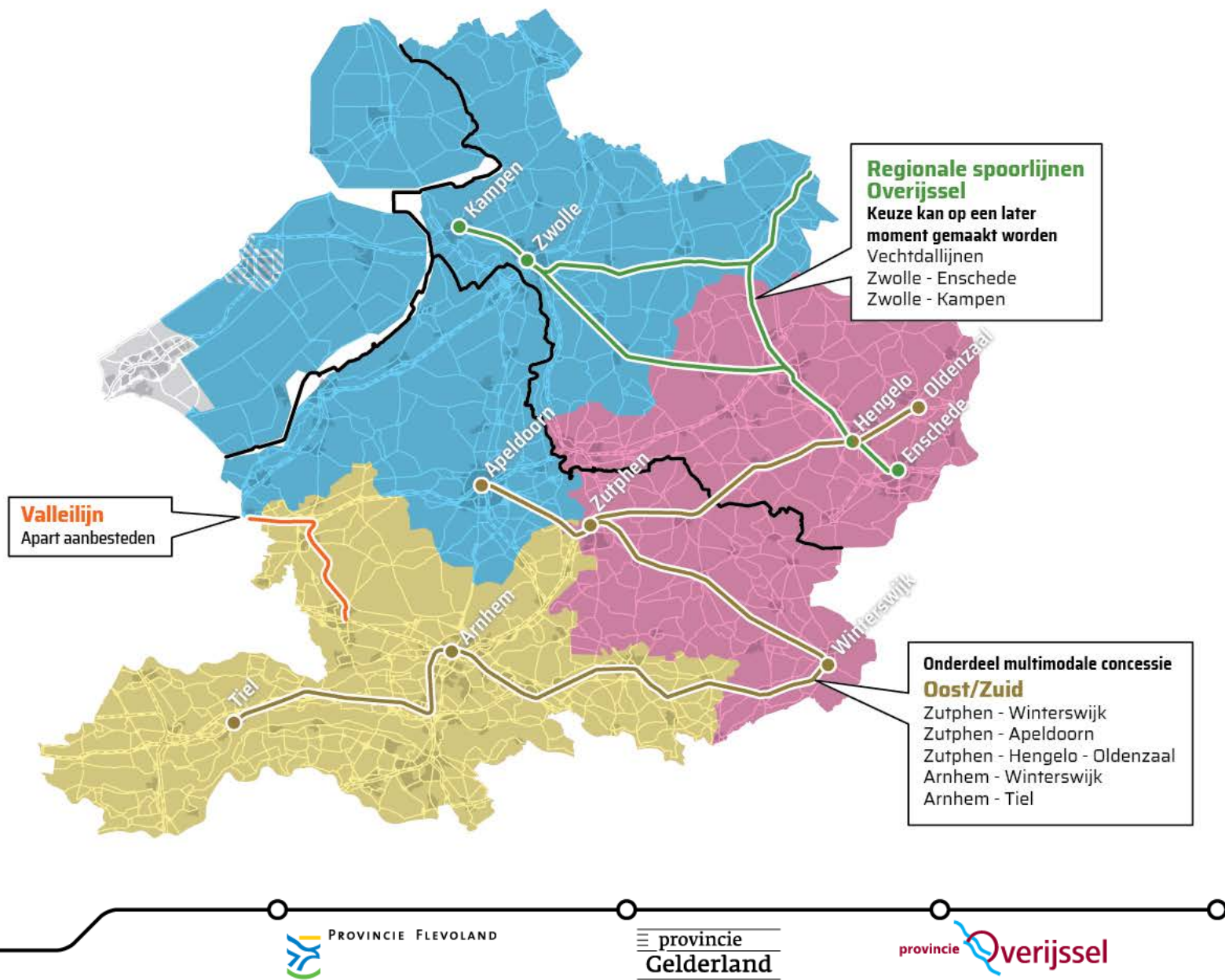


provincie
Gelderland



provincie
Overijssel

Positie spoorvervoer



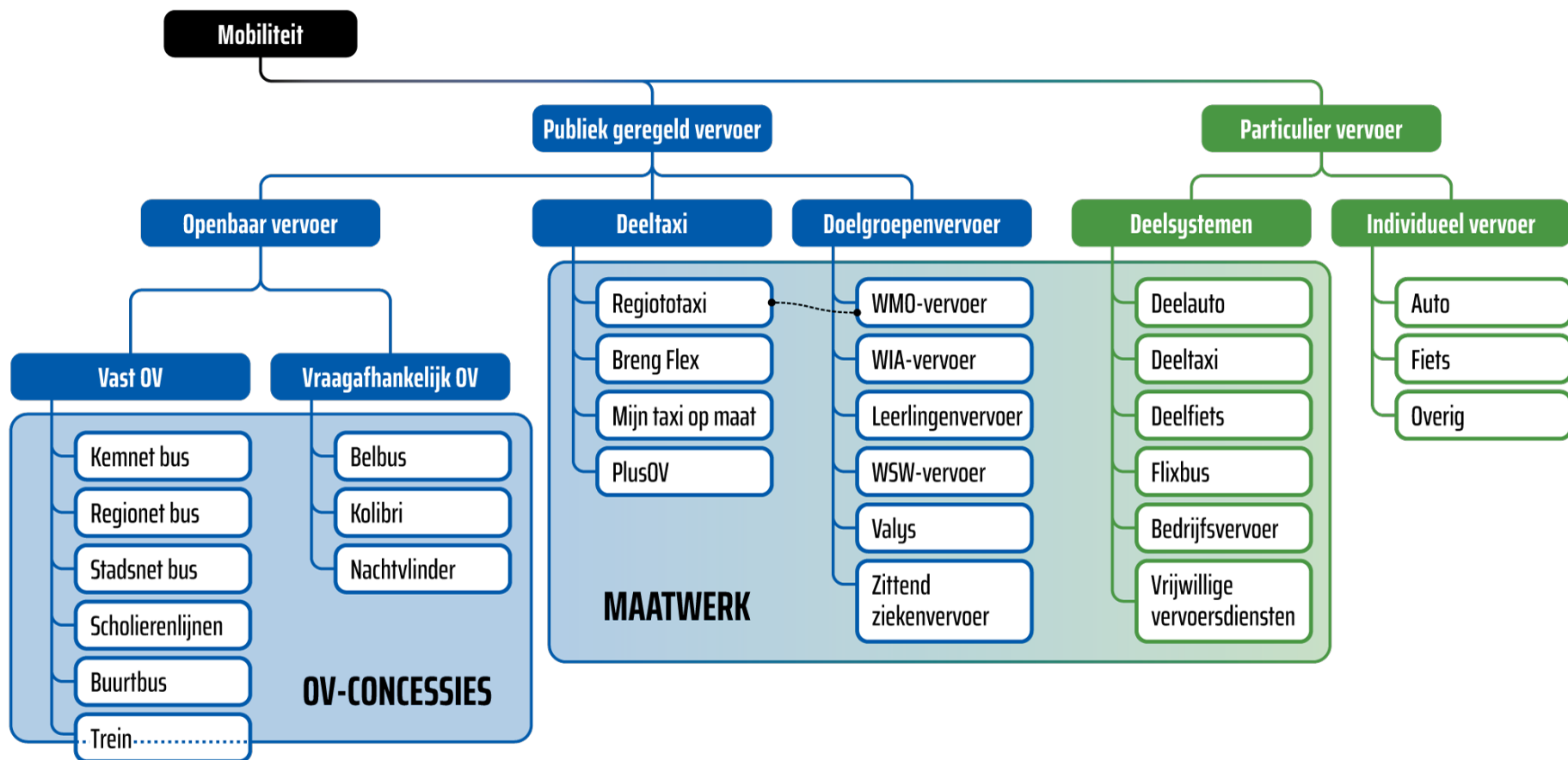
Positie Almere en Lelystad

Uitgangspunten

- Almere: aparte concessie en delegatie worden gehandhaafd. Concessie heeft voldoende omvang en heeft nauwelijks vervoerkundige relatie met rest Flevoland
- Lelystad: concessie is klein en hier is wel vervoerkundige samenhang met de omgeving. Standpunt over toekomst van deze concessie en delegatie is nog niet ingenomen.



Positie maatwerkoplossingen



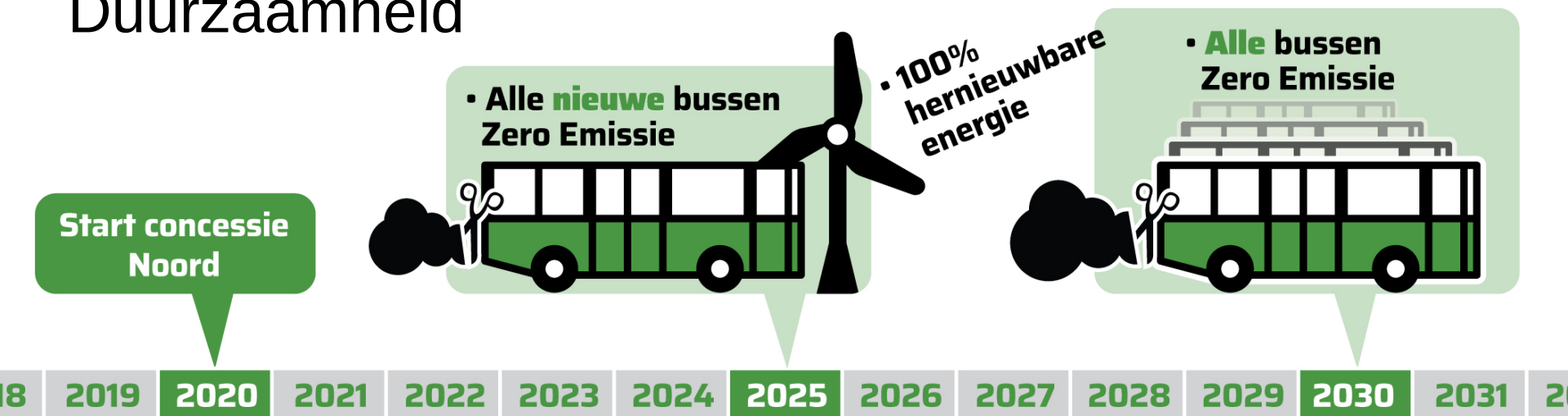
Flexibiliteit vs. zekerheid in concessies

Uitgangspunten

- Binnen concessies is sprake van een categorisering van lijnen (= zekerheid):
 - A. hoofdassen die samen met de trein het hoofdnetwerk vormen
 - B. sterke lokale en regionale lijnen
 - C. ontwikkellijnen
- Concessies bieden ruimte om ontwikkellijnen te vervangen door maatwerkoplossingen wanneer deze beter voorzien in de behoeften van reizigers (= flexibiliteit)
- Provincies houden zelf de regie over de eventuele transitie van ontwikkellijnen naar maatwerkoplossingen, waarvoor de vervoerder in zijn vervoerplan voorstellen kan doen.



Duurzaamheid



Uitgangspunten

- Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer is leidend
- Transitie naar Zero Emissie mag niet ten koste van het voorzieningenniveau gaan → geleidelijke transitie i.p.v. een 'Big bang'
 - o *Stadsvervoer: elektrisch vanaf de start van de concessie*
 - o *Hoofdassen en sterke lijnen: technische ontwikkelingen volgen (bijv. waterstof toepassingen)*
- o *Voor lijnen waar Zero Emissie nog niet mogelijk is: andere wijze van CO₂-reductie (bijv. gebruik biobrandstoffen)*
- o *Beoordeling biedingen mede op basis van transitiepad naar Zero Emissie*
- Mogelijkheid tot realisatie van eventuele hogere ambities van provincies, mits hiervoor extra budget beschikbaar wordt gesteld
- Aandacht voor andere aspecten van duurzaamheid, bijvoorbeeld Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en Social Return on Investment



Rolverdeling provincies en vervoerder

Uitgangspunten

- Opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder
- Ontwikkelruimte voor vervoerder, binnen door provincies gestelde kaders, op het gebied van:
 - Netwerkontwikkeling (hoofdassen in samenwerking op Oost-niveau, snelle lijnen en ontwikkellijnen)
 - Uitvoeringskwaliteit
 - Reisinformatie
 - Marketing/Tarieven

Gebaseerd op Ontwikkelplan dat richtinggevend is voor periode van 5 jaar

- Eigendom van gegevens, productformules, merk en huisstijl ligt bij provincies i.v.m. continuïteit over concessieduur en concessiegrenzen



Samenwerking provincies

Uitgangspunten

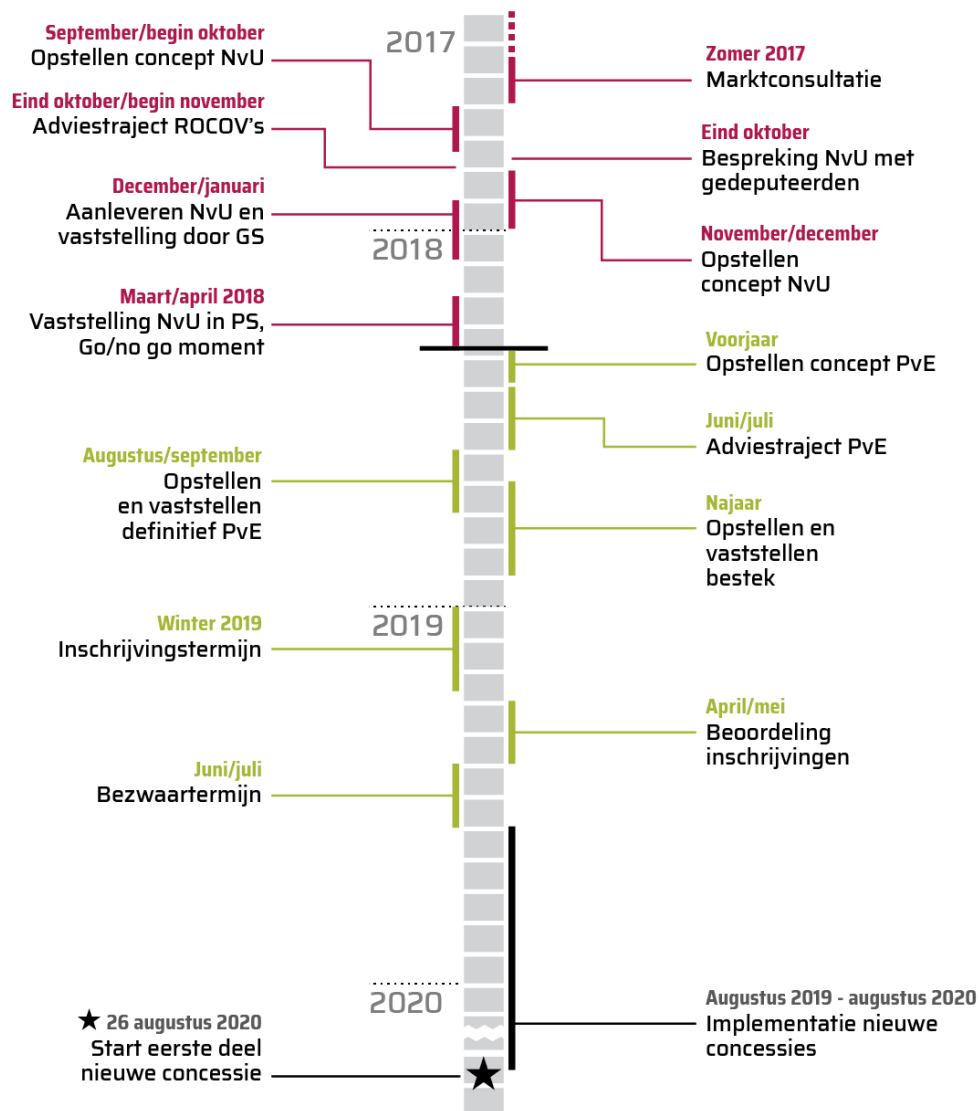
- Provincies blijven verantwoordelijk voor eigen beleidskaders en OV-budget
- Provincies sluiten (i) een samenwerkingsovereenkomst voor de aanbesteding en (ii) een samenwerkingsovereenkomst voor het beheer van de concessies, waarbij het beheerbureau OV Oost gemandateerd wordt om een aantal beheertaken uit te voeren
- Huidige jaarlijkse exploitatiebijdragen blijven ook de komende periode voor OV en maatwerk beschikbaar (= geen bezuinigingsopgave)
- Herverdeeleffecten tussen provincies worden zoveel mogelijk voorkomen en ten aanzien van dan nog resterende herverdeeleffecten worden bestuurlijke afspraken gemaakt.

Opmerkingen

- Elke aanbesteding leidt tot andere prijzen voor het OV, ook wanneer de concessie-indeling niet zou wijzigen
- Exacte gevolgen voor provincies zijn moeilijk te bepalen door herindeling concessiegebieden en verschillen in opbrengstverantwoordelijkheid



Hoe verder?



PROVINCIE FLEVOLAND



provincie
Gelderland



provincie
Overijssel

Hoofdkeuzes nieuwe concessies



- Provincies blijven hun eigen beleids- en financiële kaders vaststellen
- Provincies besteden alleen openbaar vervoer aan en kiezen daarbij voor gebiedsconcessies
- Treindiensten worden op dezelfde manier behandeld als nu
- Maximale concessieduur conform Wp2000
- Bepaalde basiskwaliteit (= Programma van Eisen) wordt gegarandeerd



- Indeling concessiegebieden
- Transitie naar Zero Emissie Busvervoer
- Flexibiliteit en tussentijdse herijking
- Opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelruimte vervoerder



Verslag stateninformatiebijeenkomst Overijssel, Flevoland en Gelderland

1 november 2017 PH Overijssel

dit is geen formeel verslag

Vragen en opmerkingen per politieke partij

50PLUS

Vraag: Wij hadden verwacht nu te spreken over de verkenningen maar er ligt nu al een concept Nota van uitgangspunten voor. Maar dit ter zijde.

Wat zijn de risico's van de herziening van de concessies die nu lopen. Bij verlenging betaal je de hoofdprijs. 4 jaar eerder een andere vervoerder kost geld. Wat zijn de kosten hiervan. Is dat wel of niet onderzocht?

Antwoord: Kosten van het eerder beëindigen van een concessie zijn moeilijk te berekenen. Verlengen is juridisch geen optie meer. We hebben gekeken naar het risico op uitwonen van concessie die eerder al een nieuwe vervoerder hebben. Dat risico wordt door de beheerders als laag ingeschat. We zullen de kosten per scenario op een rij zetten.

Vraag: Hoe bent u tot de indeling gekomen t.a.v. maatwerk en concessie? Brengflex buiten de concessie?

Antwoord: De indeling is gekoppeld aan de wetgeving over wat openbaar vervoer is. Brengflex is vraagafhankelijk, kent geen routes en dienstregeling en is daarom geen OV. Op dit moment zit het als pilot in de concessie, dat mag onder het experimenteerartikel.

De vervoerder mag een dergelijk systeem wel aanbieden maar niet op basis van exclusiviteit.

Vraag: Hoe garandeert u dat met de nieuwe indeling, drie provincies, dat moties van één provincie ook door andere provincies gedragen worden?

Antwoord: Uw gedeputeerde zal zorgen dat moties overgenomen worden, of u kunt hem of haar hierop aanspreken als hij dat niet doet.

Opmerking: Wij willen ook graag een ronde tafel gesprek voordat we de NvU moeten vaststellen

ChristenUnie

Vraag: Is het wel mogelijk om dit contract op de markt te zetten en dus om hier technisch gezien invulling aan te geven met drie provincies?

Antwoord: Ja, juist door met drie provincies te werken zijn de kaders door de discussie scherp en duidelijk geworden. Uiteraard levert het een uitgebreid bestek op, maar dat is bij elke aanbesteding het geval.

Vraag: Waarom doet Almere niet mee in deze aanbesteding?

Antwoord: Almere is erg op Amsterdam gericht in tegenstelling tot de rest van Flevoland. Een eigen concessie ligt daarom voor de hand, deze is dan ook net verleend.

Vraag: Zijn we op een rijdende trein gestapt, kunnen we nog wel besluiten om niet samen te werken?

Antwoord: Het besluit over de concessie indeling en daarmee de samenwerking wordt genomen bij het vaststellen van de NvU in het voorjaar. U heeft de concept NvU nu gekregen om te zien hoe de meest optimale concessie indeling zou uitpakken.

Vraag: Krijgen we dan een lijstje met voor- en nadelen voor de samenwerking?

Antwoord: Dit wordt verwerkt in de statenbrief die bij de NvU aangeboden zal worden.

Opmerking: We willen graag betrokken zijn bij de vertaling in het PvE. We willen graag nog een soortgelijke sessie in het voorjaar om dan ook te bespreken of we inderdaad die samenwerking tussen provincies willen.

Opmerking: We willen graag een eigen marktconsultatie houden, een ronde tafel gesprek waarbij andere partijen naar ons kunnen reflecteren.

CDA

Vraag: Concessies gaan in op verschillende momenten, of gaan we eerder of later stoppen met concessies?

Antwoord: Elke concessie heeft zijn eigen startdatum en einddatum. In de eerste jaren worden er steeds delen bij de concessie gevoegd, in 2025 zijn alle concessies compleet. De concessie noord start in september 2020 is compleet in 2023 en loopt als geheel af in september 2030.

Vraag: Er wordt veel flexibiliteit gevraagd in de markt ook met betrekking tot zero emissie. Hoe gaan we om met de investeringen die een langere termijn vragen?

Antwoord: We werken dat nog precies uit in het programma van eisen. Maar we gaan uit van een gefaseerde invoering van zero emissie waarbij de vervoerder binnen kaders haar eigen transitiepad bepaalt. Verder zullen we een overnameregeling voor materieel opstellen.

Vraag: Krijgen we wel voldoende vernieuwing en kansen voor andere partijen, geven we de markt genoeg kansen?

Antwoord: De wet schrijft voor dat je geen OV mag verrichten zonder concessie. De houder van de concessie hoeft alleen andere OV te gedogen in zijn gebied als dat vooraf is aangegeven bij de aanbesteding. In alle andere gevallen is er een ontheffing nodig door de concessieverlener waarbij gekeken wordt naar de inbreuk op de concessie. Als een partij met een initiatief komt dat geen OV is dan is er alle ruimte.

Opmerking: Maak de bestuurlijk politieke constructie zo helder mogelijk, zodat we geen misverstanden hebben.

Vraag: Hoe gaan we zorgen dat de grensoverschrijdende lijnen aan de westkant van Gelderland: Nijkerk Amersfoort etc. goed geregeld gaan worden?

Antwoord: De samenwerking met andere provincies zal hetzelfde zijn als nu en waar mogelijk verbeteren. Met Utrecht wordt nauw samengewerkt en zij zullen ook gevraagd worden om over die lijnen mee te denken voor het programma van eisen.

Vraag: Hoe kunnen we Duitsland meer een plek geven.

Antwoord: Ook hier blijft de samenwerking zoals deze nu is. Ze mogen een reactie geven op de NvU en het PvE. Op lijnniveau en concessiebeheer wordt er samengewerkt

Opmerking: Een sessie a la deze voor april zou handig zijn als het stuk principieel anders wordt. Neem ons mee in belangrijke rapportages. In april inhoudelijke bespreking.

D66

Vraag: Is er in de toekomst concurrentie tussen de OV concessie en de maatwerkconcessie.

Antwoord: Onder de juiste voorwaarden, in de aanbesteding, zouden ze elkaar moeten versterken. Ieder werkt op het eigen terrein. Dit is in de aanbesteding en/of subsidieregeling te regelen.

Opmerking: *Wij zijn ook voor een bijeenkomst cq ronde tafel met vervoerders en reizigersorganisaties die ons kunnen helpen in de afweging.*

Opmerking: *Wij willen ook graag de behoefte van reizigers weten, ook in grensgebieden.*

GroenLinks

Vraag: Hoe krijgen we MVO en social return er goed in?

Antwoord: Dit zullen we in het PvE uitwerken en kan ook in het beoordelingskader een plek krijgen. Er is zeker aandacht voor.

Vraag: Hoe gaat het beheerbureau OV-Oost er uit zien?

Antwoord: Er wordt al jaren samengewerkt in één beheerbureau en staat verder los van deze aanbestedingsronde.

Vraag: Hoe gaat de concurrentie tussen OV en maatwerk eruit zien? Mag een vervoerder ook buiten de concessie maatwerk aanbieden met exploitatiegelden?

Antwoord: Hij kan aanbiedingen doen voor buiten de concessie. Dit is nooit exclusief. Hoe dit bekostigd wordt is nog niet bekend. Pilots binnen de concessie blijven ook mogelijk.

Opmerking: *We willen graag het Rocov advies horen voor we besluiten over de NvU.*

PvdA

Vraag: Waar vinden wij de criteria voor het ontwikkelplan?

Antwoord: Alles waaraan de vervoerder moet voldoen wordt in het PvE opgesteld dus daar worden de criteria voor het ontwikkelplan opgesteld.

Vraag: Hoe zit het met het transitiepad voor concessiegebieden. Hoe gaan we de verevening doen?

Antwoord: De Herverdeeleffecten maken onderdeel uit van de Samenwerkingsovereenkomst, we maken daarbij zo goed mogelijk onderscheid tussen het aanbestedingseffect en het herverdeeleffect.

PvdD

Vraag: Tabel pag 7 op welke manier is de kolom Reizigers gewogen.

Antwoord: We hebben niet aan reizigers gevraagd wat ze doen, maar naar de reizigersstromen gekeken op basis van cijfers van OV chipkaart en GSM data. Daarnaast geef je aan inschrijvers aan welke grote veranderingen er te verwachten zijn die invloed hebben op deze stromen.

Vraag: Kunnen we verschil maken in het programma van eisen tussen de verschillende soorten biobrandstoffen? Niet elke biobrandstof is onomstreden.

Antwoord: Dat kan inderdaad uitgesloten worden, maar dan moeten we die brandstoffen wel goed benoemen, onomstreden is een moeilijk definieerbaar begrip.

Vraag: Daily Urban systems is een mooie term, maar in hoeverre proberen we nu gebieden te maken die misschien het gevolg zijn van fiets en auto reizigers.

Antwoord: De lange afstanden zijn eruit gefilterd. De DUS voor de fiets is juist ook interessant voor het OV en dus de concessieomvang

Vraag: Wordt ROCOV wel betrokken? En moeten we het Gelders energieakkoord ook betrekken, of andere partijen.

Antwoord: ROCOV wordt zeker betrokken, hierin zijn veel belanghebbende partijen vertegenwoordigd zoals Rover, de ouderbonden, fietsersbond etc. Andere partijen kunnen zich altijd aansluiten bij het Rocov. Voor specifieke onderwerpen is er ook contact met andere partijen. Voor het onderwerp duurzaamheid heeft de provincie goede contacten met diverse organisaties en heeft ze ambities die allemaal meegenomen worden in de uitwerking van duurzaam OV.

Opmerking: Graag een duidelijk GO/NOGO moment aangeven. We willen ook weten wie er wanneer bij betrokken wordt. We willen graag meedoen in het PvE.

Inhoudelijk punt: duurzaamheid is niet alleen Zero Emissie, ook kijken naar klimaat.

Opmerking: Gefaseerde overgang, kijk wat het voor de mensen betekent, breng de behoefte van de reizigers in beeld.

PVV

Vraag: In hoeverre zijn de kosten van de emissievrije bus hoger of lager? In welke vorm worden deze bussen gesubsidieerd? Komen de kosten niet bij de reizigers terecht?

Antwoord: De bus is duurder maar gaat langer mee en de brandstof is goedkoper. De kosten zullen naar verwachting gelijk blijven voor het uitgangspunt zoals dat nu geformuleerd is. Als de ambities hoger komen te liggen zullen de kosten hoger zijn omdat de techniek nog duur is en er dan extra maatregelen nodig zijn voor tankfaciliteiten. De kaders voor de tarieven stelt GS vast in het tarievenhuis.

Vraag: Dus er komt in dat het tarief niet omhoog gaat?

Antwoord: Het tarievenkader is leidend.

Opmerking: Duurzaamheidsverhaal moet op tweede plaats, eerst het belang van de reiziger. Duurzaamheid komt later.

Antwoord: Het bestuursakkoord zero emissie dat door de provincies getekend is, is leidend. We sluiten aan bij wat de markt kan.

Opmerking: Inhoudelijke punten: stel hoge eisen aan punctualiteit en veiligheid. De zero emissie mag niet meer kosten dan nu.

Opmerking: Meer flexibiliteit is goed, vier keer per uur een flexbusje is beter dan twee keer per uur een grote bus. Flexibiliteit mag niet ten koste gaan van het aanbod.

Seniorenpartij

Vraag: In hoeverre kunnen we de rendabele lijnen van Amsterdam-Almere incorporeren?

Antwoord: Deze lijnen zitten in de concessie Almere omdat dit gericht is op de Randstad. Deze concessie is net verleend, het is de komende jaren daarom niet opportuun om hierover na te denken. In de toekomst wellicht wel, maar het reizigersbelang staat voorop.

Vraag: Betrekken we wel alle belangengroepen zoals: ouderen, scholieren, bedrijven en vooral ROVER?

Antwoord: Veel belangengroepen zijn vertegenwoordigd in ROCOV. Daarnaast leggen we de NvU ook voor aan andere overheden en kunnen marktpartijen erop reageren.

SP

Vraag: Wat is het economische voordeel van deze concessie indeling?

Antwoord: Er zijn economisch sterke gebieden en zwakke gebieden. Voor de economie is het goed als deze gebieden bij elkaar blijven zodat de bereikbaarheid van sterke gebieden, de steden over het algemeen, goed blijft vanuit de regio.

Vraag: Hoe legt de politiek straks verantwoording af, aan welke gedeputeerde? Wie is er politiek verantwoordelijk en wat als gedeputeerden het niet eens zijn?

Antwoord: Het korte antwoord is: uw eigen gedeputeerde is en blijft aanspreekpunt, net zoals nu in Overijssel en Flevoland rond de IJsselmond concessie. U gaat namelijk over de eigen kaders en financiën. De Staten geven zo min mogelijk invloed uit handen. Er wordt een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met afspraken over omgaan met verschillen van mening.

Opmerking: Dit is een goede bijeenkomst. We hebben wel zorgen over de verantwoordelijkheidsverdeling en aansturing bij samenwerking in één concessie, we willen daar graag expliciet een besluit over nemen. We willen net als de PvdD dat de behoefte van de reizigers in beeld wordt gebracht.

VVD

Vraag: Kunnen nieuwe ontwikkelingen ook ingebracht worden, een Ademende concessie zoals ze dat in het noorden noemen?

Antwoord: We bouwen op allerlei manieren in om gedurende de concessie veranderingen door te kunnen voeren. Een ontwikkelplan is een van de middelen. De uitdaging zal zijn om van eerdere afspraken af te wijken. Ook dit is een ademende concessie.

Vraag: Hoe worden de randvoorwaarden t.a.v. infrastructuur voor Zero emissie ingevuld?

Antwoord: Er worden afspraken gemaakt met gemeenten, daar is elders al ervaring mee opgedaan. We moeten nog beslissen of we dit als provincies oppakken, of aan de markt overlaten, beide hebben voor- en nadelen en de markt geeft daarover wisselende signalen af.

Opmerking: De Striktheid in de planning van de concessie hoor ik niet bij vul en laadpunten.

Antwoord: Deze planning is gekoppeld aan het transitiepad van de vervoerder naar zero emissie.

Bijdrage Overijssel Openbaar vervoer

OV concessie Gelderland, Overijssel en Flevoland

In 1998 werd het opdrachtgeverschap voor het stads- en streekvervoer gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar provincies en toenmalige stadsregio's. In daaropvolgende jaren volgt de decentralisatie van een aantal regionale treindiensten naar provincies. Via het provinciefonds krijgen de provincies middelen om deze taak in te vullen.

Met de invoering van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) is op 1 januari 2001 de concessiesystematiek in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Een concessie geeft een vervoerder het exclusief recht om openbaar vervoer in een bepaald gebied en/of op bepaalde verbindingen te verrichten; het is niet toegestaan om openbaar vervoer zonder een daartoe verleende concessie te verrichten. Concessie worden verleend via een Europese aanbestedingsprocedure.

Concessieindelingen (en het openbaar vervoer) zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Waar in 2001 gestart werd met kleine concessies voor 4 jaar, besteden we in het land nu aan voor 10 jaar voor aanmerkelijk grotere concessies. De concessiegrenzen zijn doorgaans ook de provinciegrenzen. Grensoverschrijdende samenwerking gebeurt al jaren tussen Flevoland en Overijssel.

De grote opgaven op dit moment in alle concessies in Nederland zijn:

- Aansluiten bij de reizigersstromen en veranderende vervoerbehoefte
- Flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe vormen van mobiliteit
- Toekomst vast en betaalbaar OV
- Verdere verduurzaming
-

De concessie regelt wie het openbaar vervoer mag uitvoeren en binnen welke, door de provincie geschetste kaders dat moet gebeuren. Deze kaders worden bepaald in de OV visies van de verschillende provincies.

Gelderland, Overijssel en Flevoland bundelen hun krachten om gezamenlijk deze grote opgaven op te pakken. Dat betekent grensoverschrijdend aanbesteden om daarmee een goed OV-product voor de reizigers te kunnen realiseren.

De concessie is gericht op wat de wet (WP2000) Openbaar Vervoer noemt. Innovatie in mobiliteit (deelfietsen, deelauto's) zullen zeker ook buiten de concessie plaats vinden.

De grens tussen openbaar vervoer en andere vormen van vervoer vervaagt steeds meer. Ook het regeerakkoord spreekt hier over. Dat vereist ruimte in de concessie om bij te sturen.

Tijdens de uitvoering vindt er voortdurend overleg plaats met de concessiehouder. Halverwege de concessie is een ijkmoment om met de vervoerder eventueel bakens te verzetten.