MEMORANDUM

PROVINCIE :: UTRECHT

DATUM	12-4-2021
AAN	Provinciale Staten van Utrecht
VAN	Gedeputeerde Schaddelee
DOORKIESNUMMER	Klik hier als u tekst wilt invoeren.
ONDERWERP	Memo n.a.v. Statencommissie Milieu en Mobiliteit 31 maart 2021

Geachte dames en heren,

Naar aanleiding van de Statencommissie Milieu en Mobiliteit van 31 maart 2021, waarin gesproken is over het statenvoorstel Contourennota Participatie nieuwe OV-concessie(s) 2025, doe ik u deze memo toekomen.
Deze memo betreft 2 onderwerpen:

- Participatie voor inwoners;
- Vraagstuk aanbesteden of inbesteden.

In de Statencommissie zijn vragen gesteld over de wijze van invulling van inwonersparticipatie. In de commissie M&M ontstond het beeld dat de inwoners maar beperkt betrokken worden bij het opstellen van de plannen. Het verzoek is gedaan om meer aandacht te geven aan betrokkenheid van inwoners bij de het OV-netwerkperspectief en de nieuwe OV-concessie(s).

Daarnaast heb ik u in de Statencommissie een memo toegezegd over de vraag of inbesteden in plaats van aanbesteden van de OV-concessies een mogelijkheid is. De aanleiding was een vraag van de heer Eggermont (SP), over de passage in de Contourennota Participatie nieuwe OV-concessie(s) 2025 waarin vermeld staat dat een Europese aanbesteding verplicht is voor de OV-concessies.

In deze memo worden beide onderwerpen toegelicht.

Voorgesteld wordt om voorliggend memo als addendum toe te voegen aan het Statenvoorstel over de Contourennota Participatie nieuwe OV-concessie(s) 2025.

1. Toelichting Participatie inwoners

In dit deel van de memo gaan wij in op de betrokkenheid van inwoners bij de het OV-netwerkperspectief en de Nota van Uitgangspunten van de OV-concessie(s).
In het participatieplan is aangegeven dat:

- we werken volgens de principes van BOB (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming);
- we kiezen voor stakeholders die het belang van inwoners *en* reizigers vertegenwoordigen;
- de voorkeur hebben voor het intensief betrekken van de belangrijkste stakeholders boven het globaal betrekken van heel veel stakeholders.

Waarom kiezen we voor intensief betrekken van de belangrijkste stakeholders?

We hebben gekozen om **iedereen** te betrekken, maar ook de diepte in te gaan met gemeenten en ROCOV. We hebben hier diverse redenen voor genoemd, o.a. :

- de gemeenten hebben een belang voor hun inwoners;
- de gemeenten hebben een belang en verantwoordelijkheid in infrastructuur en duurzaamheid;
- de materie vergt op veel onderdelen een brede blik of specifieke kennis (ROCOV);
- er ligt een netwerk dat de afgelopen jaren is ontwikkeld. Deze ontwikkeling zetten we door in de komende jaren en in de nieuwe concessie. We beginnen met andere woorden niet blanco.

Naast de keuze voor de stakeholders die ook het belang van inwoners en reizigers vertegenwoordigen doen we in de verschillende fasen ook specifieke participatieactiviteiten voor de inwoners. Dit was in de commissie wellicht wat onderbelicht dan wel werd als onvoldoende ervaren. Daarom deze nadere toelichting en een aanvulling naar aanleiding van de commissie.

We beogen met deze aanpak niet alleen informatie te verstrekken of draagvlak te verwerven maar juist ook ideeën en meningen op te halen bij burgers.

We realiseren ons dat het van wezenlijk belang is om bij iedere stap die we doen de juiste verwachtingen te scheppen: in welke context, waarom en waarover vragen we uw mening (en waarover niet) en wat gaan we ermee doen; gouden regels bij participatie.

Wat gaan we specifiek voor inwoners doen voor de Nota van uitgangspunten en het OV-netwerkperspectief?

a) In de fase van de beeldvorming Nota van Uitgangspunten en Netwerkperspectief(kennisuitwisseling, ophalen ideeën)

- Via de website van de provincie Utrecht en regelmatige nieuwsbrieven (te plaatsen op de website) over de ontwikkelingen m.b.t. de nieuwe OV-concessie(s), worden inwoners geïnformeerd en op de hoogte gehouden van de voortgang.

- Voorleggen van dilemma's en concrete vraagstukken aan een mobiliteitspanel. We halen dus vroegtijdig ideeën op bij de inwoners en nodigen mensen uit om vanuit verschillende perspectieven te reageren. Het panel geven we vorm als een modern participatie-instrument (tweerichtingscommunicatie). Desgewenst kunnen we ook gebruik maken van aanvullende apps om specifieke doelgroepen te bereiken. In het panel zitten zowel gebruikers van het OV als niet gebruikers van het OV. Daarmee bereiken we zowel groepen die we kennen als groepen die we minder goed kennen en mogelijk potentiële reizigers zijn.

  Mogelijke onderwerpen voor het panel zouden bij voorbeeld kunnen zijn:
  - De wenselijkheid van 1 merknaam voor beide concessies
  - Welke keuze men maakt als de buslijn verandert (grotere loopafstand of minder vaak; flex of vast)
  - Niet reizigers: wat is de belangrijkste reden waarom u niet met de bus of tram reist?
  - De relatie tussen duurzaamheid en kosten van het OV

- Kennis en gebruik van deelfietssystemen door OV gebruikers

b) In de fase van de oordeelsvorming ontwerp Nota van Uitgangspunten en ontwerp OV-netwerkperspectief (stakeholders en inwoners geven reactie op ontwerpdocumenten)

- In deze fase organiseren we een publieksconsultatie zoals we dat ook bij de jaarlijkse vervoersplannen doen. De aankondiging van deze consultatie verspreiden we breed via o.a. huis aan huisbladen, persbericht, informatie in bussen. De ervaring met de vervoersplannen leert dat we kunnen rekenen op 4000 – 6000 reacties.

- De consultatie bestaat uit twee onderdelen:
  - We destilleren uit de beide ontwerpdocumenten een aantal (gedacht wordt aan een stuk of 10) hoofdkeuzes/dilemma's die helder en duidelijk uiteengezet kunnen worden. We stimuleren inwoners om hierop te reageren. De uitstraling van de site is belangrijk en we willen uitstralen dat we oprechte interesse hebben in de meningen van onze inwoners. We zijn helder dat iedereen kan meedenken maar dat niet iedereen zijn zin krijgt. Via een schriftelijke enquête leggen we deze hoofdkeuzes/dilemma's voor en vragen inwoners hierop te reageren.
  - In aanvulling hierop kan iedereen in een periode van 6-weken aan de hand van een reactieformulier een schriftelijke reactie geven op de gehele inhoud van de plannen.

Alle reacties van stakeholders, panel en publieksconsultatie, worden verwerkt in de reactienota. In de reacties wordt beargumenteerd aangegeven wat er in de definitieve versie, die ter besluitvorming aan de Staten wordt voorgelegd, wel of niet wordt gedaan.

Afhankelijk van de uitkomsten van het panelonderzoek en de publieksconsultatie, overwegen we in de oordeelsvormingsfase om in nauwe samenwerking met gemeenten een viertal (digitale) regiobijeenkomsten te organiseren. De gemeenten geven aan wie zij van belang vinden dat bij deze bijeenkomst zou moeten zijn, zoals lokale belangengroepen, inwoners etc. In deze regiobijeenkomsten kunnen we behalve een korte toelichting op de beide ontwerpdocumenten dezelfde dilemma's en hoofdkeuzes bespreken. Het uitgevoerde panelonderzoek vormt ook input voor deze discussie. Dit geeft extra inzicht en duiding.

De verslagen van de regiobijeenkomst zijn input voor de reactienota. De participanten aan de regiobijeenkomsten worden ook expliciet uitgenodigd om een formele reactie te geven via de website.

c) Besluitvorming: Reactienota en definitief NvU en netwerkperspectief

In deze fase hebben inwoners de mogelijkheid om gemeenten, individuele statenleden of het ROCOV te benaderen. En daarnaast is inspreken mogelijk voor iedereen.

2. Toelichting aanbesteding / inbesteding

In de Statencommissie Milieu en Mobiliteit van 31 maart 2021 is door de heer Eggemont (SP) een vraag gesteld over de vraag of inbesteden in plaats van aanbesteden van de OV-concessies een mogelijkheid is. Dit naar aanleiding van het daar behandelde Statenvoorstel Participatieplan Nieuwe OV-concessies 2025, waarin vermeld staat dat een Europese aanbesteding verplicht is voor de OV-concessies.

Waarom staat in het Participatieplan aanbesteden als verplicht benoemd?

De uitvoering van openbaar vervoer is conform de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) alleen toegestaan op grond van een door de OV-autoriteit verleende concessie (art 19 lid 1). De Wp2000 verplicht alle OV-autoriteiten in Nederland in beginsel om deze concessies Europees aan te besteden (art. 61 lid 1).

Wel is het zo, dat in de Wet Personenvervoer 2000 een uitzonderingspositie gegeven wordt voor de vervoerautoriteiten van de regio's rond de vier grote steden, om het vervoer in die regio's 'in te besteden' (art. 63a) aan een *eigen* ('in house'') vervoerder van de OV-autoriteit. De provincie Utrecht beschikt echter niet over een dergelijke eigen vervoerder, dus in de huidige situatie kan de provincie Utrecht dus niet inbesteden. Daarom staat Europees aanbesteden in het participatieplan als verplicht benoemd.

Voor de provincie Utrecht geldt deze uitzonderingspositie bovendien enkel voor het voormalige gebied van het Bestuur Regio Utrecht (BRU), dat wil zeggen voor de huidige U-OV-concessie minus de later toegevoegde delen van de gemeente Vijfheerenlanden. Voor de rest van de provincie is het aanbesteden van de OV-concessies dus in ieder geval verplicht.

Wat houdt de uitzonderingspositie in?

De uitzonderingspositie voor de (regio's rond de) vier grote steden is in de wet gekomen om deze toenmalige plusregio's, waaronder het Bestuur Regio Utrecht, uitstel te geven van de aanbestedingsplicht, vanwege de complexere situatie in deze regio's. In 2012 is een wetswijziging aangenomen die inbesteden een permanente mogelijkheid maakt voor deze regio's.

Inbesteden betekent dat de aanbestedende dienst het openbaar vervoer zelf organiseert, middels een *eigen* vervoerder waaraan de concessie wordt verleend middels een enkelvoudige onderhandse procedure (op grond van een Programma van Eisen, net als bij een openbare Europese aanbesteding).

Onder een eigen vervoerder wordt verstaan (art. 63a lid 2 van de Wet Personenvervoer 2000): "een vervoerder waarop de concessieverlener net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent.", dus een vervoerbedrijf dat functioneert als 'eigen dienst' van de OV-autoriteit. Deze formulering sluit aan bij de Europese regelgeving hierover (artikel 5 lid 2 van de Europese PSO-verordening 1370/2007), waarbij wordt toegevoegd dat in geval van een samenwerking van overheden, ten minste één bevoegde plaatselijke overheid deze zeggenschap moet hebben.

Conclusie: betekent deze uitzonderingspositie dat de provincie Utrecht kan inbesteden?

Niet in de huidige situatie. De situatie in de provincie Utrecht is wezenlijk anders dan die rond de andere drie grote steden, waar wel sprake is van inbesteding. In de regio's rond de drie andere grote steden is nog sprake van een Vervoerregio / Metropoolregio: een samenwerking van gemeenten, analoog aan het voormalige Bestuur Regio Utrecht. In elk van deze steden is bovendien sprake van een gemeentelijk vervoerbedrijf (GVB, HTM en RET), waar de respectievelijke gemeenten Amsterdam, Den Haag en Rotterdam eigenaar van zijn, en de Vervoerregio/Metropoolregio het doorslaggevende zeggenschap over hebben verkregen. Hierdoor konden de Vervoerregio Amsterdam resp. de Metropoolregio Rotterdam Den Haag de concessies voor deze steden inbesteden aan het 'eigen' vervoerbedrijf.

In de provincie Utrecht is hier geen sprake van. In 2002 is het Gemeentelijk Vervoerbedrijf Utrecht, tot dan toe een gemeentelijke dienst, verzelfstandigd als NV met de naam GVU NV. In 2007 heeft de gemeente Utrecht besloten GVU NV te verkopen aan Connexxion. Daarna is per 1 januari 2015 door een wijziging van de Wet

Gemeenschappelijke Regelingen het Bestuur Regio Utrecht afgeschaft, waarbij de OV-taken van het BRU van rechtswege overgegaan zijn naar de provincie Utrecht.

Dit betekent dat de provincie Utrecht geen vervoerbedrijf heeft waar het zeggenschap over heeft (of eenvoudig kan verkrijgen) als ware het een eigen dienst, en inbesteden dus geen eenvoudige optie is – en binnen de huidige context helemaal geen optie is. De concessie kan niet aan de huidige vervoerder van de U-OV-concessie (Qbuzz) of welke andere vervoerder dan ook gegund worden zonder voorafgaande Europese aanbesteding.

Dit neemt niet weg dat de uitzonderingspositie die in de wet benoemd staat in principe een juridische mogelijkheid biedt om een eigen provinciaal vervoerbedrijf op te richten om de concessie aan te verlenen (dan wel een bestaande vervoerder als provincie over te kopen), wat in de praktijk geen eenvoudig te realiseren pad zou zijn. Daarmee is echter strikt bezien de passage over 'verplichte Europese aanbesteding' in het statenvoorstel voor het participatieplan iets te kort door de bocht.

Voorgesteld wordt dit middels onderstaand erratum te corrigeren. Hierin wordt, gezien bovenstaande, de Europese aanbesteding nog steeds als uitgangspunt genomen. Hetgeen overeenkomt met de bestaande situatie en het bestaande beleid (Mobiliteitsprogramma 2019-2023).

Erratum:
In het document 'Contouren participatie nieuwe OV-concessie(s) 2025', onderdeel van het Statenvoorstel, wordt op pagina 8 de volgende zin:

"Via een verplichte Europese aanbesteding worden vervoerders uitgenodigd om een bod in te dienen op de concessie(s)."

vervangen door de volgende zin:

"Via een Europese aanbesteding worden vervoerders uitgenodigd om een bod in te dienen op de concessie(s)."