

Informatienota voor Provinciale Staten nr. PS/2017/346

Start aanbesteding Openbaar Vervoer 2020

Datum
18 april 2017

GS-kenmerk
2017/0160086

Inlichtingen bij
mw. A. Koot, telefoon 06 53730169
e-mail A.Koot@overijssel.nl

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Start aanbesteding Openbaar Vervoer 2020

Bijlagen

1. Reactie ROCOV West Overijssel en Twente (te raadplegen via www.overijssel.nl/sis)
2. Reizigersstromen en huidige concessie-indeling (te raadplegen via www.overijssel.nl/sis).

1. Inleiding

In 2020 eindigt een aantal openbaar vervoer concessies in de provincies Gelderland en Overijssel. Dat betekent dat er voor een aantal concessies opnieuw aanbesteed moet gaan worden. Zowel Gelderland, Overijssel als Flevoland hebben de afgelopen periode een nieuwe OV visie vastgesteld. De provincies staan voor dezelfde hoofdpunten:

- Flexibiliteit in de concessie om uitvoering te kunnen geven aan de OV Koers/Visie en de te verwachten transitie/innovatie in het openbaar vervoer.
- Zero Emission Busvervoer, na 2025 dienen alle in te stromen bussen Emissievrij te zijn.

De drie provincies hebben gezamenlijk geconstateerd dat het zinvol is de huidige concessiegrenzen nu opnieuw te bezien. Nu er een aantal concessies tegelijk aflopen is dit het juiste moment. Gezamenlijk aanbesteden is een proces dat zorgvuldig en op de goede manier moet worden doorlopen. In Flevoland en Overijssel zijn hier al ervaringen mee opgedaan. De samenwerking met drie provincies in de aanbesteding is nieuw.

Voorafgaand aan de, gezamenlijk met de drie provincies op te stellen, Nota van Uitgangspunten wordt in alle provincies aan GS/PS een provincie-eigen notitie voorgelegd.

GS heeft aangegeven de voorkeur te hebben voor het uitwerken van de voorkeursoptie 1 waarbij uitgegaan wordt van:

- Het toewerken naar grote concessies en het nu uitwerken van de Nota van Uitgangspunten van de gezamenlijke concessie Noord.
- Daarbij de scope van de concessie beperken tot busvervoer.
- De opbrengsverantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen.

GS wil PS graag informeren over voorkeur van GS die zal worden uitgewerkt in de Nota van Uitgangspunten. Het feitelijke besluit over de gezamenlijke aanbesteding vindt pas plaats bij het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten door PS.

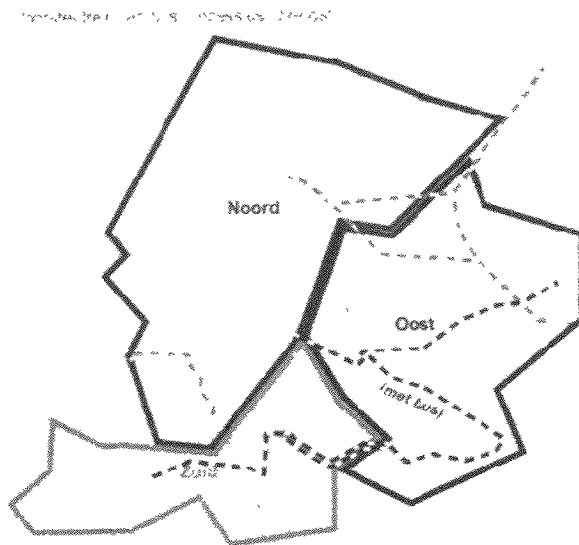
2. Beschrijving van voorkeursoptie 1 en optie 2

Beschrijving Voorkeursoptie 1

Het voorstel is om stapsgewijs toe te werken naar drie grote provinciegrensoverschrijdende concessies.

De concessie Noord is de eerst aan te besteden concessie. Deze bestaat uit een groot deel van de bestaande concessie Veluwe (van Gelderland), IJsselmond, mogelijk ook Lelystad en een groot deel van Midden Overijssel. Tijdelijk zal ook het Sallandse deel van Midden Overijssel onderdeel uitmaken van de concessie.

Voor de toekomstige concessie Oost (in te gaan in 2023) wordt in de komende periode onderzocht of dit een multimodale, dus bus en trein in één concessie, blijft of dat de spoorlijnen en buslijnen apart worden aanbesteed. Dit besluit wordt op een later moment voorgelegd (2019/2020).



Figuur 3: nieuwe concessie-indeling

Met de aanbesteding van deze concessie Noord besteden wij alleen het busvervoer aan. Dat wil zeggen het busvervoer op het Kernnet en het busvervoer binnen de Mobiliteitsmix. De aanvullende systemen (kleinschalige systemen, vrijwilligerssystemen, deelauto's, deelfietsen) worden niet met deze concessie aanbesteed en vallen buiten de concessie.

De opbrengstverantwoordelijkheid wordt in de nieuwe concessie volledig bij de vervoerder gelegd.

Beschrijving optie 2

Deze optie is feitelijk de huidige situatie ten aanzien van de concessie-indeling. Voor Overijssel betekent dat een concessie Midden Overijssel en een concessie IJsselmond.

Door slimme uitruil van lijnen en veel afstemming met Gelderland en Flevoland wordt, net als in de huidige situatie, geprobeerd om voor de reizigers een zo goed mogelijk product te realiseren.

De scope van de concessie zal ook in dit geval uitsluitend het busvervoer zijn. De aanvullende systemen worden niet mee aanbesteed en vallen buiten de concessie.

De opbrengstverantwoordelijkheid kan in deze optie ook een gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid zijn.

De mogelijkheid om een deel van de concessie IJsselmond wel samen te voegen met de concessie Midden Overijssel staat in deze optie nog open.

3. Advies Rocov

Het ROCOV West Overijssel en ROCOV Twente is reactie gevraagd over de voorkeursoptie. Deze adviezen/aandachtspunten zijn integraal opgenomen in bijlage 1.

4. Argumenten toewerken naar grotere concessies

Voordelen:

Reizigers houden zich niet aan provinciegrenzen

De huidige concessies, behalve IJsselmond, zijn gebaseerd op de provinciegrenzen. De vervoersstromen, de reispatronen van de reizigers, zijn echter grensoverschrijdend en denkend vanuit de reizigers zijn de provinciegrenzen niet relevant. De verwachting is dat door het uitgaan van vervoersstromen de concessie efficiënter en meer op de reiziger toegespitst kunnen worden.

In bijlage 2 is een kaartbeeld van de reizigersstromen opgenomen.

Kleiner wordende concessies

Als gevolg van de ontwikkelingen, meer beschikbare mobiliteitsconcepten, recente bezuinigingen worden de concessies de komende jaren kleiner. De concessies kunnen daardoor minder aantrekkelijk worden voor de markt wat kan leiden tot minder inschrijvingen en hogere prijzen. Reden om over te gaan op grotere concessies.

Opgaven duurzaamheid worden groter

Zero Emission Bus heeft als doel om na 2025 alleen nog emissieloos materieel in te laten stromen. De opgave houdt niet op bij het materieel maar heeft impact op de exploitatie en stelt eisen aan de laadinfrastructuur. Met name de laadinfrastructuur zal op knooppunten moeten worden gerealiseerd. De verwachting is dat realisatie en exploitatie efficiënter kan met zo min mogelijk vervoerders rondom knooppunten.

Gezamenlijke activiteiten werkt efficiënt

Binnen OV-oost, de beheersorganisatie van de concessies wordt al provinciegrens overschrijdend samengewerkt. De afgelopen jaren zijn er stappen gezet om in de uitvoering gezamenlijk op te trekken:

- De gezamenlijke beheersorganisatie OV-oost als samenwerkingsvorm.
- Uniformiteit in de tarieven, tarievenhuis Oost.
- Gezamenlijke aanpak ten aanzien van marketing en promotie (Ervaar het OV).
- Gelijke kwaliteitseisen ten aanzien van de uitvoering.

Goede ervaring met grensoverschrijdende concessie

Er is in Overijssel en Flevoland al ervaring opgedaan met de grensoverschrijdende concessie IJsselmond. Die ervaringen zijn zeker positief te noemen. Er is voldoende ruimte voor eigen invulling. Beide provincies maken eigen keuzes en hebben intussen eigen OV-visies opgesteld.

Aansluiting bij eigen en landelijk beleid

Deze visie en aanpak op het gebied van aanbesteden is in lijn met het recent landelijk vastgestelde toekomstbeeld OV 2040 waarin innovatie en versnelling sleutelwoorden zijn met daarbijbehorende opgaven rond financiering en aansturing.

De aanpak sluit tevens aan bij het Koersdocument OV waarin u streeft naar *anders, beter, concurrerend en duurzame mobiliteit*.

U heeft aangegeven te hechten aan regie op de mobiliteitsmix. Met deze aanpak houden wij de regie op de aanvullende systemen zelf. Wij leggen deze niet bij de vervoerder. Dit past bij de samenwerking en integrale programmering waar wij met de gemeenten mee zijn gestart.

Nadelen:

In de uitwerking tot een Nota van Uitgangspunten en later tot een bestek zullen wij een aantal complexe juridische en financiële vraagstukken tegenkomen. De groei naar een grote concessie Noord betekent bijvoorbeeld dat er sprake is van een infasering en uitfasering van (delen van) concessies. De concessie IJsselmond loopt bijvoorbeeld in 2023 af. Met het aanbesteden van de nieuwe concessie Noord moet IJsselmond in 2020 al in de aanbesteding opgenomen worden. Het is niet mogelijk om het besluit om IJsselmond in de concessie Noord op te nemen pas later te nemen. Dit zou tot een wezenlijke wijziging van de concessie leiden en dat is wettelijk niet toegestaan. Dat betekent dat IJsselmond eerder wordt aanbesteed dan wanneer er geen gezamenlijke concessie wordt aanbesteed.

5. Argumenten scope van concessie Noord bus

Met de aanbesteding van de concessie Noord besteden wij alleen het busvervoer aan. Dat geldt voor voorkeursoptie 1 en voor optie 2.

Dat wil zeggen het busvervoer op het Kernnet en het busvervoer binnen de Mobiliteitsmix. De aanvullende systemen (vrijwilligerssystemen, deelauto's, deelfietsen) in de mobiliteitsmix worden niet met deze concessie aanbesteed en vallen buiten de concessie.

In Nederland zien wij twee bewegingen ontstaan rond nieuwe mobiliteit. In echt stedelijk gebied zoals de Randstad kiest men soms 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. 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 OV bedrijven daar goede ideeën over hebben is een concessiestructuur niet de beste manier om een dergelijk flexibel systeem aan te sturen dan wel te realiseren. 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, andere bedrijven en (kleine en soms lokale) aanbieders nodig om in een gebied werkelijk een breed en passend palet van mobiliteitsmogelijkheden aan te bieden.

Als Provincie behouden wij daarmee, als Marktmeester, de volledige regie op de Mobiliteitsmix. U heeft als Staten hier op aangedrongen. De verantwoordelijkheid voor de aansluiting van de Mobiliteitsmix op het kernnet op knooppunten is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vervoerder en provincie.

Bovenstaande wil niet zeggen dat OV bedrijven uitgesloten zijn van het aanbieden van nieuwe concepten. Ze kunnen dit buiten de concessie aanbieden en zullen in het aanbestedingstraject wel op innovatiekracht worden geselecteerd.

Wij stellen voor om in de Nota van Uitgangspunten uit te gaan van een zg. busconcessie. Dat wil zeggen het busvervoer op het Kernnet en het busvervoer binnen de Mobiliteitsmix. Wat wij precies onder bus verstaan (minimaal 8 persoons of alleen grote bussen) werken wij uit in de Nota van Uitgangspunten.

6. Argumenten opbrengstverantwoordelijkheid volledig bij de vervoerder

In het Koersdocument OV is aangegeven dat de provincie streeft naar opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder maar dat een vorm van gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid niet uitgesloten wordt.

Voor de nieuwe concessie Noord (voorkeursoptie 1) wordt voorgesteld de opbrengstverantwoordelijkheid volledig bij de vervoer te leggen om de volgende redenen:

- Dit past bij de uitdagingen die de vervoerder heeft voor het busvervoer.
- Dit past bij de financiële risicoafdekking in relatie tot de indexering.
- In Twente (en in Gelderland) ligt de opbrengstverantwoordelijkheid, met goede ervaringen, bij de vervoerder.

7. Kanttekeningen

Voorwaarde voor grensoverschrijdende concessies en dus gezamenlijk aanbesteden is dat er helderheid is over welke beleidsruimte er in de aanbesteding en het concessiebeheer blijft voor de Staten van de diverse provincies.

Uitgangspunt is dat tijdens de concessie iedere provincie (GS/PS) zelf verantwoordelijk is voor het voorzieningenniveau, dus de mate waarin het vervoer wordt uitgebreid of ingekrompen. De mate waarin kernen worden bediend, de mate waarin een vangnet (OV, regiotaxi of een andere product) wordt geboden.

Iedere provincie stelt zelf de dienstregelingwijzigingen dan wel vervoersplannen vast voor haar eigen lijnen. Dit is ook de werkwijze in de huidige situatie en optie 2.

Bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten wordt dit verder uitgewerkt.

8. Het vervolg

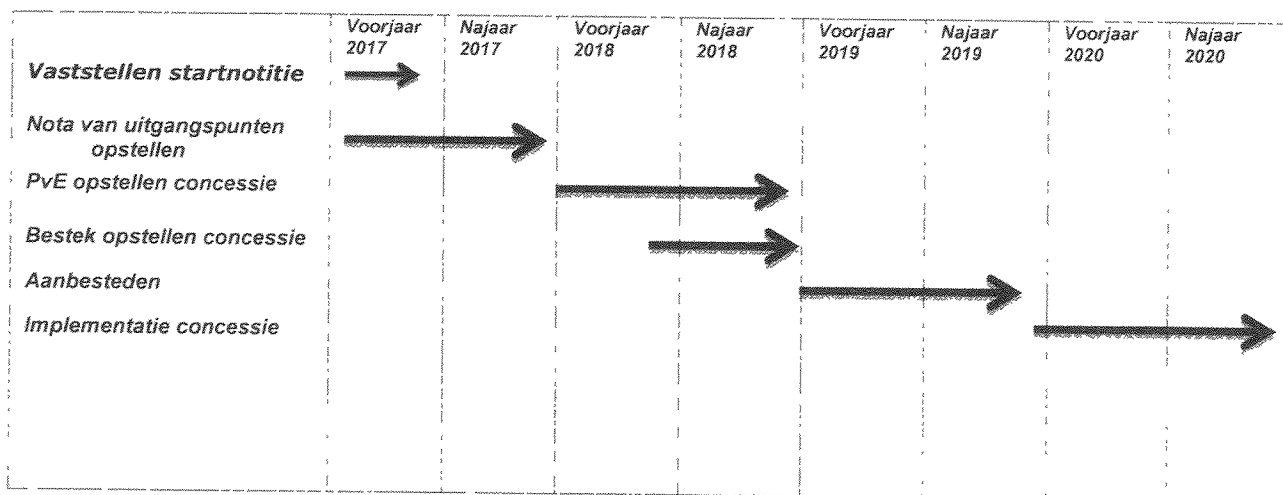
In alle provincies wordt op dit moment aan PS gevraagd in te stemmen met een verkenning naar de gezamenlijke aanbesteding met de scope van de concessie op Bus en de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder als uitgangspunt. Deze nota's zijn niet identiek omdat in de drie provincies andere accenten liggen op deze vraagstukken en wij niet allemaal hetzelfde uitgangspunt en dezelfde terminologie kennen.

Indien PS in Gelderland en Flevoland instemmen met de verkenningen dan is er een basis om een gezamenlijke Nota van Uitgangspunten op te stellen voor de aanbesteding van het lijngebonden openbaar vervoer in de concessie Noord.

Bij het opstellen van deze Nota van Uitgangspunten zullen wij ook in overleg gaan met gemeenten, omringende concessieverleners en andere belanghebbende partijen. 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.

Met het vaststellen van de Nota van Uitgangspunten schept u de inhoudelijke en financiële kaders voor de aanbesteding.

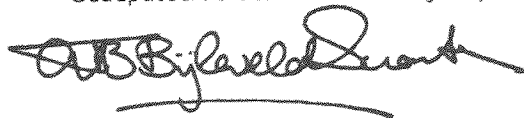
Het opstellen van het Programma van Eisen (PvE) en het bestek en de uitvoering van de aanbesteding is de verantwoordelijkheid van GS.



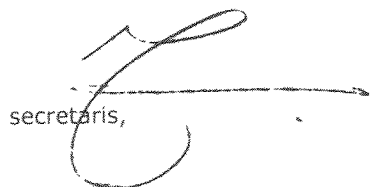
Indien Gelderland of Flevoland niet instemmen met de verkenningen en opstellen van een gezamenlijke Nota van Uitgangspunten dan is een gezamenlijke aanbesteding niet mogelijk. U krijgt dan eind van het jaar een Nota van Uitgangspunten aangeboden die alleen de Overijsselse concessie (Midden Overijssel en IJsselmond) betreft (optie 2).

Indien bij het vaststellen van de gezamenlijke Nota van Uitgangspunten blijkt dat er toch onoverbrugbare verschillen zijn, dan is er voldoende tijd om een nieuwe Nota van Uitgangspunten op te stellen voor de Overijsselse concessie (optie 2).

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter,



secretaris,



Provincie Overijssel
T.a.v. mevr. A Koot
Postbus 10078
8000 GB Zwolle

Uw kenmerk: 4213085

Uw datum: 23 maart 2017

Ons kenmerk:

Afschrift: de heren J.

Hoogeland, W. Dijkstra en

F.M.M. Sterken,

allen provincie Overijssel

Rocov's in Oost

ROCOV Overijssel

Secretariaat

Mw. M.M.E. Mulder

Mauritsstraat 23

2316 SN Leiden

secretaris@rocovoverijssel.nl

Betreft: *gemeenschappelijke advies van de ROCOV's Overijssel en Twente over voorbereiding/startnotitie aanbesteding 2020*

Leiden, 16 mei 2017

Geachte mevrouw Koot,

Op 23 maart heeft u de adviesaanvraag over de voorbereiding aanbesteding 2020 per e-mail aan het Rocov Overijssel en het Rocov Twente doen toekomen. De Rocov's van Overijssel en Twente hebben besloten op deze adviesaanvraag een gemeenschappelijk advies te geven. Waar het woord "wij" voorkomt zijn de Rocov's Overijssel en Twente bedoeld.

Een vergelijkbaar document is onder de titel "startnotitie volgende ronde aanbesteden" door de provincies Gelderland en Flevoland gestuurd naar respectievelijk het Rocov Gelderland en het Rocov Flevoland. In ons advies gebruiken wij verder de term startnotitie.

De drie startnotities verschillen op een aantal punten qua naamgeving en inhoudelijke nuances. De kern van alle drie startnotities is echter het zelfde: een opzet voor een nieuwe indeling van de OV-concessies in de Regio Oost (hierna aangeduid met herindeling).

De herindeling raakt alle Rocov's. Op 11 april hebben delegaties van de drie provincies en de vier Rocov's van gedachten gewisseld over de drie gemeenschappelijke hoofdthema's van de startnotities. Er is aan de Rocov's verzocht om uiterlijk op 16 mei 2017 hun adviezen uit te brengen. De vier Rocov's hebben besloten in het advies aan hun provincie een aantal gemeenschappelijke opmerkingen op te nemen en per Rocov specifieke punten in een aparte paragraaf toe te voegen. Daarbij is ons vertrekpunt vanzelfsprekend de toegevoegde waarde die de herindeling kan bieden voor de reizigers.

In paragraaf 1 behandelen wij een aantal algemene aandachtspunten over de onderwerpen nieuwe indeling van de concessie gebieden, andere invulling/scoop van de concessies en volledige opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerders. Over deze zaken geven de vier Rocov's in Oost een niet letterlijk maar wel qua strekking gelijklopende advies.

In paragraaf 2 benoemen de Rocov's van Overijssel en Twente de specifieke aandachtspunten, die zij van belang vinden voor een geslaagde herindeling en invulling van de nieuwe concessies.

In paragraaf 3 voegt het Rocov Twente een opvatting toe betreffende de toekomstige scoop van de concessies voor Oost voor de spoorsector. Deze opvatting is momenteel niet een gedeelde opvatting van de vier Rocov's en komt geheel voor de verantwoordelijkheid van het Rocov Twente.

In de slotparagraaf 4 roeren wij nog een recent punt aan dat van invloed zou kunnen zijn op de besluitvorming over de nieuwe concessies.

1 Algemene punten

1 A De herindeling

Zienswijze

In februari 2016 hebben de Rocov's van de Regio Oost aan de drie provinciebesturen een notitie gestuurd met de titel "Samenwerking en optimalisering concessies Oost". Daarin pleiten de Rocov's onder meer voor een optimalisatie van de lijnennetten met een betere afstemming op de vervoerstromen. Het is verheugend dat de provincies dit inzicht met ons delen.

In de Regio Oost bestaan al jaren concessies die de provinciegrenzen overschrijden en die door meerdere provincies gezamenlijk zijn gegund en worden beheerd. Ervaringen

met het huidige concessie- en provincie overschrijdende OV werpen hun vruchten af voor de reizigers.

Deze positieve houding wil echter niet zeggen dat de vier Rocov's zonder meer achter de in de startnotities gepresenteerde aanpak staan. Onderstaand treft u een aantal algemene aandachtspunten aan betreffende de herindeling.

1. De schaalgrootte van de concessiegebieden

De vier Rocov's onderschrijven het uitgangspunt dat grotere concessies interessanter zullen zijn voor vervoerbedrijven om in te schrijven, mede vanwege het gegeven dat door bezuinigingen de onderkant van het OV onder druk komt te staan. Hierbij past het voorstel om toe te werken naar drie grote bus concessies/multimodale concessies in plaats van de huidige zes kleinere concessies. Dat maakt een meer op de vervoerstromen toegesneden indeling mogelijk waarbij voorkomen wordt dat concessiegrenzen dwars door stedelijke gebieden gaan lopen. Dat is voor de vier Rocov's in Oost een belangrijk argument. Hierbij past wel de kanttekening dat de voorgestelde verschuiving van concessiegrenzen voor bepaalde steden nieuwe problemen kan opleveren (zoals Apeldoorn).

Het motief dat schaalvergroting nodig is voor een voor de vervoerders aantrekkelijke concessie is echter niet alles bepalend, omdat ook andere factoren van belang zijn. Het gaat de vervoerders niet alleen maar om DRU's, maar ook om zaken als samenhang binnen een concessie, de feederfunctie van het vaste lijnennet, ruimte voor innovatie en een flexibele concessie. Zie ook paragraaf 1B en paragraaf 4.

Advies: De vier Rocov's gaan akkoord met aanpassingen van de indeling van concessies, waarbij de vervoerstromen als uitgangspunt worden gehanteerd. Leg de grenzen wel zodanig dat geen nieuwe problemen ontstaan. Maak goede afspraken over de grensoverschrijdende lijnen met aanliggende provincies.

2. Gebiedsconcessies gewenst

Dit punt volgt regelrecht uit het vorige punt. Bij pure lijnconcessies behoort de feederfunctie van het vaste lijnennet niet tot de taak van de vervoerder, terwijl de Rocov's vinden dat dat wel zou moeten. Dit punt speelt vooral bij grofmazige lijnnetten en die komen steeds meer voor in stad- en streekvervoer. Zie verder bij paragraaf 1 B.

3. Betere kaarten met precieze afbakening van de concessies

De in de startnotities opgenomen kaarten zijn te klein en te onduidelijk om de precieze afbakening van de nieuwe concessies goed te kunnen traceren en de impact daarvan goed te kunnen beoordelen.

Verzoek: De Rocov's ontvangen graag grotere en meer gedetailleerde kaarten die nauwkeurig aangeven waar de concessie grenzen precies lopen.

4. Gevolgen van nieuwe concessiegebieden voor Tarievenhuis Oost (THO) nader bezien

De concessieabbonnementen zijn hierbij het primaire aandachtspunt. De Rocov's hebben negatief geadviseerd over de afschaffing van de sterabbonnementen en de introductie van de concessie-gebonden Altijd Vrij abonnementen in alle concessies. Door de grotere

oppervlakte per concessie vanwege de herindeling wordt de grofmazigheid van Altijd Vrij nog groter. Dit type abonnement wordt daarmee een nog minder adequaat alternatief voor het sterabonnement dan nu. Daarom dringen de Rocov's er met klem op aan dat de provincies en vervoerders hun starre houding op dit punt laten varen en meewerken aan het zoeken naar een alternatief. Een combinatie van sterabonnement en trajectabonnement is wellicht een goed alternatief, maar eventuele andere oplossingen zijn ook bespreekbaar. Wordt vervolgd bij de bespreking van fase 3 van het Tarievenhuis Oost.

Advies: Neem in de verkenningen/voorstellen randvoorwaarden voor tarieven/abonnementen en tariefacties mee en houdt daarbij rekening met het eerdere gemeenschappelijke advies van de vier Rocov's van Oost over het THO.

5. Terughoudendheid gewenst bij beleidsvrijheid invulling concessies

In de startnotities wordt specifiek aangegeven dat de provincies verantwoordelijk blijven voor "hun deel" van de concessie. Dat kan inhouden dat er binnen één concessie verschillen ontstaan bij zaken als tarieven, de opzet van de lijnvoering binnen en buiten het kernnet, het kleinschalige vervoer en de frequenties per type lijn. Dit vinden de vier Rocov's van Oost zeer ongewenst. Een gezamenlijke concessie met aanmerkelijke verschillen op hoofdlijnen doet afbreuk aan de homogeniteit en transparantie van een concessie en bemoeilijkt een goede uitvoering. Dat is niet in het belang van de reizigers en de vervoerder. Het zal ook de animo om een bod te doen verkleinen.

Advies: Hanteer zo veel mogelijk dezelfde beleidsuitgangspunten.

6. Handhaving bestaande multimodale concessies gewenst

Er zijn nu drie multimodale concessies in Regio Oost (Twente/ZHO, Achterhoek-Rivierenland en Breng). Bij de herindeling komen de betrokken regionale spoorlijnen in de concessies Oost en Zuid te liggen.

In het gebied van de concessies Oost en Noord liggen ook de regionale spoorlijnen Zwolle-Kampen, Zwolle-Enschede, Zwolle-Gramsbergen en Almelo-Hardenberg. Deze spoorlijnen zijn ondergebracht in pure treinconcessies van Syntus en Arriva die nog lopen tot in 2032 en 2027. Het is daardoor (vooralsnog) onmogelijk om van Noord en geheel Oost multimodale concessies te maken. Een belangrijk voordeel van multimodale concessies - vooral bij visgraatnetwerken en daar komen er steeds meer van - is tariefintegratie tussen bus en trein. Denk aan easy trip (één keer opstaptarief bij doorgaande reis met trein en bus) en aan sterabonnementen en Altijd Vrij abonnementen die op bus en trein geldig zijn. Bovendien bieden multimodale concessies de reizigers de beste garantie voor een goed op elkaar afgestemd netwerk van vervoersmogelijkheden.

Advies: Handhaaf de multimodaliteit van de nieuwe concessies Oost en Zuid in ieder geval voor zover het gaat om de nu al in deze gebieden bestaande multimodale spoorlijnen.

Om de multimodale voordelen in Noord en heel Oost mogelijk te maken adviseren de vier Rocov's van Oost om daartoe afspraken te maken met de nieuwe concessiehouders van Noord en Oost en Arriva en Syntus.

7. Gefaseerde aanbesteding nieuwe concessies

Bij het tot stand komen van de drie nieuwe concessies zijn de verschillende afloop termijnen van de bestaande concessies een complicerende factor. Een ingewikkeld proces van aanbesteden en in de tijd verschillende verschuivingen tussen concessies is onvermijdelijk. De vier Rocov's van Oost zijn daarvoor wel wat huiverig. Worden de vervoerders daarmee niet afgeschrikt en raken de huidige vervoerders die een bestaande concessie (of een deel daarvan) verliezen, maar nog wel een aantal jaren moeten uitvoeren, niet vleugellam en ongeïnteresseerd? Dat mag niet ten koste van de reizigers gaan. In de startnotitie geven de provincies daarvoor te weinig waarborgen. De provincies erkennen wel dat dit financiële, juridische en organisatorische vraagstukken met zich gaat meebrengen, waarvan men nu de gevolgen nog niet kan overzien.

Advies: Laat allereerst uitzoeken hoe een gefaseerde aanpak tot stand kan komen en geef vervolgens duidelijk aan onder welke voorwaarden de huidige concessies kunnen instromen in de nieuw opgezette concessie gebieden.

1B De scope van de concessies en de opbrengstverantwoordelijkheid

Zienswijze

Deze twee onderwerpen hangen nauw met elkaar samen. De Rocov's stemmen ermee in de vervoerders volledig opbrengstverantwoordelijk te maken. Maar dan moet de vervoerder wel de ruimte krijgen om niet alleen vervoer aan te bieden bij het kernnet en de drukkerie periodes van de mobiliteitsmix/flexnet/aanvullend-net(hierna aangeduid met mfa). De vervoerder moet ook de kans krijgen een prominente rol te spelen bij het kleinschalig vervoer van mfa. De Rocov's vinden de in de startnotities voorgestelde scope dus te beperkt. Zie de onderstaande vier punten.

1. Het alleen aanbesteden van grote (>8 personen) bussen ongewenst

In de startnoties staat dat bij de concessie Noord alleen bussen worden aanbesteed en niet de alternatieven. Het komt erop neer dat alle kleinschalige alternatieven buiten de concessie om worden geregeld en/of aan de vrije markt en participatiemaatschappij worden overgelaten. In de concessie zullen alleen bussen voor meer dan acht personen worden ingezet. In paragraaf 1A is bij de punten 1 en 2 al aangegeven dat de vier Rocov's van Oost het niet eens te zijn met deze aanpak. De Rocov's vragen zich af of een dergelijke concessie nog wel interessant is voor de vervoerders. De Rocov's betwijfelen bovendien of de markt wel gretig wil inspringen op het ontwikkelen en aanbieden van kleinschalige mobiliteitsconcepten in krimpende concessies. Het opzetten van diverse nieuwe mobiliteitsconcepten buiten de concessies om brengt het gevaar met zich mee dat de samenhang in het hele vervoersysteem verloren gaat. De Rocov's vinden dat de vervoerders de gelegenheid moeten krijgen de feederfunctie voor het kernnet van stad en streek te verzorgen. Dat kan bijvoorbeeld door het inzetten van grote bussen, kleine (buurt)bussen, belbussen, door de vervoerder gearrangeerde meerij-initiatieven en door fietsen beschikbaar te stellen bij belangrijke haltes en OV knooppunten. De vervoerder kan hierbij ook het doelgroepenvervoer inschakelen via afspraken met de uitvoerders daarvan.

Advies: Maak ook ruimte voor kleinschalige vervoerconcepten binnen de concessies.

2. De regierol bij de vervoerder leggen

Een groot vraagteken is de aansturing van kleinschalige nieuwe mobiliteitssystemen die vanuit de markt of de participatiemaatschappij opkomen. Wie zorgt voor de onderlinge afstemming en voor de aansluiting op het kernnet? De Rocov's vinden dat de regierol van kleinschalige mobiliteitssystemen binnen mfa bij de vervoerder thuis hoort. Die rol houdt in dat de vervoerder bij kleinschalig vervoer particuliere initiatieven initieert, stimuleert, en zelf ontwikkelt en op zich neemt als deze initiatieven niet vanuit de markt of vanuit lokale gemeenschappen ontstaan. Alleen dan kan de samenhang binnen een concessie worden geborgd en alleen op deze wijze kan de reiziger, die het kernnet wil bereiken of vanaf het kernnet naar zijn of haar bestemming wil, de vereiste zekerheid worden geboden. Dat houdt in dat er vervoer is binnen de afgesproken tijdvensters, dat dit vervoer op een veilige wijze plaatsvindt, dat dit vervoer ook toegankelijk is voor reizigers met een functiebeperking, en dat het vervoer te vinden is op apps en internet. Via een lappendeken van (lokale) initiatieven kunnen deze kernwaarden van OV onvoldoende worden veilig gesteld.

Advies: Geef de vervoerder de regiefunctie binnen de concessie over kleinschalige nieuwe mobiliteitssystemen.

3. Publiek Vervoer (PV) combineren met OV in aanbesteding nieuwe stijl

OV is lijn-gebonden voor iedereen toegankelijk collectief vervoer volgens dienstregeling, dat is ondergebracht in concessies. PV is ook toegankelijk voor iedereen, maar veel flexibeler van aard. Het is niet louter lijn-gebonden en het hoeft ook niet volgens een vaste dienstregeling plaats te vinden. Een deel van het vervoer binnen de mfa past daardoor beter in het PV dan in het OV. Voor een goede invulling van de regierol is daarom vereist dat bij de aanbesteding de vervoerders het OV en PV kunnen combineren in een aanbod dat deels valt onder het OV en deels onder het PV. Hierdoor ontstaat een aanbesteding nieuwe stijl. Deze aanpak verkleint ook het risico van een onaantrekkelijke afbouw concessie (zie onderstaand punt 4).

Advies: Geef de vervoerders (bij de aanbesteding) de gelegenheid kleinschalige mobiliteitssystemen die strikt juridisch niet binnen het OV passen daaraan te koppelen door OV en PV te combineren in het concessiegebied.

4. Geen afbouw concessies in de markt zetten

Het kenmerk van een afbouwconcessie is dat al bij de aanbesteding rekening wordt gehouden met een (aanzienlijke) vermindering van het aantal DRU's gedurende de looptijd van de concessie. Een dergelijke concessie mist stabiliteit en dat maakt een concessie onaantrekkelijk. De terugloop van DRU's is het gevolg van een geleidelijke verschuiving van OV naar PV. Door de vervoerder van het OV de kans te geven een prominente rol te spelen bij het PV krijgt de combinatie van OV en PV minder een afbouw karakter. Deze combinatie prikkelt de creativiteit van vervoerders bij de aanbesteding nieuwe stijl en dat bevordert goede aanbiedingen.

2 Specifieke aandachtspunten Twente en Overijssel

1. Groter gedeelte van Salland bij concessie Noord laten

In de startnotitie van de provincie Overijssel staat dat een groot gedeelte van Salland (de vijfhoek Zwolle-Deventer- Holten-Raalte-Ommen) in december 2023 van Noord naar Oost gaat. Een deel van deze vijfhoek is echter sterk op Zwolle georiënteerd en een ander gedeelte vooral op Deventer. Daarom stellen wij voor de scheidslijn Wijhe-Raalte-Ommen te trekken. De kernen Ommen, Raalte, Wijhe, Dalfsen, Heino en Lemelerveld blijven dan in Noord. De kernen Deventer, Olst, Heeten, Holten, Bathmen en Wesepe gaan dan deel uitmaken van Oost.

2. Voorkom een extreem korte concessieduur voor Salland en Zuid Veluwe

In de startnotities staat niet wat de precieze aanpak is van de verschuiving van Veluwe Zuid in december 2022 van Noord naar Zuid, en een jaar later van een gedeelte van Salland van Noord naar Oost. De Rocov's zien twee opties. Ten eerste: twee keer aanbesteden binnen twee jaar (Zuid Veluwe) of 3 jaar (Salland). Ten tweede: bij de aanbesteding van de concessies Oost en Zuid opnemen dat Salland en Zuid Veluwe tegen bepaalde voorwaarden overgenomen moeten worden, waardoor deze concessiedelen niet binnen twee of drie jaar geconfronteerd worden met mogelijk grote wijzigingen. Een concessieduur van twee of drie jaar is extreem kort en niet wenselijk. Daarom prefereren wij de tweede optie.

3. Speciale aandacht voor airport Lelystad

Airport Lelystad ligt straks in de concessie Noord en krijgt vanaf 2019 veel meer vluchten te verwerken. Daardoor ontstaat de noodzaak deze luchthaven zeer goed bereikbaar te maken per OV. In de concessie eisen voor Noord moet daar rekening mee worden gehouden. Er zijn snelle non-stop verbindingen nodig vanaf de stations van Lelystad en Harderwijk en de in te zetten bussen moeten voldoende capaciteit hebben (piekbelasting bij aankomst van vliegtuigen) en beschikken over ruimtes om bagage neer te zetten.

3 Zienswijze Twente - Toekomstige Scoop Oost

Het ROCOV Twente heeft er begrip voor, dat de concessies groter moeten worden om voor de markt interessant te zijn. De startnotitie heeft betrekking op de Bus-concessies. Het ROCOV Twente wil voorstellen om dit ook te doen voor de spoorsector, zodat het Regionale Spoor Landsdeel Oost, tegenwicht kan bieden op het monopolistische HRN – NS en ProRail.

Hierbij doet het ROCOV Twente de volgende suggestie: één spoorconcessie (dus één autoriteit) voor landsdeel Oost; Beginnend vanaf Amersfoort/Utrecht tot aan de Duitse grens. Belangrijk is dat bestaande lijnen zoals Amsterdam-Berlijn en andere Intercity's geborgd worden, dus niet worden opgeknapt. Het Regionaal Openbaar Vervoer Landsdeel Oost verdeeld in Noord, Oost en Zuid moet één hecht systeem blijven/worden, waarbij het spoor de ruggengraat/hoofdader is en gevoed wordt.

4 Slotopmerking

Recent is er een nieuwe zaak naar voren gekomen die van invloed zou kunnen zijn op de aanpak van de nieuwe concessies. Het betreft hier een rapport van Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN).

In dit rapport (zie bijlage 1) pleit FMN voor kleinere concessies met een kortere en meer vloeibare looptijd, met ruimte voor flexibiliteit, tussentijdse herziening en extra experimenteerruimte voor innovatie. Dit lijkt haaks te staan op de gekozen aanpak van Regio Oost met juist grotere concessies, een lange looptijd en een beperkte rol voor de vervoerder buiten het traditionele vaste kernnet.

Graag vernemen de Rocov's hoe de provincies aankijken tegen de opvattingen van FMN en of zij daaraan consequenties verbinden voor de aanpak.

Wij zien uw reactie op de bovenstaande vier paragrafen graag tegemoet binnen vier weken na verzending van deze brief.

Namens ROCOV Twente,
Mevr. Drs. E.F.M. Pot,
Onafhankelijk voorzitter

Dhr. E. Dambrink
Lid Rocov Twente

Namens ROCOV Overijssel,
Dhr. J. Maijers
Onafhankelijk voorzitter

Dhr. K. Wierda
Voorzitter werkgroep Stad en Streek

De heer G. Heutink
Eindredacteur advies

FMN: innovatief aanbesteden is aanjager beter en goedkoper OV

OVPro.nl |

De komst van nieuwe vormen van mobiliteit, vraagt om een noodzakelijke herinrichting van het hele OV-systeem. Dat vereist ook een nieuwe manier van aanbesteden en nieuwe concessievormen. Concessies moeten een kortere en meer vloeibare looptijd krijgen en er dient meer ruimte te komen voor flexibiliteit, de tussentijdse herziening en extra experimenteerruimte voor innovatie. De Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) stimuleert een discussie over het innovatief en gedifferentieerd aanbesteden van OV-concessies als aanjager van vernieuwend openbaar vervoer.

Woensdag werd de eerste versie van het white paper ‘Een kwestie van Gunnen’ door FMN-voorzitter Anne Hettinga aangeboden aan Stientje van Veldhoven, voorzitter van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer. FMN is de brancheorganisatie waarin streekvervoers Arriva, Connexxion, EBS en Syntus zijn verenigd. Volgens Hettinga bewijst dit white paper, dat geschreven is door adviesbureau Roland Berger, waar FMN zich al jarenlang hard voor maakt, namelijk de voordelen van marktwerking. “Slim aanbesteden stimuleert aanbieders met nieuwe oplossingen te komen en laat reizigers daarvan zo snel mogelijk profiteren.”

Marktwerking

FMN ziet het slim aanbesteden van vervoer als een middel om innovatie aan te wakkeren, wat nodig is om als OV-sector het hoofd te bieden aan de herinrichting die volgens FMN ‘fundamenteel’ is. In komende aanbestedingen – niet alleen in het streekvervoer, maar ook in de stad – moet dan ook ruimte geboden worden voor vernieuwing. Hettinga: “Marktwerking is een beladen term geworden en ik begrijp niet waarom. Wij hebben namelijk bewezen dat het niveau van het openbaar vervoer hierdoor stijgt.” Hij vraagt de politiek om goed te kijken naar lijnen die naar de markt zouden kunnen.”

In die marktwerking moeten de nieuwe concessies wel veranderen, want er is ruimte nodig voor zowel het zogenaamde ‘mass transit’ – de dikke lijnen – en de meer vraaggestuurde systemen. Gedurende de loop van de concessie overlegd kan nog worden over nieuwe vormen van vervoer, zodat vervoerders ook nog kunnen concurreren met het toenemende aantal aanbieders dat zich ook op de vervoersmarkt gaat begeven.

Nieuwe concessies

FMN heeft zelf het adviesbureau verzocht dit white paper op te stellen om op basis hiervoor aanknopingspunten te kunnen bieden over de wijze waarop de transitie naar innovatieve mobiliteit kan plaatsvinden. De consensus dat de veranderingen in het OV hard gaan, is namelijk wel bereikt. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, opdrachtverlenende regionale overheden en de vervoerders zelf vermoeden dat de behoefte aan mobiliteit groter zal worden, maar tegelijkertijd meer vraaggestuurd zal worden.

Dit zijn uitdagingen waarop de huidige concessies nauwelijks goed in kunnen spelen. “De mobiliteitsoplossingen van morgen stellen fundamenteel andere eisen aan deze concessies dan het openbaar vervoer dat wij vandaag zijn gewend”, beschrijft het paper. “Het systeem van aanbestedingen zal ruimte moeten creëren om hen, naast de situaties die echt om mass transit vragen, dit nieuwe aanbod in de markt te laten aanbieden in bestaande en/of nieuwe (deel)concessies.”

Transitie

Er zijn vijf onderdelen waarop de concessie moet veranderen, namelijk de looptijd, de geografische scope, de specificaties, de flexibiliteit en de financiering. Waar concessies nu nog circa 10 jaar lopen moet dat geleidelijk korter worden. Vraagafhankelijke concessies werken dit in de hand, bijvoorbeeld door snellere afschrijvingen, innovatiepremie's of een garantie van dat het materieel zeker zal worden overgenomen bij een nieuwe concessie.

Tevens is de omvang van de concessies nu te groot, oordeelt het rapport van Roland Berger. Hoewel dit nodig was voor operationele efficiëntie, wordt hierdoor ook een monopoliepositie gegeven aan één vervoerder, die niet langer vol te houden is. “Ook andere aanbieders van buiten het OV kunnen tussentijds komen met nieuwe/betere oplossingen dan voorzien. Een toekomstige concessie moet een balans vinden tussen vernieuwingen voor reizigers en de belangen van de concessiehouder en -verlener.”

Flexibiliteit

Met name voor de inzet van maatwerk moet meer ruimte komen in concessies. Voor zulke kleinschalige oplossingen is specificatie namelijk lastig; helemaal voor een langere looptijd. Met autonome voertuigen is het namelijk best mogelijk een volledig nieuwe groep te bereiken. Dit vereist dat de concessieverlener zich flexibeler opstelt richting de concessiehouder. Die laatste moet de kans krijgen om tussentijds de dienstverlening te herzien of de mobiliteitsvraag anders in te vullen. Het rapport waarschuwt voor een te starre houding richting vernieuwing, ook vanwege vrees voor juridische gevolgen.

Om die meer flexibele houding te kunnen hanteren en de verandering in looptijd en scope aan te passen, roept het adviesbureau op om de financiering te laten meebewegen met deze variaties. Dit kan onder meer door ontschotting tussen de verschillende vervoersvormen. Hier wordt al langer om gevraagd; niet alleen door vervoerders, maar ook door politici. Als de concessies zo worden ingericht, kunnen ze beter worden ingericht op de specifieke vervoersvraag.

Tekst loopt onder figuur door

Transitie

Het adviesbureau waarschuwt dat een transitie naar meer vraaggestuurd vervoer niet pijnloos zal verlopen, omdat dit uiteindelijk leidt tot meer concurrentie voor de bestaande vervoerders. Bovendien komt er ook concurrentie op markten die nu ‘nog niet betwistbaar’ zijn. Maar dit zorgt tegelijkertijd voor een beter en goedkoper OV, een betere benutting van belastinggeld en een betere leefbaarheid in stad en streek.

Echter, willen verantwoordelijke overheden inspelen op de veranderende vraag van de reizigers, kunnen ze niet langer concessies uitschrijven die meerdere jaren duren en tot in detail gespecificeerd zijn. Het rapport doet daarom aan vervoerders vier aanbevelingen:

1. Maximaal ruimte scheppen voor gedifferentieerd aanbesteden
2. Flexibiliteit vergroten binnen bestaande concessies
3. Nieuw te verlenen concessies gebruiken om vernieuwing aan te jagen
4. Randvoorwaarden benoemen

“Aanbesteden wordt meer dan ooit het instrument om vernieuwing te stimuleren en te sturen – en de succesvolle transitie naar aanvullende flexibele, slimme mobiliteit daarmee een kwestie van (flexibel en slim) gunnen”, sluit het rapport af. Dit gedifferentieerd gunnen kan dan ook leidend worden voor het nieuwe regeerakkoord, de midterm review voor het hoofdrailnet in 2019 en de uiteindelijke aanbesteding van dit spoornet in 2024 en voor alle komende aanbestedingen in het stads- en streekvervoer.

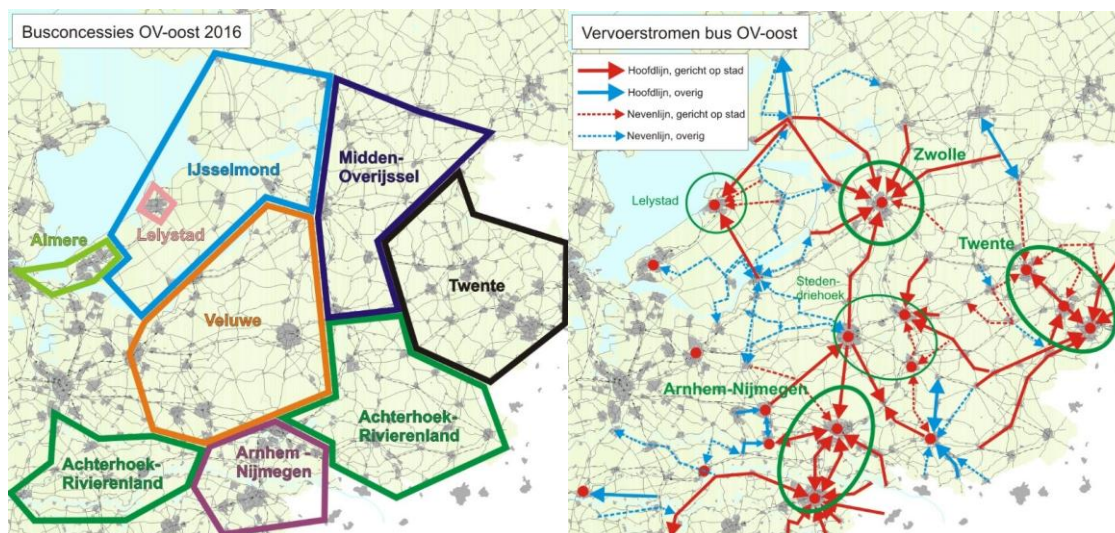
Auteur: Inge Jacobs

Inge Jacobs is vaste redacteur voor OVPro en voor Zelfrijdendvervoer.nl, het vakblad over autonome voertuigen

© 2011–2017 OVPro.nl

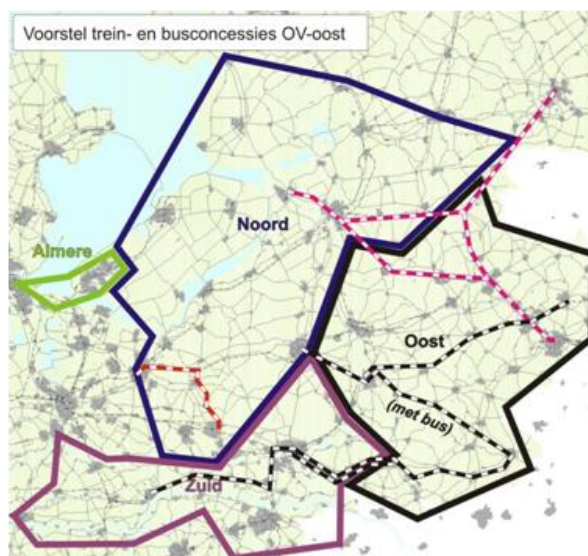
Bijlage 2: vervoersstromen en huidige concessie-indeling

In onderstaande figuren zijn de huidige concessie-indeling, de vervoersstromen (reizigerspatronen) en de uit te werken concessie-indeling weergegeven. Uit figuur 1 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 drie concessies en (dus) meerdere vervoerders bij elkaar.



Figuur 1: huidige concessieindeling

Figuur 2: vervoersstromen/ reizigersstromen



Figuur 3: nieuwe concessieindeling