



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer
PZH-2022-802279010
DOS-2013-0004779

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
31 mei 2022

Eindtermijn
1 januari 2023

Onderwerp

Concessie Openbaar Vervoer over de Weg Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2015.

Advies

1. In te stemmen met de uitgangspunten van het 'Transitieplan openbaar vervoer Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee 2022-2025'.
2. Vast te stellen de beschikking aan de concessiehouder inhoudende de wijziging van de Concessiebeschikking voor concessie HWGO conform de in de bijlage opgenomen Addendum in verband met de introductie van 'OV op Maat' en het van toepassing verklaren van de MaaS-waardige bestekseisen zoals opgesteld door DOVA.
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de wijziging van de OV-concessie Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies.

1. Bijlagen

- Ad 1) Transitieplan HWGO 2022-2025 definitief (071021).pdf
- Ad 2/3) 2022.03.16 Brief Connexxion addendum Concessie.docx
- Ad 2/3) 2022.03.16 Addendum Concessie (bijlage brief aan Connexxion).pdf
- Ad 2) Concessiebijlage-MaaS-waardige-eisen-versie-3-0.pdf
- Ad 2) Toelichtend-document-bij-Concessiebijlage-MaaS-waardige-bestekseisen-versie-3-0.pdf

1 Toelichting voor het College

1.1 Transitieplan (bijlage 1)

Het transitieplan beschrijft de keuzes die worden gemaakt om het openbaar vervoer in de concessie HWGO zo snel mogelijk weer onafhankelijk van aanvullende financiële ondersteuning vanuit de Rijksoverheid te maken. De kernpunten uit de strategie zijn:

- Focus op een zo snel mogelijk herstel van de aantallen reizigers en vervoeropbrengsten door gerichte verbetering van de drukke lijnen in de concessie. De verbeteringen bestaan uit het strekken en versnellen van deze lijnen en frequentieverhoging, waardoor het OV voor meer (keuze)reizigers aantrekkelijk wordt.
- Spreiding van het scholierenvervoer in de ochtendspits vanaf schooljaar 2022/23, waardoor de relatief hoge kosten van dit vervoer kunnen worden beperkt. Deze besparing komt ten goede aan het behoud en verbetering van het aanbod op andere verbindingen, waardoor groei van het aantal reizigers en de opbrengsten wordt gerealiseerd.
- Vervanging van lijnen met weinig reizigers¹⁾ door oproepafhankelijk halte-halte-vervoer onder de noemer 'OV op Maat' (OVOM), vooralsnog alleen 's avonds en in de weekends. OVOM wordt ook gebruikt om de effecten van het strekken van buslijnen²⁾ te mitigeren voor mensen die de grotere afstand naar de halte niet kunnen overbruggen. OVOM voldoet aan de door Provinciale Staten gestelde eisen aan alternatieve vervoervormen, samen te vatten als 'even snel, even duur en even vaak'. Ten opzichte van de huidige situatie worden de bedieningstijden zelfs uitgebreid, waardoor er meer late reismogelijkheden worden geboden.
- In overleg met de betrokken gemeenten wordt bezien waar mogelijkheden bestaan om op lokaal initiatief buurtbuslijnen te starten als aanvulling op OVOM. De gedachte hierachter is dat reizigers meer comfort en gebruiksgemak ervaren bij een vaste lijndienst die niet gereserveerd hoeft te worden.

Het aantal reizigers dat wordt geconfronteerd met veranderingen in de reismogelijkheden, zowel door grotere afstand tot de halte als door het noodzakelijke reserveren van een rit, ligt rond de 1 % van het totaal aantal instappers in de concessie. Wanneer buurtbussen worden geïntroduceerd ligt dit aantal beduidend lager. Op basis van de opgedane ervaringen blijkt goede informatie aan reizigers van belang, hieraan zal extra aandacht worden besteed.

Op basis van deze uitgangspunten is een streefbeeld OV-netwerk HWGO uitgewerkt, waarin de ontwikkelingsrichting van het OV-netwerk in een kaartbeeld is vastgelegd. Tempo, volgorde en exacte uitvoering van verbeteringen is afhankelijk van de plaatsen waar en de mate waarin het aantal reizigers weer toeneemt.

1.2 Aanpassing concessie voor OV op Maat (bijlage 2)

In verband met de introductie van oproepafhankelijk halte-halte-vervoer onder de noemer 'OV op Maat' moet worden geregeld:

- dat in de concessie oproepafhankelijk halte-halte-vervoer kan worden aangeboden;
- welke eisen en productkenmerken van toepassing zijn;
- onder welke omstandigheden dit vervoer als invulling van de in de concessie opgenomen

¹⁾ Het gaat hierbij om de lijnen 134 Middelharnis gemeentehuis – Middelharnis Binnenhof, 135 Middelharnis – Stad a/h Haringvliet – Den Bommel – Ooltgensplaat, 138 (Middelharnis –) Nieuwe Tonge – Herkingen, 185/585 's Gravendeel – Strijensas en 197/597 Strijensas – Strijen.

²⁾ Het betreft tot nu toe de route van buslijn 164 (Zuidplein – Heinenoord – Numansdorp – Zuid-Beijerland) die sinds 9 januari 2022 langs in plaats van door Mijnsheerenland rijdt.

bedieningseisen wordt geaccepteerd. Hierbij gaat het specifiek om het voorkomen van concurrentie tussen OVoM en lijndiensten. Dit wordt gereguleerd met de bepaling dat OVoM alleen mag worden aangeboden als:

- binnen 59 minuten voor of na het beoogde vertrekmoment geen reguliere busrit wordt geboden en,
- de afstand tussen de in- en uitstaphalte waarvoor OVoM wordt gebruikt groter is dan 500 meter.

Met deze bepaling wordt gewaarborgd dat alle haltes die in de dienstregeling 2021 werden bediend met openbaar vervoer ook in de toekomst bereikbaar blijven voor mensen die geen gebruik willen of kunnen maken van eigen vervoer.

- Last but not least zijn ook financiële afspraken gemaakt over OVoM. De kosten van de ritten worden in eerste instantie door Connexxion betaald; als de kosten door extra vervoer hoger zijn dan € 250.000 per jaar betaalt de provincie de meerkosten. Hiermee voorkomen we dat Connexxion een groter bedrag moet reserveren voor de kosten van OVoM, wat ten koste zou gaan van het voorzieningenniveau. Mocht het aantal reizigers dermate groot zijn dat de provincie meerkosten moet vergoeden dan is sprake van meerwerk met een -ten opzichte van de concessie-omzet- bescheiden omvang, om die reden is geen sprake van staatssteun. Op basis van ervaringen in andere concessies verwachten wij overigens dat de kans op budgetoverschrijding klein is.
- De ontwikkeling van het gebruik en de kosten van OVoM wordt nauwlettend gevolgd, zodat tijdig inzicht ontstaat in een eventuele overschrijding van het budget. Op basis daarvan kunnen mitigerende maatregelen worden genomen (bijvoorbeeld aanpassing van de tarieven en/of gebruiksmogelijkheden, vervanging van weinig gebruikte OV-ritten door OVoM) of worden besloten tot financiering van de meerkosten uit de reserve Mobiliteit.
- De vervanging van reguliere lijndiensten door OVoM behoeft expliciete toestemming van Provincie Zuid-Holland. Bij het verstrekken van die toestemming worden de maatschappelijke, vervoerkundige en financiële consequenties meegewogen.

De hierboven besproken regels en afspraken zijn vastgelegd in artikel 1 van het addendum op de concessiebeschikking, waarnaar korthedshalve wordt verwezen (bijlage 2).

1.3 Mobility as a Service (MaaS) (bijlage 2 en 3)

Wat is MaaS?

Mobility as a Service (MaaS) is een dienst waarmee reizigers via een digitaal platform een reis met verschillende vervoersmodaliteiten kunnen plannen, boeken en betalen. Hierbij is te denken aan combinaties van deelfietsen, -scooters of auto's met OV-reizen. Bekende voorbeelden zijn de OV-fiets, de Felyx-scooters, de Greenwheels-deelauto's bij stations en de Bestelbuzz. Op termijn zou uitbreiding met aanvullende diensten, zoals toegang tot evenementen of het ophalen van pakketten aan MaaS kunnen worden gekoppeld.

MaaS kan een bijdrage leveren aan het gebruik van openbaar vervoer en kan de bereikbaarheid van zowel landelijk als stedelijk gebied verbeteren en vergemakkelijken. Daarnaast kunnen mogelijkheden ontstaan om het OV efficiënter te exploiteren. Per saldo kan dit leiden tot meer OV-gebruik en minder autokilometers, wat bijdraagt aan doelstellingen op het gebied van milieu, bereikbaarheid en verkeersveiligheid. De belangrijkste effecten zijn tot nu toe waarneembaar in steden, waar deelfietsen en -scooters veelvuldig worden gebruikt. Mede door onvergelykbaarheid

van gegevens ten gevolge van de coronapandemie bestaat evenwel geen betrouwbaar beeld over de effecten op OV- en autogebruik. In landelijk gebied is nog nauwelijks sprake van MaaS-diensten, wat vermoedelijk toe te schrijven is aan het geringere aantal gebruikers.

Noodzaak opnemen eisen in OV-concessies

De essentie van MaaS is dat de gehele vervoerketen bij een partij geboekt kan worden, ook als die partij niet de concessiehouder of de verhuurder van aanvullende modaliteiten is. Er is dus sprake van een open markt, waarin meerdere partijen aanvullende diensten aan kunnen bieden. Om dit mogelijk te maken moeten (potentiële) MaaS-dienstverleners kunnen beschikken over data van OV-diensten (vooral actuele dienstregelingen) en de mogelijkheid hebben om als tussenpersoon vervoerbewijzen te verkopen; in de praktijk gebeurt dat door plaatsing van een vervoerbewijs in een app. Voor een goed functionerende MaaS-markt is het daarom van belang dat de data OV-diensten tegen transparante voorwaarden en non-discriminatoire beschikbaar worden gesteld. Overigens zijn er geen complementaire voorwaarden bekend voor MaaS-dienstverleners, waardoor inzicht in het gebruik van de aangeboden deelmobiliteit (uitgezonderd de door concessiehouders aangeboden diensten) bemoeilijkt. Door de gekozen regeling zal die kennis grotendeels bij MaaS-dienstverleners terechtkomen.

Proces en landelijke afspraken

In het NOVB van 5 december 2019 is door de overheden aangegeven dat zij per 1 januari 2022 alle in verleende openbaar vervoer-concessies en afgesloten openbaar vervoercontracten onder passende voorwaarden beschikbaar willen stellen voor MaaS-aanbieders en andere resell-partijen zodat die alle OV in Nederland kunnen opnemen in hun aanbod naar hun klanten. De OV-bedrijven hebben in zijn algemeenheid de wenselijkheid hiervan bevestigd, aangezien hiermee extra verkoopkanalen voor OV kunnen ontstaan.

In de afgelopen jaren is vervolgens door CROW-KpVV na een zorgvuldig proces waarin ook alle stakeholders (overheden, MaaS-aanbieders, concessiehouders, reizigersvertegenwoordigers) een set van (minimale) 'MaaS-waardige OV-concessie-eisen' ontwikkeld. Tevens is door CROW-KpVV een verwijzingsbepaling ontwikkeld, die verwijst naar de actuele 'MaaS-waardige bestekseisen', zodat steeds in alle concessies -ongeacht de aan- of inbestedingsmomenten- dezelfde minimale eisen van toepassing zijn. Uitdrukkelijk ziet de verwijzingsbepaling op het 'minimum eisenpakket' dat voor alle concessies van toepassing is. Individuele concessieverleners en concessiehouders kunnen zelf in hun concessie kiezen verdergaande afspraken tot stand te brengen. De reizigersorganisaties zijn landelijk betrokken bij het in samenspraak met het NOVB vormgegeven ontwikkeltraject om tot de MaaS-waardige eisenset te komen. Overigens geldt voor de onderhavige aanpassing van de concessie geen reizigersadviesplicht per concessie, aangezien de condities van het OV niet anders worden.

In het NOVB van 25 juni 2021 is vervolgens overeenstemming bereikt over een set afspraken in verband met de corona-situatie voor 2021 en 2022. Onderdeel van deze afspraken set is dat 'in alle concessies (via een verwijzingsbepaling) per 1 januari 2022 de door CROW-KpVV ontwikkelde MaaS-waardige concessie-eisen van toepassing worden, waarmee alle OV in Nederland ook via MaaS-aanbieders aan reizigers kan worden aangeboden. Hiermee is vermeden dat per concessie afzonderlijke besprekingen dienen plaats te vinden over de condities waaronder de concessie-

aanpassing door beide partijen kan worden bevestigd. Het voorliggende voorstel ziet op de generieke effectuering in alle OV-concessies van deze afspraak.

In het NOVB van 25 juni 2021 is ook afgesproken dat partijen in 2021 in het NOVB een processchema vaststellen voor de doorontwikkeling van deze eisen. Onder meer is aangegeven welk voorstel naar verwachting hiertoe zal voorliggen in het NOVB van 1 december 2021. Overigens zal aan elke aanpassing van de achterliggende bepalingen waarop de verwijzingsbepaling ziet een zorgvuldig en inmiddels gestandaardiseerd ontwikkelproces plaats hebben, waarin alle stakeholders (overheden, concessiehouders, MaaS-aanbieders, reizigersvertegenwoordigers) steeds worden betrokken, eindigend in een bespreking van de eindvoorstellen in NOVB-verband.

Naast de huidige knelpunten heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) ook bepaalde ontwikkelingen geïdentificeerd die in de toekomst een risico kunnen vormen voor een concurrerende MaaS-markt. Uit de marktstudie blijkt dat sommige OV-bedrijven ook actief zijn of van plan zijn om actief te worden in de MaaS-markt. OV-bedrijven die actief zijn in de MaaS-markt zouden een prikkel kunnen hebben om concurrerende MaaS-aanbieders uit kunnen sluiten of ongelijke voorwaarden te hanteren. Dit zou de MaaS-markt kunnen verstoren en leiden tot hogere prijzen en een belemmering van innovatie.

Aanpassing OV-concessies

De noodzakelijke aanpassing van de concessievoorschriften loopt via het aanvullen van de concessiebeschikking. In de concessie HWGO wordt dit gecombineerd met de aanpassing van de concessie voor de invoering van 'OV op Maat', zoals beschreven in paragraaf 1.2. De aanpassing bestaat uit de opname van een aantal bepalingen die verwijzen naar landelijke afspraken.

2. Financieel en fiscaal kader

Transitieplan OV en invoering OV op Maat:

Totaalbedrag exclusief BTW: € 0,00

Programma: Ambitie 2 - Bereikbaar Zuid-Holland

Financiële risico: De overeengekomen afdekking van de kosten van een significant groter aantal gebruikers van OVoM kan voor de provincie tot extra kosten leiden. Door monitoring kan dit vroegtijdig worden onderkend en kunnen mogelijke beheersmaatregelen worden genomen. Op basis van de huidige inzichten en ervaringen achten wij de kans op overschrijding van dit bedrag klein. Indien het toch komt tot een groter aantal reizigers en kosten stellen wij tijdig mitigerende maatregelen voor.

Beheersmaatregelen: Gebruik en kosten OVoM worden maandelijks bijgehouden. Indien gebruik en kosten te sterk toenemen kan worden gekozen uit (combinaties van) onderstaande maatregelen:

1. uitbreiden aantal vaste ritten lijn- of buurtbus (tegen extra kosten of door opheffing onrendabele ritten elders);
2. verhogen tarief OVoM;
3. beperken gebruiksmogelijkheden OVoM.

Invoering MaaS-waardige Bestekseisen

Totaalbedrag exclusief BTW:	€ 0,00
Programma:	Ambitie 2 – Bereikbaar Zuid-Holland
Financiële risico's:	Er zijn geen financiële risico's.

3. Juridisch kader

Artikel 20 lid 2 van de Wet Personenvervoer geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid om de concessie te wijzigen. De mogelijkheid om de Concessie te wijzigen is uitvoeriger uitgewerkt in artikel 23 van de Concessie; de gemaakte afspraken voldoen hieraan. De gemaakte afspraken voldoen tevens aan het gestelde in artikel 26 van de Concessie (hardheidsclausule), waarin wordt beschreven op welke wijze wordt omgegaan met de gevolgen van voor alle partijen onverwachte ingrijpende gebeurtenissen zoals de coronapandemie.

Invoering OV op Maat

De invoering van OVoM vereist een aanpassing van de Concessie, waarbij OVoM wordt aangemerkt als een volwaardig alternatief om te voldoen aan de in de concessie opgenomen ontsluitingseisen. Dit maakt het mogelijk om de implementatie van de in het Transitieplan beschreven maatregelen, die bedoeld zijn om het aantal reizigers zo snel mogelijk te laten groeien, te bespoedigen. De overname van de financiële risico's ten gevolge van een substantieel hoger aantal reizigers dan verwacht heeft - zo dit al voor komt - slechts een geringe financiële impact ten opzichte van de omvang van de gehele concessie (0,5%), waardoor geen risico's bestaan ten aanzien van overcompensatie of staatssteun.

MaaS-waardige Bestekseisen

De beoordeling van de MaaS-waardige Bestekseisen heeft landelijk plaatsgevonden, de resultaten daarvan zijn verwerkt in het thans voorgelegde voorstel. Het addendum met de voorgenomen aanpassingen aan de Concessie is extern juridisch getoetst. Dit heeft geleid tot een aantal tekstuele aanpassingen en toevoegingen, welke in het onderhavig concept zijn doorgevoerd.

Staatssteun

De financiële omvang van de wijziging van de concessie is gering en omvat in financiële zin ten hoogste de risicoafdekking voor een hoger gebruik van 'OV op Maat', die is aan te merken als meerwerk. De omvang van dit bedrag is in verhouding tot de concessieomzet ten hoogste één procent, en blijft zowel absoluut als procentueel ruim binnen de grenzen voor toegestaan meerwerk als de grenzen voor Staatssteun. Dit geldt eveneens voor de omvang van het uit de concessiewijziging theoretisch te behalen extra rendement.

Bezwaar en beroep

De Concessiehouder en andere vervoerders hebben de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen het wijzigingsbesluit. Concessiehouder Connexxion heeft een belang bij het doorvoeren van deze wijzigingen, die in afstemming met Connexxion tot stand zijn gekomen, waardoor een bezwaar niet te verwachten valt. Andere vervoerders verkeren in hun concessies in vergelijkbare omstandigheden; om die reden is de kans klein dat zij bezwaar zullen maken.

2 Voorafgaande besluitvorming

Bij de definitieve gunning van de OV-concessie HWGO 2015 - 2013 heeft GS de concessiebeschikking vastgesteld.

3 Proces

Transitieplan en addendum concessie

De wijzigingen zijn intensief besproken met alle betrokken partijen: Connexxion, gemeenten, stuurgroep en Reizigersoverleg HWGO, zie verder participatie en rolname.

Mobility as a Service (MaaS)

De aan de basis van de voorstellen liggende stukken zijn tot stand gekomen met alle in de voorstellen genoemde betrokken partijen.

4 Participatie en rolname

Transitieplan en addendum concessie

Gedurende de ontwikkeling van het Transitieplan is intensieve afstemming gezocht met de belangrijke betrokken partijen, zoals de Stuurgroep OV-concessie HWGO, gemeenten en Reizigersoverleg. Hoewel dit niet altijd tot consensus heeft geleid bestaat over en weer wel begrip voor de standpunten en de onderliggende belangen. De belangrijkste belangentegenstellingen zijn:

1. Het Reizigersoverleg heeft een voorkeur uitgesproken voor het behoud van vaste busdiensten in plaats van OVoM, zelfs als dit ten koste zou gaan van op forensen gerichte (spits)sneldiensten. De bezwaren tegen OVoM (reserveringsplicht bemoeilijkt spontaan reizen) zijn navolgbaar, doch de aantallen reizigers op de betrokken verbindingen rechtvaardigden ook voor corona nog nauwelijks een vaste busdienst. Het handhaven van deze voorzieningen zou tot gevolg hebben dat andere, drukker busdiensten niet kunnen worden uitgebreid, waardoor het herstel van het aantal reizigers en de vervoeropbrengst trager verloopt. Bij een vroegtijdige beëindiging van de financiële ondersteuning van het OV door het Rijk (BVOV) zou dan structureel sprake zijn van een lager OV-aanbod.
2. De gemeente Goeree-Overflakkee heeft aangegeven dat de invoering van OVoM niet zal leiden tot een toenemend marktaandeel voor het OV in landelijk gebied, en al evenmin tot een betere bereikbaarheid van het landelijk gebied. Ook de gemeente Hoeksche Waard pleit ervoor op langere termijn weer vaste lijndiensten te (her)introduceren. Het aantal reizigers op de betrokken verbindingen kent al langere tijd een dalende trend, waardoor evenmin wordt voldaan aan de gemeentelijke wens tot uitbreiding van het marktaandeel OV. De invoering van OVoM waarborgt de bereikbaarheid van kleine kernen juist duurzaam omdat dit systeem ook op langere termijn betaalbaar is. Daarnaast biedt het systeem ook bereikbaarheid in vroege of late uren.
Lokale initiatieven voor het opzetten van buurtbussen worden ondersteund, waardoor in elk geval op werkdagen overdag een vaste lijndienst kan blijven bestaan. Om hier ruimte voor te geven blijven de buslijnen 134, 135, 138, 185/585 en 197/597 tot 1 september 2022 rijden.

Mobility as a Service

In het NOVB van 5 december 2019 is door de overheden aangegeven dat zij per 1 januari 2022 alle in concessies opgenomen OV onder passende voorwaarden beschikbaar willen stellen voor MaaS-providers en andere resell-partijen zodat die alle OV in Nederland kunnen opnemen in hun aanbod naar hun klanten. De OV-bedrijven hebben in zijn algemeenheid de wenselijkheid hiervan bevestigd, aangezien hiermee extra verkoopkanalen voor OV kunnen ontstaan. De reizigersorganisaties landelijk betrokken bij het in samenspraak met het NOVB vormgegeven ontwikkeltraject om tot de MaaS-waardige eisenset te komen.

5 Communicatiestrategie

- Provinciale Staten worden door een brief op de hoogte gesteld van de aanpassingen van de uitwerkingen van het provinciale transitieplan in transitieplannen per concessie.
- De wijzigingen zijn al gecommuniceerd met de vervoerders, zodat zij alleen het addendum op de concessie opgestuurd krijgen.
- Een uitgebreide publiekscommunicatie over de wijziging van de concessie is niet noodzakelijk omdat (1) de feitelijke wijzigingen van de OV-dienstregeling in de concessie HWGO, waarin OV op Maat is geïntroduceerd, al gecommuniceerd zijn en (2) omdat communicatie over het aanbod aan MaaS-in de concessie HWGO beter kan worden gecombineerd met de daadwerkelijke introductie van die diensten.