

Onderkant van het openbaar vervoer versus hoofdstructuur

Ter voorbereiding op de aanbesteding van de nieuwe busconcessie vanaf 2024 is gevraagd is om de voor- en nadelen inzichtelijk te maken van het losknippen van de 'onderkant van het openbaar busvervoer' uit de busconcessie. Met deze 'onderkant' wordt het vraagafhankelijke vervoer (de Opstapper en de Vlinder), de Buurtbussen, de Lijntaxi en de vervanging van reguliere busritten/lijnen met een lagere bezetting dan gemiddeld 5 reizigers per rit door maatwerkvervoer bedoeld. Deze onderkant wordt gekenmerkt door lage reizigersaantallen en een lagere kostendekkingsgraad (de mate waarin de opbrengsten de kosten van het vervoer dekken). De onderkant van het openbaar busvervoer kan in een aparte concessie worden ondergebracht of als contractvervoer aanbesteed worden. Daarnaast zou ervoor gekozen kunnen worden om deze onderkant van het openbaar busvervoer samen met het doelgroepenvervoer (dat georganiseerd wordt door de gemeenten) te organiseren. De onderkant van het openbaar busvervoer wordt in beide gevallen losgekoppeld van de rest van het lijngebonden openbaar busvervoer (de hoofdstructuur). Hieronder zijn de voor- en nadelen van de verschillende opties in kaart gebracht.

1. Onderbrengen 'onderkant van het OV' binnen de hoofdconcessie (het behouden van de huidige situatie)

Voordelen

- De onderkant van het OV is onderdeel van het gehele OV-systeem. De dienstregeling is afgestemd op de hoofdstructuur. De hoofdstructuur en onderkant zijn samen één geïntegreerd systeem. Dit geldt voor opzet, uitvoering en communicatie richting reizigers. Dit maakt dit OV-systeem en al het vervoer daarbinnen tot één gemakkelijk, helder en herkenbaar reisproduct voor de reiziger.
- De concessiehouder heeft er baat bij om te zorgen voor goede afstemming tussen hoofdstructuur en onderkant, omdat een goede afstemming meer reizigers en daarmee meer inkomsten kan opleveren voor de vervoerder tegen dezelfde kosten.
- Eén gecontracteerde partij, is (relatief) gemakkelijker aan te besteden en te beheren voor de provincie i.p.v. meerdere losse contracten met verschillende contractpartijen.
- De (financiële) risico's zijn af te bakenen in het concessiecontract en zijn daarmee (in principe) voor de vervoerder.
- Eventuele problemen met onderaannemers (taxibedrijven) met betrekking tot de onderkant moeten opgelost worden door de concessiehouder en niet door de provincie.

Nadelen

- De onderkant betreft nu een 'vangnet' en geen volwaardig OV product zoals gewenst. Dit geldt met name voor de Opstapper. De paradox is dat het goed is dat hij bestaat, maar een hoog gebruik is ongewenst in verband met de hoge kosten.
- Er is geen of een zeer beperkte prikkel bij concessiehouder om de onderkant attractief te maken en/of uit te breiden, bijvoorbeeld door het vergroten van de zichtbaarheid van de Opstapper. Dit geldt met name voor het huidige contract wanneer bij meer dan 25.000 Opstapper ritten het financiële risico bij de (huidige) vervoerder ligt.
- De provincie betaalt in de huidige concessies één totaalbedrag voor de concessie. Het inzicht in de kosten van onderdelen (in dit geval de hoofdstructuur versus de onderkant OV) is niet goed inzichtelijk. Door deze apart aan te besteden kan er een beter inzicht in de kosten van beide onderdelen. Dit helpt de provincie om goede afwegingen en keuzes te maken.
- Geen (directe) sturing door de provincie op de uitvoering van de onderkant van het OV door de onderaannemers van de concessiehouder.
- De onderkant is als één geheel onderdeel van de concessie. De concessiehouder besteedt dit vervoer uit aan onderaannemers, maar lijkt er voor te kiezen om dit ook als één geheel uit te besteden. Dat maakt de toegankelijkheid van dit contract voor kleinere taxiondernemers (die mogelijk dichterbij de klanten staan) slechter.

2. Onderkant van het OV onderbrengen in een aparte concessie of dienstcontract

Voordelen

- Taxivervoer wordt doorgaans aanbesteed voor een kortere looptijd (2 tot 4 jaar) en in kleinere percelen. Hierdoor is er meer en vaker concurrentie mogelijk (eveneens meer lokale marktpartijen) wat tot lagere kosten of hogere kwaliteit kan leiden. Het biedt ook de mogelijkheid voor de provincie vaker bij te sturen in het product.
- Meer grip en directe sturing voor de provincie op de onderkant (want de provincie is dan de directe contractpartij).
- Er is meer inzicht bij de opdracht- concessieverlener (provincie) in de kosten van de verschillende componenten van het vervoer. Dit maakt dat hierop beter gestuurd kan worden door de provincie.
- Er kan gemakkelijker gezamenlijk aanbesteed worden met overige kleinschalig vervoer (doelgroepenvervoer en leerlingenvervoer). Dit maakt de contracten misschien aantrekkelijker voor inschrijvers.
- Het gecombineerd uitvoeren van deze onderkant met overig kleinschalig vervoer kan daarmee misschien ook efficiënter ingericht worden. Dit zou dan kunnen leiden tot lagere kosten (namelijk het gebruik van dezelfde voertuigen en chauffeurs). Tot slot kan het misschien een bijdrage leveren aan het probleem dat er op dit moment een tekort aan taxichauffeurs is, dit door de ritten te combineren (bijvoorbeeld OV en WMO vervoer).
- Het gecombineerd uitvoeren van kleinschalig vervoer kan misschien de bereikbaarheid op het platteland vergroten. De hiervoor genoemde efficiëntere inrichting kan er namelijk misschien toe leiden dat vraagafhankelijk vervoer wordt omgezet naar een beperkt maar wel weer volwaardig OV product (lees: een dienstregeling i.p.v. vraagafhankelijk).

Nadelen

- De integratie van de hoofdstructuur en de onderkant van het vervoer vergt intensieve samenwerking tussen de concessiehouder van de hoofdstructuur en de vervoerder(s) die actief zijn bij het aanbieden van vervoer aan de onderkant. Dit gaat niet vanzelf en moet contractueel geregeld worden. Zonder het uit elkaar trekken, regelt de concessiehouder dit zelf met zijn onderaannemer. Dat is voor de provincie veel eenvoudiger.
- Om het samenvoegen van OV reizigers en de WMO reizigers mogelijk te maken, moeten goede afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en de provincie. Bijvoorbeeld met betrekking tot de betaling van vervoerders. Sommige systemen werken met een vaste bijdrage aan de gemeenten en sommige rekenen met een bijdrage per reiziger.
- Eenduidige reisinformatie moet contractueel geregeld worden in alle contracten. De vraag hierbij is of en hoe de verschillende aanbieders hier bij elkaar (kunnen) komen in 1 systeem.
- Als de slecht bezette reguliere lijngebonden busritten (gemiddeld minder dan 5 reizigers per rit) vervangen worden door maatwerkvervoer en onder het kleinschalig OV ondergebracht worden, dan heeft dit ook consequenties voor het personeel van de vervoerder. CAO taxi kent slechtere voorwaarden dan de CAO streekvervoer OV.
- Het losknippen van de onderkant van de hoofdconcessie brengt financiële onzekerheid met zich mee. Het is namelijk onzeker wat een splitsing van deze onderdelen in verschillende contracten met de totale kosten van het openbaar vervoer van de provincie doet. Het zelf aanbesteden van het kleinschalige vervoer kan efficiënter zijn maar kan misschien ook leiden tot hogere kosten. Het combineren van het kleinschalig OV met het doelgroepenvervoer kan er namelijk toe leiden dat er meer reismogelijkheden ontstaan. Dit leidt dan tot een betere bereikbaarheid maar misschien ook tot hogere kosten omdat er dan meer mensen individueel vervoerd worden. Het risico ligt hierbij bij de provincie en dit dient financieel afgedekt te worden (op dit moment ligt dit risico bij de huidige concessiehouder).
- Er moeten meerdere (concessie)contracten/percelen periodiek aanbesteed worden. De afzonderlijke aanbestedingen leiden tot extra belasting van het ambtelijk apparaat. Dit geldt ook voor het contractbeheer (het beheer van deze contracten zit in de huidige concessies namelijk bij de huidige concessiehouder). Het kan daarmee ook leiden tot hogere kosten.
- Er is veel onzekerheid of de genoemde voordelen bij het onderbrengen van de onderkant van het OV in een aparte concessie of dienstcontract en eventueel combineren met het overige kleinschalige vervoer. Specifiek of dit gaat leiden tot efficiëntie en een betere bereikbaarheid. Het is nog geen bewezen manier van organiseren die tot het behalen van deze voordelen leidt. Ook niet elders in het land waarmee hiermee geëxperimenteerd is. In de praktijk blijkt vooralsnog dat het tot hogere kosten leidt en dat het combineren van ritten met WMO en OV reizigers lastig is, vooral daar waar het een vraag gestuurd systeem betreft.

3. Algemene opmerkingen

- Er is al veel flexibiliteit in de huidige concessie(contracten). Dit wordt nu nog niet ten volle benut. De mogelijkheid om kleinschalig OV over te brengen naar een mobiliteitsbureau (zoals in de regio Noordoost Fryslân) en daarmee te integreren met het doelgroepenvervoer kan in de bestaande systematiek al gedaan worden. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat bij de nieuwe concessie voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld de Opstapper al voor een lange periode in contracten met onderaannemers wordt vastgelegd door de (nieuwe) concessiehouder. Dat beperkt namelijk de flexibiliteit gedurende de looptijd van de concessie. Bij de nieuwe concessie waren wij al van plan om deze gewenste flexibiliteit in te bouwen.
- OV-bedrijven gaven voor corona aan de onderkant in de concessie te willen houden (regierol en mobiliteitsconcessie). Hoe zij er nu instaan is niet geheel duidelijk. Dit zal nader verkend moeten worden.
- De buurtbus is op dit moment onderdeel van de onderkant van het OV. OV-vervoerders hebben veel ervaring met het faciliteren van buurtbusverenigingen. Taxiondernemers hebben dit niet. Dit pleit ervoor om bij splitsing van hoofdstructuur en onderkant de buurtbus wél op te nemen in de concessie van de hoofdstructuur. Het zorgt er ook voor dat de buurtbussen echt onderdeel zijn van het OV-systeem en worden aangestuurd door de vervoerder.
- Zoals hiervoor vermeld is het uit de concessie halen van kleinschalig OV nog nergens succesvol geweest. Wel wordt hier ook elders nu over nagedacht nu het OV onder druk is komen te staan door corona. Zo is in Groningen en Drenthe de Hubtaxi (vraagafhankelijk vervoer, vergelijkbaar met bij ons de Opstapper) al eerder volledig geïntegreerd met het doelgroepenvervoer in de regio. Het maakt daarmee geen onderdeel uit van de OV concessie. De uitvoering is geregeld via een Gemeenschappelijke Regeling waarbij zowel provincie als gemeenten opdrachtgever zijn. Ook de provincie Zeeland heeft er onlangs voor gekozen om de onderkant van het OV onder te brengen in een Mobiliteitsbureau. Of het een oplossing gaat zijn om de bereikbaarheid en betaalbaarheid van de onderkant van het vervoer op het platteland in stand te houden is nog maar de vraag en zal moeten worden afgewacht.
- Het is de vraag of gemeenten en provincie openstaan voor samenwerking. Wat betekent dit voor het WMO-vervoer als dit wordt ondergebracht bij andere vervoersvorm? Over het eventueel gecombineerd uitvoeren van kleinschalig vervoer (vraagafhankelijk en doelgroepen) dient daarnaast besluitvorming plaats te vinden bij provincies en gemeenten in raden en Staten. Dit is een tijdrovend proces, maar mits goed voorbereid uitvoerbaar. Het gezamenlijk aanbesteden met het doelgroepenvervoer betekent vervolgens ook een intensievere samenwerking met de andere aanbestedende partijen (gemeenten). Het aandeel OV in deze nieuwe contracten is gering (er is veel meer WMO- en leerlingenvervoer). Vraag hierbij is ook wie de aanbestedingen gaat uitvoeren of dat dit in gezamenlijkheid gebeurt. Vraag hierbij is ook wie uiteindelijk het contract beheerd?
- Het is juridisch gezien nog niet helemaal duidelijk op welke manier de provincie de 'onderkant openbaar busvervoer' in eenzelfde concessie (of contract) kan worden ondergebracht als het doelgroepenvervoer van de gemeenten. Het doelgroepenvervoer is geen OV. De bevoegdheid van de provincie voor het onderbrengen van OV in een concessie vloeit voort uit de Wet personenvervoer 2000, die van de gemeente voor het doelgroepenvervoer niet. Dit dient dus nader onderzocht te worden op welke wijze dit het beste vormgegeven kan worden. Hierbij kan de provincie leren en kijken naar plekken waar dit al wel gebeurt.
- Alle systemen wijzen er op dat een flexibel / vraag gestuurd reisproduct vele malen duurder is dan OV. Het wordt niet goedkoper door het vraag gestuurde reisproduct anders te organiseren (een duur systeem samenvoegen met een duursysteem maakt het systeem niet goedkoper).
- Het lijkt verstandig, als hiervoor gekozen wordt, om het losknippen van de onderkant van het openbaar busvervoer uit de busconcessie gefaseerd (per gebied/gemeente) te laten plaatsvinden. De risico's zijn daarmee beperkter en ervaringen kunnen meegenomen bij opvolgende gebieden.

4. Overzicht op hoofdlijnen

		hoofdstructuur en onderkant in één concessie	hoofdstructuur en onderkant gesplitst, onderkant integreren in doelgroepenvervoer
<i>Reiziger</i>			
afgestemd reisproduct		++	--
afgestemde reisinformatie		+	-
<i>Kosten</i>			
kosteneffectiviteit hoofdstructuur		+/-	+/-
kosteneffectiviteit onderkant		+/-	+
<i>Concessiebeheer</i>			
eenvoud concessiebeheer provincie		+	-
directe aansturing provincie op vervoerproduct onderkant		-	+/-
aandacht vervoerder voor onderkant		-	+
<i>Concurrentie</i>			
		onduidelijk of OV- vervoerders ook de onderkant graag in de concessie willen	toegang tot contracten voor kleinere taxiondernemingen