

Provincie Utrecht  
College van Gedeputeerde Staten  
per mail

Betreft: advies ontwerp NvU concessies

Utrecht, 20 december 2021

CC. mw. A. Koot, projectleider ontwerp Nota van Uitgangspunten Concessies

Geacht College,

Het ROCOV Utrecht heeft 2 november 2021 de ontwerp Nota van Uitgangspunten ontvangen. We hebben deze Nota in twee sessies op 16 november 2021 en op 7 december 2021 met uw ambtenaren besproken in een prettige en constructieve sfeer. We stellen deze werkwijze zeer op prijs. Ook waarderen wij de leesbaarheid van de ontwerp Nota van Uitgangspunten.

## Visie

In het Coalitieakkoord 2019 – 2023 heeft het provinciebestuur ambities op het gebied van mobiliteit geformuleerd zoals bereikbaarheid van steden en dorpen, minder auto's in de spits, meer mensen met een lichamelijke beperking of een smalle beurs in het openbaar vervoer, groei van het openbaar vervoer met 20% tijdens de bestuursperiode 2019 – 2023 en duurzame mobiliteit.

Voor het zo effectief mogelijk realiseren van de ambities op het terrein van mobiliteit en het openbaar vervoer adviseren wij de regie bij het provinciebestuur als concessieverlener te leggen. Onze afwegingen voor dit advies vindt u in bijlage 1. In het verlengde daarvan adviseren wij in de concessies uit te schrijven dat de ontwikkelfunctie en ook de opbrengstverantwoordelijkheid bij de concessieverlener komt te liggen.

Wij geven de suggestie mee serieus te onderzoeken de concessies in meerdere kavels te verdelen om daarmee in elk deelgebied voor elke vervoerwijze de beste kwaliteit tegen de beste prijs te bereiken.

## Doelen

Het ROCOV heeft de volgende opmerkingen naar aanleiding van de ontwerp Nota van Uitgangspunten, gerubriceerd aan de hand van de daarin genoemde doelen.

Aan ROCOV Utrecht nemen deel: COSBO, Utrechts Fietsoverleg (UFO), provinciale vertegenwoordiging van de Fietzersbond in de provincie Utrecht, Hogeschool Utrecht, Natuur- en Milieufederatie Utrecht, ROVER, SOLGU, Universiteit Utrecht, VIDUIS Studentenunie, Kracht van Utrecht, Vervoercie UMC, Diakonessenhuis, SBO, GPPZ, SRA, Onbeperkt Amersfoort, SOL en SGLA

## **Vooraf**

Wij constateren dat er in de concept Nota van Uitgangspunten in hoge mate sprake is van 'het ontwikkelen gedurende de looptijd van de concessie' in relatie tot het 'OV-product'. Wij benoemen in ons advies regelmatig onze betrokkenheid in het ontwikkelproces. Het is belangrijk dat wij tijdens de looptijd van de concessies in gesprek zijn en blijven met vervoerders en provincie in het kader van hun ontwikkelverantwoordelijkheid.

## *Flexibel en wendbaar*

Wij onderschrijven het uitgangspunt dat de vervoerders met de provincie samen werken om te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen gedurende de looptijd van de concessies. Daarbij zijn de biedingen waarmee de vervoerders de gunning de concessies hebben gewonnen niet in beton gegoten en is er bij aanvang van de concessies geen sprake van een 'big bang'. Dit betekent minder focus op het resultaat en meer focus op het proces om te komen tot het resultaat zijnde OV op straat. Daarom willen we graag bij elke stap in dat proces in een vroeg stadium en proactief betrokken zijn. Zo wordt voorkomen dat er voldongen feiten aan ons gepresenteerd worden.

Wij adviseren de provincie in de concessies vast te leggen dat het ROCOV (en andere stakeholders) wordt gehoord door de zogenoemde Ontwikkelteams. Dat ontwikkelteam kan in 'benen-op-tafel' sessies met (alle) stakeholders de (maatschappelijke) ontwikkelingen en hun effecten bespreken met behoud van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid.

Ook zien wij graag vastgelegd dat het adviesrecht (eventueel met juridische beperkingen) ook wordt toegepast op de eerste Vervoer- en Tariefplannen in de nieuwe concessies.

Een specifiek voorbeeld van een ontwikkeling zijn nieuwbouwlocaties. Wij adviseren dat er in nieuwbouwwijken bij start van de oplevering van woningen direct OV beschikbaar is, die passend is bij de vraag en om dit als uitgangspunt mee te nemen (zo nodig in het Programma van Eisen). Wij refereren hierbij aan de ervaringen bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn.

Wij vertrouwen erop dat de provincie de concessies zal gunnen aan bedrijven die het uitgangspunt om samen te werken, tot het hunne maken en daar (samen) invulling aan willen geven. Een samenwerkingsconvenant tussen beide vervoerders kan daarbij groot nut hebben. Wij adviseren dat ook de provincie deel uitmaakt van een dergelijk convenant vanuit haar regierol.

Wij vinden het wenselijk dat de nieuwe concessiehouders telkens met gezamenlijke adviesaanvragen komen over bijvoorbeeld de Vervoer- en Tariefplannen (zoals de huidige vervoerders ook al enkele jaren doen). Transparantie over aantallen in- en uitstappers naar ons toe is daarbij gewenst en voor ons een uitgangspunt.

## *Duurzaamheid*

Wij onderschrijven dit doel als een maatschappelijk belang. Echter de hiervoor nodige investeringen mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit van het OV die de gebruiker geboden wordt. Wij maken hierbij onderscheid tussen structurele en incidentele kosten in relatie tot duurzaamheid. De

structurele (ontwikkelings)kosten mogen niet ten laste komen van het exploitatiebudget. Ook vinden wij het zero-emissiedoel voor kleine bussen in eerste instantie ondergeschikt aan het toegankelijkheidsdoel (zie hieronder). Als op dit vlak toch een keuze nodig is, willen wij graag hierbij in het vroegst mogelijke stadium worden betrokken om van advies te kunnen dienen.

### Brede reizigersgroep

Wij onderschrijven in principe dit doel. Er moet echter voor worden gewaakt dat bij kleinschalige initiatieven (flex, buurtbus, 'vangnet') de 'oude schoenen' te vroeg worden weggegooid. Zo ook de Regiotaxi die in het systeem een belangrijke rol speelt. In al deze gevallen zullen wij de ontwikkelingen kritisch blijven volgen. Ook in dit proces worden wij graag in een vroeg stadium van de voorbereiding en later bij de invoering betrokken.

Het ROCOV vindt de formulering "dat het ov zo toegankelijk mogelijk" moet zijn (uitgangspunt 23) te open en vrijblijvend. Wij willen graag bereikbaarheid aan dit uitgangspunt toevoegen. Wij verwachten dat de provincie optimale toegankelijkheids- en bereikbaarheidseisen stelt en de vervoerders uitdaagt boven de (minimale) eisen uit te stijgen. Het preciezer formuleren van functionele eisen en het opnemen van weegcriteria bij de gunning speelt daarbij een wezenlijke rol.

Het ROCOV legt nadruk op het uitgangspunt dat elke kern (of stadswijk) die thans worden bediend ook in de nieuwe concessies bereikbaar blijft en zonder overstappen is verbonden met een OV knooppunt in de richting van de meeste vraag. Bij de aanbesteding moet niet op voorhand een uitzondering worden gemaakt voor ritten met bijvoorbeeld minder dan 6 reizigers. Het dan nodige 'maatwerk' moet geen deel uitmaken van het bod van de inschrijvende vervoerder, maar na de gunning (op basis van dan beschikbare inzichten en ervaringen) en de verdere ontwikkelingen van de concessies. Arbeidsintensieve bedrijventerreinen moeten, m.n. rond de reistijden van medewerkers, goed per OV bereikbaar zijn.

### Eerlijke prijs

Wij onderschrijven dit doel en roepen de provincie op (extra) budget beschikbaar te stellen om het OV mee te laten groeien met het aantal reizigers.

### Aanvullende opmerkingen

- Wij adviseren te onderzoeken of er bijvoorbeeld een wegbeheerdersovereenkomst (of in een andere vorm) kan worden afgesloten. Hierin kunnen mogelijk ook andere zaken vanuit het ontwerp OV netwerkperspectief worden vastgelegd. Dit convenant kan de verplichting vastleggen dat gemeenten, vervoerders en provincie elkaar op de hoogte houden van infrastructurele werkzaamheden die van invloed zijn op het OV. Op deze wijze kunnen hogere reiskosten voor de reiziger voorkomen worden en is er sprake van een eerlijkere prijs. Een andere optie is de minder formele constructie dat de vervoerder 4 keer per jaar het voorzitterschap voerde van het wegbeheerders overleg (alle gemeenten Rijkswaterstaat en het waterschap). De provincie kan eventueel het secretariaat verzorgen.

- Kosten door (zeker uitgelopen) omleidingen vanwege wegwerkzaamheden zouden volgens ons (gedeeltelijk) bij de veroorzaker moeten worden neergelegd. Dit kan aannemers stimuleren efficiënt(er) te plannen en om te voorkomen dat wegbeheerders noodzakelijk onderhoud uitstellen. Wij zijn ons bewust dat dit niet geregeld kan worden tussen de provincie en de vervoerder.
- Het ROCOV ziet graag een integraal tarievenkader voor beide concessies. Dat kader moet volgens ons in de hele reisketen gelden (dus ook bij 'maatwerk', buurtbussen enz. en liefst ook op spoorlijnen met een regionale functie). Wij adviseren daarbij ook tarieven te (laten) bepalen door het beginpunt en eindpunt van de reis. De vervoerders zullen hierover nadere afspraken moeten maken. Het ROCOV adviseert dat de provincie vanuit haar regierol deelneemt aan dit tripartite overleg.
- Het ROCOV wijst erop dat Utrecht door zijn ligging veel buuropdrachtgevers heeft (Gelderland, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Vervoerregio Amsterdam, Noord-Holland). De reiziger gebruikt het OV als het ware 'grensontkennend'. Wij dringen erop aan dat de provincie al in deze fase intensief contact met 'de burens' heeft over provinciegrensoverschrijdende verbindingen. In bijlage 2 vindt u een overzicht van de ons bekende grensoverschrijdende verbindingen stand eind 2021. Verder adviseren wij bij grensoverschrijdende lijnen het uitgangspunt te hanteren dat vervoersbewijzen over en weer moeten worden geaccepteerd.

Tenslotte adviseren wij de provincie bij de te naamstelling van de concessies en verdere producten te voorkomen dat er onderscheid is en gemaakt kan worden tussen de concessiegebieden.

## Vragen

Als u vragen heeft over ons advies, kunt u contact opnemen met het secretariaat.

Wij verwachten uw schriftelijke reactie uiterlijk vier weken na dagtekening van deze brief.

Met vriendelijke groet,

drs. J. van Leijenhorst  
Voorzitter ROCOV Utrecht

## **Bijlage 1 Motivering voor keuze ontwikkelverantwoordelijkheid bij provincie.**

### **Afweging tussen scenario's**

#### *Scenario 1: de vervoerder centraal*

De aanbieder die bij een traditionele manier van aanbesteden de laagste prijs heeft en voldoet aan het programma van eisen en het bestek krijgt de concessie. Hij heeft het initiatief in de ontwikkeling van netwerk en dienstregeling en is (in ieder geval voor een belangrijk deel) opbrengstverantwoordelijk. De concessieverlener heeft geen volledige inzage in de kosten en opbrengsten en is beperkt in staat tot sturing op kwaliteit van de dienstverlening. Voor Provinciale Staten is het lastig het provinciebestuur aan te spreken op de kwaliteit van het openbaar vervoer. Voor gemeentebesturen, organisaties als het ROCOV en voor individuele burgers is het een hele uitdaging bij te dragen aan de ontwikkeling. In de praktijk onderhouden vervoerders goede contacten met gemeenten en consumentenorganisaties. Binnen dat kader kunnen voor veel problemen en dilemma's passende oplossingen gevonden worden.

Als deze variant gekozen wordt moeten alle ambities uit het coalitieakkoord ondergebracht worden in het bestek, het liefst zo SMART mogelijk omschreven. Nieuwe en verdergaande ambities zullen moeten wachten op de volgende concessie. De mogelijkheden voor een inbreng vanuit provinciale staten en voor de inspraak vanuit gemeentebesturen en consumentenorganisaties zijn beperkt.

*Onze opvatting over dit scenario is dat het overlegmogelijkheden biedt maar vanuit het perspectief van de reiziger uiteindelijk niet optimaal is.*

#### *Scenario 2: hybride ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid*

De provincie Utrecht lijkt te kiezen voor een gedeelde ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid. Dit hybride model is ook al van toepassing in één van de huidige concessies. Het model is handig voor de provincie en de vervoerder: ze kunnen samen aan tafel om goed bedachte en doordachte plannen te ontwikkelen, maar in de communicatie met belanghebbenden - als provinciale staten, gemeenten, consumentenorganisaties en individuele burgers – kan al te gemakkelijk veel ruis doordringen. Geen van beide partijen is echt volledig aanspreekbaar. Dit wordt versterkt door het feit dat concessiehouder en -verlener vooral gemotiveerd zullen zijn hun onderlinge belangentegenstellingen op te lossen. Dan is er minder ruimte om tegemoet te komen aan de wensen van belanghouders.

*Op basis van deze afwegingen komen wij tot de conclusie dat dit scenario van een hybride ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid niet optimaal is.*

#### *Scenario 3: de provincie centraal*

Het provinciebestuur is hierbij in positie om de eigen doelstellingen te bereiken. Het kan de eigen ambities, ook tussentijds, vertalen in beter openbaar en collectief vervoer. Provinciale staten kunnen hun wensen op een effectieve wijze aan het bestuur voorleggen. Het is voor het provinciebestuur mogelijk goed samen te werken met gemeentebesturen. Ook verloopt het contact met de consumentenorganisaties beter en effectiever. Individuele burgers met wensen en ideeën weten ook

bij wie ze moeten zijn.

Belangrijk daarbij is dat de professionele inbreng van de vervoerder in de ontwikkeling geborgd en gewaardeerd wordt. Voor een deel kan die ontwikkeling plaatsvinden in door de concessiehouder georganiseerde ontwikkelteams waarin de meest betrokken partijen: concessieverlener, concessiehouder(s), gemeenten en consumentenorganisaties aan tafel zitten.

*We zijn voorstander van een dit scenario waarin de ontwikkelfunctie en de opbrengstverantwoordelijkheid. Bij de concessieverlener ligt, zodat deze effectief kan sturen op het realiseren van de ambities.*

## **Concessie in kavels**

Indien er gekozen wordt voor kavels is de keuze van scenario 3 een randvoorwaarde om dit succesvol te laten zijn.

Een grote concessie is niet per definitie een garantie voor het beste resultaat. Men kan de concessie verdelen in een aantal kavels, die deels voortkomen uit een verdeling in gebieden en deels uit een verdeling in vervoerwijzen. Ook kunnen zaken als reisinfo, verkoop en boeking in kavels aanbesteed worden.

Verkaveling is te zien als een volgende stap in de ontwikkeling van de markt. In de praktijk laten grote openbaar-vervoerders al enige tijd kleine ondernemers delen van de markt verzorgen. Wij zien dat op het terrein van spitsvervoer aan touringcarbedrijven in de regio, kleinschalige streeklijnen aan taxi- en touringcarbedrijven, flexvervoer aan regiotaxi- en taxibedrijven.

## Bijlage 2: opgave grensoverschrijdende lijnen

Hier met de klok mee (LOKATIES in provincie Utrecht in hoofdletters (met voor de leesbaarheid ook de lijnnummers in januari '21) een best indrukwekkende opsomming, de *lijnen onder (gedeelde) Utrechtse verantwoordelijkheid cursief* (scholierenlijnen niet genoemd):

- Nijkerk – AMERSFOORT (101)
- Hoevelaken – DE WIEKEN – AMERSFOORT (102)
- Barneveld – ACHTERVELD – (LEUSDEN –) STOUTENBURG – AMERSFOORT (**is er niet**)
- Barneveld – ACHTERVELD – (LEUSDEN –) (Station) Hoevelaken – Nijkerk (509)
- Barneveld – Scherpenzeel – De Klomp – (VEENENDAAL) (80, 87/50/83, 110)
- Wekerom – Lunteren – Ederveen – De Klomp – VEENENDAAL – OVERBERG (505)
- *Ede – De Klomp – (VEENENDAAL) (5, 83)*
- *VEENENDAAL – Ede (85)*
- Tiel - Maurik – Kesteren -RHENEN – Wageningen – RHENEN – Wageningen (44/45)
- *Wageningen – RHENEN – UTRECHT (50)*
- Tiel – Culemborg – VIANEN (146)
- Geldermalsen – LEERDAM (260)
- Gorinchem – Asperen – LEERDAM (73)
- Gorinchem – MEERKERK (80)
- Gorinchem – Vianen LEKBRUG – UTRECHT (387)
- R'dam Kralingse Zoom – Sliedrecht – Noordeloos – Vianen LEKBRUG – UTRECHT (388)
- Breda / Oosterhout – Vianen LEKBRUG – UTRECHT (401, 402)
- Sliedrecht – MEERKERK (75)
- *R'dam Capelsebrug – Schoonhoven – IJSSELSTEIN – UTRECHT (195, 295)*
- *WOERDEN – OUDEWATER – POLSBROEK – Schoonhoven – CABAUW – IJSSELSTEIN (505)*
- *Gouda – POLSBROEK – BENSCHOP – IJSSELSTEIN (106)*
- *Gouda – Haastrecht -OUDEWATER – UTRECHT (107)*
- *(spits OUDEWATER –) WOERDEN – WILNIS – MIJDRECHT – (spits Uithoorn) (123)*
- Bodegraven – Driebruggen – WOERDEN – ZEGVELD – Bodegraven (724)
- WOERDEN – ZEGVELD – Nieuwkoop (101)
- Haarlem – Aalsmeer – Uithoorn – MIJDRECHT (340)
- *Uithoorn – De Hoef – MIJDRECHT – WILNIS – NIEUWER TER AA – BREUKELEN (526)*
- Uithoorn – MIJDRECHT – WILNIS – VINKEVEEN – BREUKELEN
- *MIJDRECHT – WILNIS – VINKEVEEN Oud-Loosdrecht – Hilversum (121)*
- *Amsterdam Bijlmer – ABCOUDE/A2 – VINKEVEEN – WILNIS – MIJDRECHT (126)*
- *Amsterdam Bijlmer – ABCOUDE – LOENERSLOOT – BREUKELEN – UTRECHT (120)*
- *Weesp – NIGTEVECHT – LOENERSLOOT – VREELAND (522)*
- *UTRECHT OVERVECHT – WESTBROEK – Nieuw-Loosdrecht (122)*
- Amsterdam Amstel – Huizen – (v/a '22 EEMNES/A27 –) Hilversum (320)
- Huizen – (v/a '22 EEMNES/A27 –) UTRECHT SCIENCE PARK (200)
- Hilversum – EEMNES – Laren – Bussum (109)
- *ZEIST – MAARTENSDIJK – Hilversum (58)*
- *ZEIST – LAGE VUURSCHE – Hilversum (59)*
- *AMERSFOORT – SOEST – Hilversum (70)*
- *SOESTDIJK N – BAARN – EEMNES -Blaricum Tergooi (573)*
- *EEMDIJK – SPAKENBURG – Nijkerk (503)*