

VAN KLASSIEK OV NAAR MOBILITEIT ALS DIENST

Speelveldnotitie als startpunt

Provincie Noord-Brabant

SPEELVELDNOTITIE: DILEMMA'S ALS BASIS VOOR KEUZES

De wereld van mobiliteit verandert. Ontwikkelingen in de samenleving en technologie hebben invloed op het openbaar vervoer. Dat roept de vraag op hoe wij het openbaar vervoer klaar kunnen maken voor de toekomst. Geen eenvoudige vraag om te beantwoorden zonder het gehele speelveld te kennen. Deze notitie geeft daarom inzicht in dat speelveld, de publieke waarden die hierin een rol spelen en dilemma's tussen deze waarden die om keuzes vragen. Vanuit deze speelveldnotitie gaan wij de komende tijd het gesprek aan over de dilemma's en de keuzemogelijkheden hierin. De keuzes die dan gemaakt worden leiden tot een herijking van onze OV visie.

DE BEWEGING VAN KLASSIEK OV NAAR MOBILITEIT ALS DIENST WORDT OOK WAARGENOMEN DOOR HET MINISTERIE, BLIJKENS DE KAMERBRIEF VERVOLG TOEKOMSTBEELD OV, 05-12-2017:

“We moeten meer redeneren vanuit mobiliteit in plaats vanuit modaliteiten, temeer omdat het onderscheid tussen klassiek OV en eigen (auto)voertuigen steeds kleiner wordt als gevolg van de opkomst van bijvoorbeeld deelautoconcepten, leasefietsen en Mobility as a Service. Dit is dan ook niet voor niets het eerste vertrekpunt van het Toekomstbeeld OV.”

INLEIDING

In 2012 is de huidige OV visie 'Vraaggericht, Verbindend, Verantwoord' vastgesteld. Intussen is de wereld van mobiliteit flink in beweging. We zien een verandering van klassiek openbaar vervoer richting Mobiliteit als dienst. In de toekomst heeft de reiziger de keuze uit een mix van vervoersmiddelen, afgestemd op eigen wensen en motieven.

De vraag is wat deze verandering betekent voor OV en mobiliteit, maar ook voor de rol van de overheid. En dan gaat het niet meer alleen over het OV zoals we dat nu kennen, maar over een brede range van collectief beschikbare mogelijkheden van mobiliteit. Die ontwikkeling heeft invloed op onze provinciale rol als concessieverlener.

Deze notitie vormt het startpunt voor het herijken van de OV visie en wil bereiken dat Provinciale Staten in 2018 een positie kunnen innemen, die kan rekenen op draagvlak in de omgeving. Met het oog op nieuwe concessies zullen Provinciale Staten in het najaar van 2018 een besluit moeten nemen over een herijking van de OV visie. Deze herijking is de basis voor een nieuwe concessiestrategie voor alle nieuwe concessies in Brabant. Omdat de concessie West Brabant als eerste eind 2022 afloopt zal de nieuwe aanpak daar het eerst toegepast worden.

Deze speelveldnotitie is opgesteld tegen de achtergrond van toekomstige ontwikkelingen. Zij is het startpunt voor de herijking van het huidige OV beleid en opent daarmee de discussie over de transitie van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst. Deze transitie vraagt om keuzes op basis van dilemma's tussen publieke waarden. Zij vormen de basis voor een herijking van het huidige beleid en de OV visie in het bijzonder. De notitie bakt daartoe het speelveld af en maakt inzichtelijk welke achterliggende waarden een rol spelen in het huidige en toekomstige OV systeem.

De notitie bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk zet uiteen waarom deze notitie is opgesteld en hoe de wereld van mobiliteit en OV er in Brabant nu uit ziet. Het tweede hoofdstuk schetst de publieke waarden die onder het huidige en toekomstige beleid liggen en waar deze mogelijk met elkaar botsen. Het derde hoofdstuk brengt de aansturingsmodellen van de toekomst in beeld, inclusief een combinatie van de waarden en aansturingsmodellen. In hoofdstuk 4 ten slotte komen de belangrijkste dilemma's aan de orde, die de komende tijd om keuzes vragen.

1. TOEKOMSTBESTENDIG OPENBAAR VERVOER



De wereld van mobiliteit verandert. Om Brabant daarop voor te bereiden heeft de provincie een jaar lang een brede dialoog gevoerd met inwoners, marktpartijen, kennisinstellingen en andere overheden. Het resultaat hiervan is te vinden op www.brabant.nl/detoeekomstbeginnu.

Mobiliteit als dienst

In dat traject is geconstateerd dat de vraag naar openbaar vervoer verschuift. Dankzij zelfrijdende auto's, e-bikes en nieuwe mobiliteitsdiensten ontstaan er nieuwe vervoersconcepten. Traditionele bushaltes maken plaats voor vraaggericht vervoer op maat. Naast en aanvullend op het klassieke OV ontstaat een nieuwe totaaloplossing in de vorm van Mobiliteit als dienst¹. Wat Spotify is voor muziek en Netflix voor film/tv, zou Mobiliteit als dienst kunnen worden voor mobiliteit: namelijk één volledig geïntegreerd aanbod van verschillende vervoerswijzen. Fiets, openbaar vervoer (OV) en deelauto in één abonnement.

Ook professionals hebben in het geschetste traject bevestigd dat het OV en het busvervoer in de nabije toekomst veranderen. Zij vragen zich af of de lange looptijden van contracten tussen overheid en busmaatschappijen daar nog wel bij passen. Moeten concessies niet (deels) worden losgelaten, zodat er meer ruimte ontstaat voor de markt? Professionals zien bovendien grote kansen in de toepassing van mobiliteits- en deeldiensten. In de huidige deeleconomie gaan nieuwe diensten de concurrentie aan met eigen autobezit en het OV.

¹ Ook wel bekend als 'Mobility as a Service' of MaaS

De gevoerde dialoog heeft voor de provincie geleid tot zes speerpunten. Eén van die speerpunten luidt:

DE PROVINCIE MAAKT HET OPENBAAR VERVOER TOEKOMSTBESTENDIG EN KLAAR VOOR MOBILITEIT ALS DIENST.

Dit speerpunt wordt nu verder vormgegeven, parallel aan experimenten in de praktijk om ervaring op te doen met nieuwe concepten. In deze speelveldnotitie wordt het speerpunt verder aangescherpt:

DE PROVINCIE BEREIDT ZICH VOOR OP DE TRANSITIE VAN KLASSIEK OV NAAR MOBILITEIT ALS DIENST, EN ZIJ BEPAALT WELKE ROL ZIJ HIERIN ALS OVERHEID MOET GAAT SPELEN.

Het is belangrijk te beseffen dat de beweging van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst zich hoe dan ook zal voltrekken. Daar valt niets aan te veranderen. We kiezen er voor om actief na te denken over de rol van de provincie in deze transitie.

Huidig OV en transitie

In het huidige systeem besteedt de provincie openbaar vervoer aan via concessies voor perioden van 8 tot 10 jaar. Dat gebeurt in de vorm van gebiedsconcessies. Deze komen tot stand via Europese aanbestedingsprocedures. In het bestek is per gebied vastgelegd wat van de vervoeder wordt gevraagd. De vervoeder maakt op basis van het bestek een bieding en de beste bieding wint de aanbesteding. In de concessie wordt vervoer aangeboden tegen een vaste prijs per DRU (dienstregelinguur).

Er zijn lijnen waarop de bus zeer goed aansluit op de vervoersvraag van verschillende groepen reizigers, maar er zijn ook lijnen waarop dat niet het geval is. Op dit moment heeft de provincie € 90 miljoen beschikbaar voor de exploitatie van busvervoer. De centrale vraag is hoe deze middelen kunnen worden ingezet voor nieuwe diensten van mobiliteit, die inspelen op de veranderende vraag van de reiziger en die deze deels ook oproepen. Een toekomstbestendig OV omvat meer dan alleen de bus. Het is een palet van verschillende (collectieve) mobiliteitsdiensten met – naast de bus – deeldiensten en flexibele systemen. Deze afzonderlijke diensten zullen straks met elkaar verbonden worden via Mobiliteit als dienst. Met de technische realisatie van dit type diensten zijn diverse marktpartijen al bezig. Zeker zo belangrijk is de acceptatie ervan door de gebruikers. Veranderingen kunnen niet om het feit heen dat veel reizigers gewend zijn alleen met de bus te reizen. Ieder buslijn die wordt aangepast, raakt derhalve de belangen van de gebruikers. De transitie van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst is dus geen gemakkelijke opgave. Om te bevorderen dat meer reizigers dit soort diensten leren kennen en er gebruik van maken is het van belang dat de provincie experimenten met nieuwe mobiliteitsdiensten stimuleert (zie ook de voorbeelden op pagina's 18 en 19).

De transitie van mobiliteit vraagt echter niet alleen om een fundamentele verandering van gewoonten. Zij brengt ook nieuwe dilemma's met zich mee. Hoe we daarmee omgaan is afhankelijk van de maatschappelijke doelstellingen die de overheid nastreeft. Daarnaast doen zich nieuwe mogelijkheden voor wat betreft de aansturing van mobiliteit in de toekomst. Ook die roepen weer dilemma's en keuzes op, die in 2018 verder moeten worden uitgediept met het oog op een herijking van de OV visie. Deze notitie vormt het startpunt voor die uitdieping.

UITGANGSPUNTEN: HET SPEELVELD

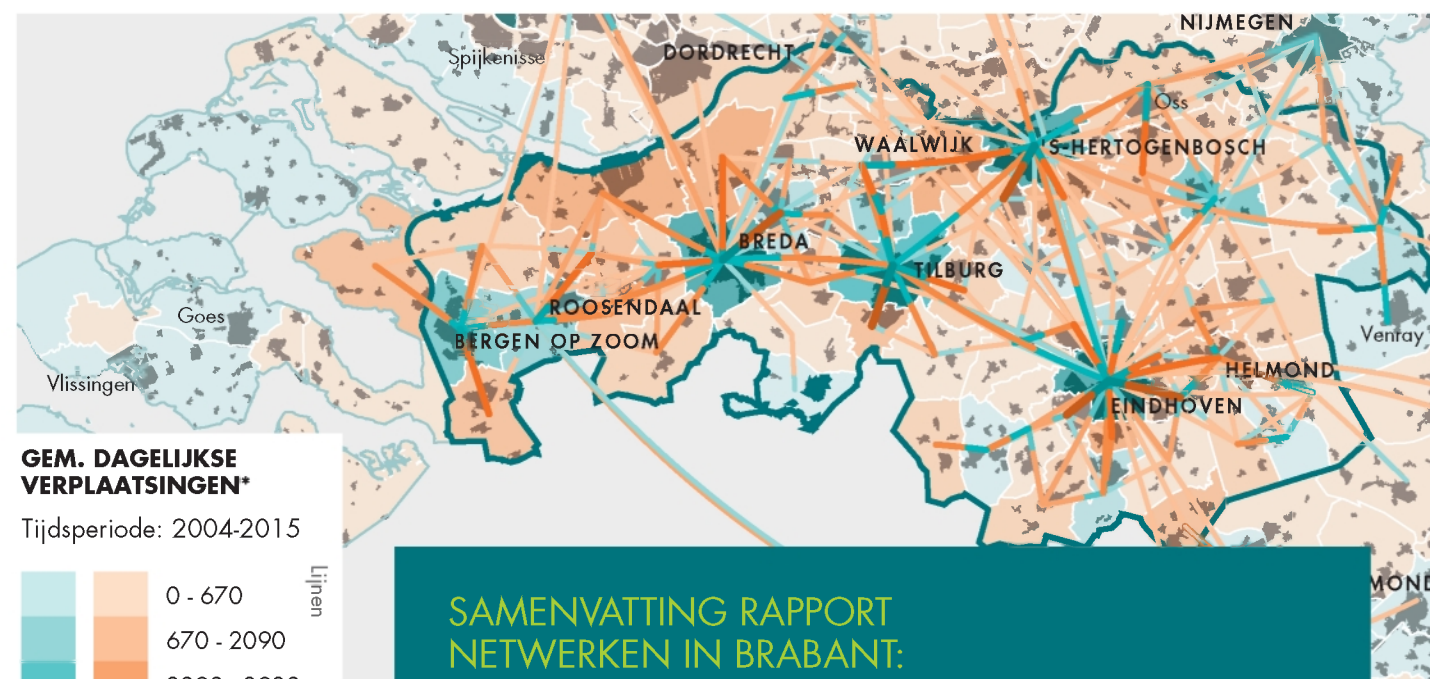
Om de genoemde dilemma's en vraagstukken te kunnen hanteren hebben we een aantal uitgangspunten opgesteld die het speelveld afbakenen:

- De basis voor de rol van de overheid in het mobiliteitssysteem zijn de maatschappelijke doelen die zij nastreeft. Hiervoor kijken we naar de waarden die liggen achter het Openbaar Vervoer en de dilemma's die hieruit voortkomen, waarbij we nadrukkelijk rekening houden met toekomstige trends en ontwikkelingen. Deze waarden staan centraal in verdere keuzes bij de transitie van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst.
- In beginsel wordt het beschikbare budget ingezet voor een zo goed mogelijk mobiliteitsproduct voor de reiziger. De transitie is geen bezuinigingsopgave. We willen maximale maatschappelijke waarde creëren door de Brabantse 'mobiliteitseuro' zo slim en effectief mogelijk te besteden. Om te bepalen 'wat zo goed mogelijk is' start met deze notitie een proces dat gekoppeld is aan de discussie over waarden en dilemma's.
- Waar in dit document sprake is van OV wordt in het algemeen nog klassiek OV bedoeld volgens de definitie van de Wet Personenvervoer (WP 2000). Als de nieuwe betekenis aan de orde is wordt expliciet gesproken van nieuw OV. Dan gaat het dus niet meer om alleen busvervoer, maar ook over nieuwe mobiliteitsdiensten.
- In samenwerking met andere overheden en marktpartijen kijken wij steeds naar kansen, bijvoorbeeld naar combinaties van nieuw OV en doelgroepenvervoer. En hoewel het personenvervoer uitgangspunt is, kijken we bijvoorbeeld ook naar de combinatie met logistiek en goederenvervoer zoals via cargo hitching, het meenemen van pakketten in nieuw OV.
- De focus ligt op nieuw OV en de vertaling van onze huidige (wettelijke) verantwoordelijkheden naar de toekomst. Het gaat hier concreet om de huidige busconcessies en de Regiotaxi en dus niet over treinvervoer, behalve de aansluiting hierop door bus en Regiotaxi.
- Het speelveld omvat heel Brabant. Dit betekent dat veranderingen in het traject hun weerslag zullen hebben op de toekomst van alle concessies in West, Oost en Zuidoost Brabant. Deze notitie is dus niet bedoeld om de lopende concessies ter discussie te stellen. Wel zal binnen de afspraken van de huidige concessies een eerste stap gezet worden richting Mobiliteit als dienst.
- De nadruk ligt op regionaal vervoer, maar het gaat ook om toekomstbestendig grensoverschrijdend regionaal vervoer.
- Binnen de afbakening van dit speelveld bestaan geen beperkingen in denkrichting, onderwerpen of invulling.

MOBILITEIT IN BRABANT

Deze notitie heeft betrekking op de mobiliteit in onze provincie. Met name de verstedelijking in Brabant heeft daarop grote invloed. Hieronder wordt op basis van verschillende bronnen de stand van zaken in Brabant geschetst op het gebied van ruimte, mobiliteit, en de inrichting en het gebruik van het huidige OV systeem.

BRABANTSE MOZAÏEK



SAMENVATTING RAPPORT NETWERKEN IN BRABANT:

Noord-Brabant is altijd een sterk verstedelijkte provincie geweest die bestaat uit meerdere middelgrote steden. Tordoir verwacht een grote verandering op de netwerkstructuur van die verstedelijking. Er ontstaat gaandeweg een grootschalige verstedelijking in Brabant met meerdere kernen. Tordoir noemt dit een 'polycentrische mega-agglomeratie'. Deze agglomeratie rijgt de grotere en kleinere steden in de regio aan elkaar tot een 'regional daily system'. In Brabant is welvaartontwikkeling niet alleen te zien in de steden, maar ook langs de verbindende lijnen tussen de steden. Juist vanwege die voor Noord-Brabant typerende structuur met meerdere kernen zijn verbindende netwerken belangrijk. Ze zijn bepalend voor de vitaliteit en de transformatie van plekken: woonwijken, voorzieningencentra, bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

Uit: Tordoir, Netwerken in Brabant, 2017*



*Alleen relaties met meer dan 937 interacties weergegeven

* www.brabant.nl/rapporttordoir

FOCUS OP AUTO

Brabant kent een dorpse industrialisatie die automobiliteit sterk heeft gestimuleerd. Boerenzonen die gingen werken in de fabriek pendelden met de auto tussen wonen en werken. Daarna heeft de snelle groei van bevolking en industrie en later de suburbanisatie van het Brabantse platteland deze auto-gerichtheid verder versterkt. Bewoners van het Brabantse platteland verplaatsen zich immers vaker en over grotere afstanden dan de inwoners van stedelijke gebieden. Anders dan stedelingen maken zij hiervoor hoofdzakelijk gebruik van de auto. Na Flevoland is het autobezit in Brabant het hoogst. Zo'n 75 procent van alle reizigerskilometers wordt hier met de auto gemaakt. Het aantal mensen



Uit: Het Nieuwste Cahier #03: Mobiliteit in Brabant, de weg vooruit! van Brabantkennis, 2016

www.brabantkennis.nl/publicatie/cahier-03-mobiliteit

In de Brabantse mozaïek is de auto van oudsher favoriet.

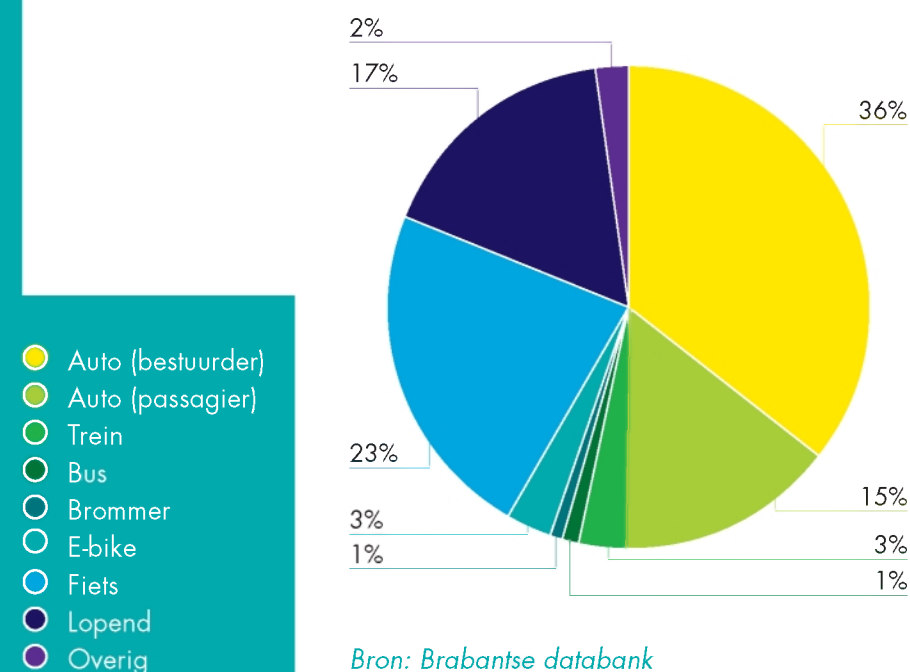
in een auto is in Noord-Brabant hoger dan in beide Randstedelijke regio's. Dit geldt zowel voor de verplaatsingen (53 procent) als de afgelegde kilometers (78 procent). Zelfs in de Brabantse steden wordt de auto relatief vaak gebruikt: bij meer dan 40 procent van alle lokale verplaatsingen.

Dat de Brabanders meer 'autofiel' zijn dan hun Randstedelijke buren ligt wellicht ook aan het feit dat de auto-industrie sterk geworteld is in Brabant. In totaal zijn er ruim 300 automotieve bedrijven in Brabant.

OV IN HET BRABANTSE MOBILITEITSSYSTEEM

De focus op het gebruik van de auto blijkt ook uit onderstaande grafiek:

MODAL SPLIT BRABANT 2016



Het busvervoer is globaal genomen maar een klein onderdeel van de totale mobiliteit (1,4% van alle verplaatsingen en 1,8% van alle kilometers). Dit is het gemiddelde voor heel Brabant; op een aantal corridors (bijvoorbeeld naar en tussen de steden) is het aandeel OV (bus en trein) groter. In 2016 gaat het om ruim 51 miljoen vervoersbewegingen per bus in Brabant. De grootste gebruikersgroepen van het OV zijn scholieren en studenten, samen verantwoordelijk voor ruim de helft van het aantal vervoersbewegingen. Ouderen vormen met ca. 6% van de vervoersbewegingen de kleinste groep gebruikers.

CONCESSIES EN REGIOTAXICONTRACTEN

De provincie is concessieverlener voor het busvervoer in Brabant. Op dit moment is Brabant opgedeeld in drie concessiegebieden: West Brabant, Oost Brabant en Zuidoost Brabant. Deze concessies worden nu gereden door Arriva (in West en Oost) en Hermes (Zuidoost Brabant). Naast de bus heeft ook Regiotaxi een OV functie, maar die geldt alleen in West en Oost Brabant. Dit zijn aparte contracten en dus geen onderdeel van de busconcessie. Binnen de concessies worden busverbindingen aangeboden volgens een vaste dienstregeling en een afgesproken frequentie. Er zijn verschillende typen voertuigen en verbindingen mogelijk. Zo is er sprake van HOV lijnen (Hoogwaardig Openbaar Vervoer, zie kader) stads- en streeklijnen en buurtbussen.

HOV

Onder Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV) verstaan wij openbaar vervoer met bus die snel, met een hoge frequentie, comfortabele voertuigen en -haltes en met grote betrouwbaarheid rijdt.

In 2016 waren er ruim 51 miljoen reisbewegingen met het busvervoer. Hiervan waren er ca. 10,8 miljoen op HOV lijnen. De buurtbus is een kleiner voertuig. Deze dienst wordt verzorgd door vrijwilligers. In 2016 reden er over heel Brabant 55 buurtbussen die ca. 1,4% van het totale busvervoer in Brabant verzorgden (ca. 700.000 vervoersbewegingen).

De Regiotaxi verzorgt deur tot deur vervoer voor mensen voor wie het 'reguliere' OV geen optie is vanwege een fysieke of mentale beperking. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij gemeenten. Daarnaast vervult de Regiotaxi in de concessies West en Oost Brabant een OV functie.

Ook OV reizigers kunnen gebruik maken van de Regiotaxi, maar wel tegen een hoger tarief dan mensen met een WMO indicatie. In 2016 werden ca. 1,7 miljoen ritten met de Regiotaxi in West en Oost Brabant uitgevoerd. Ca. 8% hiervan (136.000 ritten) waren OV ritten. Hiervan maken vooral ouderen gebruik (74% is 68 jaar of ouder). Zij doen dat sporadisch: 2% maakt wekelijks gebruik van deze OV functie, 25% 1 of 2 maal per jaar².

Ten slotte zijn er OV initiatieven met en van vrijwilligers in een aantal kleinere kernen. Voorbeelden zijn de dorpsbus in Casteren en de dorpsauto in Boerdonk. De provincie kan dit soort initiatieven ondersteunen met een opstartsubsidie.

² Dimensus rapportage OV vangnet functie Regiotaxi, 2017

In 2016 is er in Brabant ruim € 90 miljoen besteed aan busvervoer en Regiotaxi. Voor het overgrote deel gaat dit geld naar de concessies (ca. 95%, waarvan ca. 3,5% naar buurtbussen); ca. 5% gaat naar Regiotaxi.



Dit kaartje laat zien in welke gebieden vervoersstromen groot zijn en waar veel buslijnen een relatief hoge kostendekkingsgraad³ hebben (hoger dan 60%). Afgezet tegen de bestede middelen wordt een relatief klein deel van het budget uitgegeven aan deze grote vervoersstromen. Op deze zwaardere lijnen wordt gemiddeld ongeveer 20% van het budget uitgegeven. Voor dat bedrag kan afhankelijk van de concessie zo'n 30 tot 60% van de reizigers worden vervoerd. Dit betekent dat het meeste budget nu naar de minder goed bezette lijnen gaat.

³ De kostendekkingsgraad staat hier voor de opbrengsten gedeeld door de totale kosten. Dit betekent dat bij een kostendekkingsgraad van 60% de overheid 40% subsidie bijlegt.

2. WAARDEN EN BASISPRINCIPES

Om te komen tot de juiste dilemma's is het van belang te weten welke publieke waarden liggen achter het huidige en het toekomstige beleid gericht op de transitie van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst.

Huidig beleid: de OV visie

In de huidige OV visie worden de doelstellingen en basiswaarden genoemd die de provincie nastreeft met het openbaar vervoer zoals we dat nu kennen.

De doelstelling van de OV visie is aan te sluiten bij de vraag van zo veel mogelijk reizigers, een verbindende schakel te vormen in het Brabants mobiliteitssysteem, de verbinding te leggen met de ruimtelijk-economische ontwikkeling en een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk nut in Brabant (bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid).

Deze hoofddoelstelling bevat **drie ambities**:

- Het OV is **vraaggericht**: het sluit aan bij de vraag van zo veel mogelijk doelgroepen.
- Het OV is **verbindend**: het vormt de verbindende schakel tussen mensen, activiteiten, modaliteiten en ruimtelijke ontwikkelingen en versterkt het stedelijk netwerk.
- Het OV is **(maatschappelijk) verantwoord**: het heeft een positief effect op de leefbaarheid en duurzaamheid van Brabant.

Nieuwe ontwikkelingen vragen om een herijking van de OV visie. Hierbij staan niet de ambities van de OV visie – 'Vraaggericht, Verbindend en Verantwoord' – ter discussie, maar wel de wijze waarop we daar invulling aan geven. Bij het opstellen van die visie bestond Mobiliteit als dienst bijvoorbeeld nog niet. Er is in de visie wel sprake van maatwerkoplossingen, maar die hebben betrekking op het OV en niet op mobiliteit. Het begrip 'vraaggericht' betekent in de OV visie het creëren van aanbod op plekken waar vraag is. Een nieuwe insteek zou zijn mobiliteit te bieden, die past bij de vraag van de reiziger. Het kan dan gaan om OV, maar ook om andere mobiliteitsdiensten.

Publieke waarde van het OV

Om de relaties te begrijpen tussen de OV visie, de vormgeving van de huidige concessies én een concept als Mobiliteit als dienst is onderzoek verricht door prof. dr. Marcel Thaens van PBQL. Dit onderzoek maakt gebruik van het zogenaamde 'concurrerende waarden model'. Het model is toepasbaar op overheidsbeleid en is dus ook op het OV beleid. Het brengt achterliggende waarden in beeld en de mogelijke spanningen hierin. Dit helpt ons te komen tot de juiste dilemma's.

Het model bestaat uit **vier kwadranten**:

- **Collectiviteit**: op welke manier draagt het initiatief bij aan het algemene belang?
- **Publieke waarden**: wat is de bijdrage aan de waarden die we als samenleving belangrijk vinden.
- **Persoonlijk nut**: wat draagt het initiatief bij aan het 'what's in it for me' voor burgers en gebruikers?
- **Autonomie**: wat draagt het bij aan het 'in control' zijn van burgers en gebruikers?

Alle waarden in deze categorieën zijn van belang en moeten tot op zekere hoogte gerealiseerd worden. Het gaat er dan ook niet zozeer om te kiezen tussen waarden, maar te zoeken naar een balans.



Huidige OV systeem

In het concurrerende waarden model zijn de waarden van het huidig OV bijeengebracht. Het gaat om de waarden die zijn opgenomen in de OV visie ('Verbindend, Vraaggericht en Verantwoord'), de vertaling hiervan in de huidige concessies en de tussentijdse evaluatie van de OV visie.

REIZIGER

SAMENLEVING

AUTONOMIE	COLLECTIVITEIT
- Burgers kunnen vrijwel geen keuzes maken - Vervoerders ook beperkt in eigen keuze - Burgers alleen via vertegenwoordiging betrokken - Burger alleen gebruikt als informatiebron - Rol burgers bij innovatie afwezig - Wel betere infovoorziening aan reiziger	- Positieve impact op maatschappij - Leveren bijdrage aan stedelijk netwerk en vitaal platteland - Vraaggericht werken - Verbindend zijn - Maatschappelijk verantwoord
PERSOONLIJK NUT	PUBLIEKE WAARDEN
- Keuzemogelijkheden erg beperkt - Geen personalisering - Beperkte flexibiliteit - Rol burgers bij verbeteren kwaliteit beperkt - Nut voor vervoerders: zekerheid	- Zekerheid en betrouwbaarheid - Klanttevredenheid - Efficiency - Gelijkheid

Het onderzoek geeft aan dat het meeste effect wordt bereikt als de waarden met elkaar in balans zijn. Uit de analyse blijkt echter dat dit niet zo is. Niet alle vakken scoren immers positief. In het huidige OV systeem zijn de twee kwadranten in de rechter helft dominant. Het gaat hier om de waarden die van toepassing zijn op de gehele samenleving. In deze helft ligt de nadruk op de betekenis van het openbaar vervoer voor het collectief en op de doelen van de overheid. Het accent op de rechter helft van het model is onder meer te verklaren uit de wijze waarop het OV nu wordt ingezet, via strikt voorgeschreven concessies. Hoewel de overheid zelf niet het vervoer verzorgt, speelt zij inhoudelijk wel een grote rol vanwege de aanbesteding en beheersing van de concessies. Hierbij ligt de focus op de efficiëntie van het systeem. De linkerzijde van het kwadrant scoort aanzienlijk minder hoog, zowel gezien vanuit het perspectief van de burger als dat van de vervoerder. De keuzemogelijkheden zijn voor burgers beperkt en hun betrokkenheid bij innovatie is gering.

Om het model beter in balans te brengen ligt er een uitdaging, blijkens de analyse van PBLQ. Het gaat dan bijvoorbeeld om het betrekken van burgers bij de totstandkoming van beleidskeuzes. Het draagvlak en de legitimiteit van de concessieverlening kan aanzienlijk worden verbeterd als er meer balans is tussen de kwadranten.

Mobiliteit als dienst/MaaS

Het model van concurrerende waarden is ook toegepast op Mobiliteit als dienst. Hiervoor is gebruik gemaakt van het toekomstbeeld OV 2040 en diverse aan Mobility as a Service gerelateerde artikelen. Vergeleken met het huidige OV levert het model voor Mobiliteit als dienst bijna een tegenovergesteld beeld op. Uit de analyse van PBQL blijkt dat dat bij Mobiliteit als dienst de linkerzijde van het model dominant is. De nadruk ligt dus op de betekenis voor burgers en hun rol bij Mobiliteit als dienst.

De rol van de overheid in MaaS en – omgekeerd – de bijdrage van MaaS aan beleidsdoelen van de overheid zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Dat komt doordat het denken over MaaS zich nog in het beginstadium bevindt. De pilots zijn nog vooral gericht op het aantonen van de werking ervan en het opdoen van ervaring met de acceptatie door gebruikers. Naarmate de ontwikkelingen meer vorm krijgen, verwerven zij vanzelf een plek in het beleid. De overheid moet bovendien haar beleid nog aanpassen om klaar te zijn voor MaaS.

Het gaat zoals gezegd om nieuwe ontwikkelingen die zich in die richting aftekenen, terwijl het concept nog niet is uitgekristalliseerd. De uitdagingen voor MaaS liggen dus ook vooral in de collectieve sfeer en in het gezamenlijk betekenis geven en ontwikkelen van dit concept.

Het gaat hier over de kernvraag welke rol de overheid speelt of moet spelen in MaaS.

De volgende onderwerpen en vragen spelen dan een rol volgens PBQL:

- Zorgen voor een level playing field
- De bijdrage van MaaS aan het realiseren van beleidsdoelen van de overheid
- Ontschotting van vervoerswijzen
- Gaat de overheid mee financieren?
- Zorgdragen voor veilige informatie-uitwisseling?
- Sturen op gedragsverandering
- Voorkomen van ongewenste effecten (zoals bij AirBnB in Amsterdam)
- Voorkomen 'vendor lock-in' (toetreding tot MaaS markt garanderen)
- Conflictbemiddeling bij MaaS partijen

Van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst

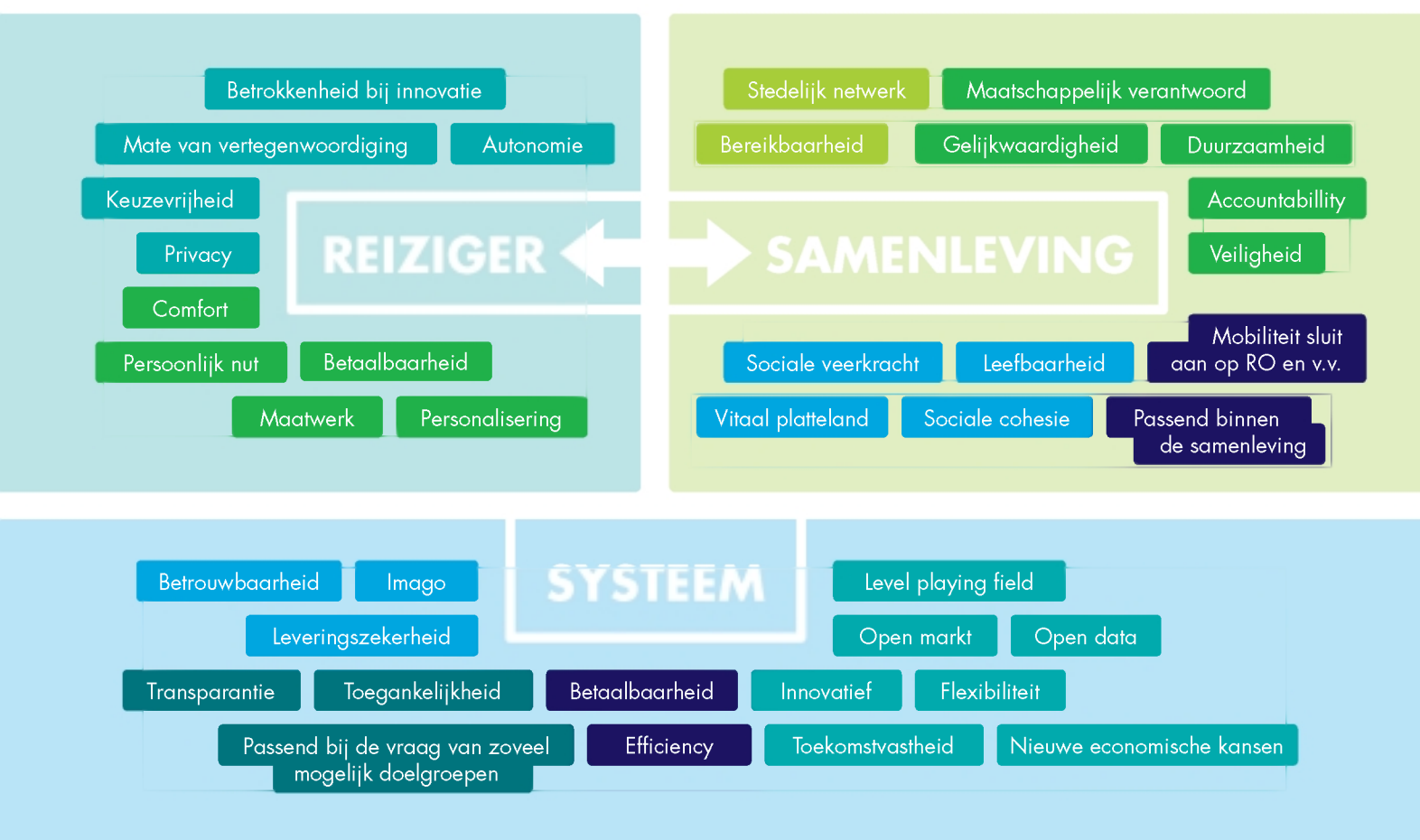
In het concurrerende waarden model lijken het huidige OV systeem en een toekomstig MaaS systeem uitersten op een spectrum. Toch zijn de verschillen minder groot dan ze op eerste gezicht lijken. In beide systemen heeft de overheid een rol, al verschilt de invulling ervan. In beide situaties heeft de overheid een procesrol, maar in het huidige systeem stuurt zij ook nog veel inhoudelijk. In beide situaties ziet de overheid ook in meer of mindere mate toe op wat er gebeurt en kan zij ervoor kiezen om bij te sturen op bepaalde beleidsdoelstellingen. In beide gevallen ten slotte heeft de overheid de rol om de markt te reguleren.

Verschillen tussen beide systemen treden op als het erom gaat het model in balans te krijgen en zo het vertrouwen in en de legitimiteit van het systeem te versterken. In de huidige situatie moet de positie van burgers en reizigers versterkt worden. In het MaaS systeem moet de overheid een positie innemen. Daarnaast heeft de overheid in het huidige systeem een grote inhoudelijke betrokkenheid, terwijl de kwesties die in het geval van MaaS worden opgeworpen, vooral vragen om een procesrol.

Belangrijke waarden voor toekomstbestendig OV

Uit de provinciale OV visie en de analyse van PBQL treden diverse waarden naar voren. Die worden in dit hoofdstuk samengebracht en samengevat. We voegen daartoe de begrippen Publieke Waarde en Collectiviteit van de onderzoekers samen tot Samenleving. De begrippen Autonomie en Persoonlijk nut worden samengevoegd tot Reiziger. Hier voegen we het Systeem aan toe. Daaronder vallen de waarden en aspecten die behoren tot het OV systeem. Zo zijn alle waarden uit de OV visie en uit de analyse van PBQL gerubriceerd.

Waardenoverzicht toekomstig OV



Het waardenoverzicht is nu verdeeld in drie categorieën. Hierin zijn de belangrijkste waarden ondergebracht, maar het overzicht is niet uitputtend. In het hoofdstuk 4 wordt de spanning tussen verschillende waarden zichtbaar in een aantal dilemma's.

Toelichting op het waardenoverzicht:

- **Reiziger:** hier gaat het over waarden die belangrijk zijn voor het individu: maatwerk, betaalbaarheid en comfort. Maar ook om autonomie en keuzevrijheid. Hier ligt een sterk verband met het thema Vraaggericht in de OV visie.
- **Samenleving:** hier gaat het om waarden die belangrijk zijn voor het collectief: bereikbaarheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Maar ook om veiligheid en gelijkwaardigheid. Dit sluit aan bij de doelen Verbindend en Verantwoord in de OV visie.
- **Systeem:** hier gaat het om keuzes binnen het systeem die betrekking hebben op innovatie, open markt, leveringszekerheid, maar ook om betaalbaarheid.

Waarden kunnen met elkaar conflicteren. Vaak gebeurt dat tussen waarden in de categorie Reiziger en/of Samenleving met de waarden in Systeem. Wanneer het systeem bijvoorbeeld betaalbaar moet blijven kunnen niet alle waarden even belangrijk zijn. Dit zijn dilemma's die om keuzes vragen. De belangrijkste daarvan staan in hoofdstuk 4.

VOORBEELDEN VAN NIEUWE VORMEN VAN OV IN BRABANT

BRAVOFLEX HELMOND

Op 11 december 2017 startte in Helmond Bravoflex. Dat is een vraag gestuurde flexibele vervoersservice waarbij reizigers van halte naar halte worden vervoerd. De reiziger bepaalt zelf de halte. De busjes van Bravoflex rijden kriskras, zonder dienstregeling door Helmond. Reizigers maken hun reservering via een app of telefoon. Ze worden binnen een kwartier opgehaald en zonder overstap naar de gewenste halte gebracht. Een flexibel vervoersysteem als Bravoflex biedt kansen voor het integreren van een deel van het doelgroepenvervoer. Zo kan bijvoorbeeld voor afgebakende groepen worden gewerkt met deur tot deur vervoer.



Voor meer informatie zie www.bravoflex.nl



FLIXBUS

Sinds enkele jaren rijden commerciële busmaatschappijen onder de vlag van Flixbus op lange afstandslijnen, zowel binnen Nederland als internationaal. Zij kunnen deze zonder subsidie exploiteren. Dit voorbeeld van vrije marktwerking zorgt ervoor dat overheden gaan zoeken naar manieren om daar goed mee om te gaan. Op dit moment verlenen overheden als concessieverlener voor sommige lijnen ontheffingen. In Brabant lopen er verbindingen van en naar Bergen op Zoom, Breda en Eindhoven.



Voor meer informatie zie www.flixbus.nl/over-ons/bedrijfsinformatie



BEAMRZ

Eén app voor het plannen, reserveren en betalen van je vervoer. Beamrz is een van de partijen die een dergelijke app heeft ontwikkeld, tegelijk met het onderliggende ICT platform. Begin 2018 is deze app te gebruiken in Eindhoven (op Strijp-S) en in het Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch. Deze pilots zijn voorbeelden van Mobiliteit als dienst doordat ze verschillende vervoersopties voor reizigers bijeen brengen (door het delen van ritten, het reserveren van een deelauto, OV en deelfiets).

Voor meer informatie zie www.beamrz.com



SAMEN SLIM RIJDEN HELVOIRT

In Helvoirt (gemeente Haaren) rijdt een aantal elektrische deelauto's. Deze worden door een groeiende groep inwoners gebruikt en zijn op vier locaties te reserveren. De gebruiker heeft twee opties: zelf rijden via een deelconcept of door een vrijwilliger gebracht en gehaald worden. Samen Slim Rijden is een pilot die is ontstaan uit de gemeenschap en de eerder opgerichte energiecoöperatie.



Voor meer informatie zie www.elektrischeautodelen.nl



YORK

Sinds 1986 is er in het openbaar vervoer in het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van Londen) sprake van een vrijwel volledig vrije markt. Als er in de markt geen aanbod tot stand komt kunnen regionale overheden desgewenst vervoer inkopen. Een voor Brabant relevant voorbeeld is de stad York. York is qua omvang en layout vergelijkbaar met 's-Hertogenbosch, al zijn er in ons land meer fietsbewegingen dan in Groot-Brittannië. De vrije markt biedt in York een uitgebreider OV netwerk aan dan in 's-Hertogenbosch. Dit netwerk wordt grotendeels commercieel (dus zonder subsidie) geëxploiteerd en is zeer divers in aanbod.



Voor meer informatie zie www.itravel.york.info/buses



3. AANSTURINGS- MODELLEN VOOR TOEKOMSTBESTENDIG OV

Dit hoofdstuk bespreekt welke aansturingsmodellen kansrijk zijn voor Brabant in de transitie van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst. Bovendien wordt een verband gelegd tussen deze aansturingsmodellen en een aantal waarden uit hoofdstuk 2. Welke waarden komen in welk aansturingsmodel goed tot hun recht en welke minder.

Het OV systeem en concessies

Uit de analyse van publieke waarden is gebleken dat het huidige systeem met concessies goed is georganiseerd, maar dat de burger hierbij niet of nauwelijks betrokken is. De vraag is welke ruimte de huidige wetgeving al geeft om hier anders mee om te gaan in de toekomst.

Als concessieverlener voor het busvervoer in Brabant is de provincie verantwoordelijk voor de invulling van het OV. Met het oog op een toekomstbestendig OV is de vraag welke rol de provincie in haar hoedanigheid van concessieverlener volgens de Wet personenvervoer minimaal moet vervullen.

Strikt genomen legt de Wp2000⁵ de provincie niet de verplichting op om op haar grondgebied een of meerdere concessies voor openbaar vervoer te verlenen. Het is formeel mogelijk alleen te werken met ontheffingen en dus geen concessie te verlenen aan partijen die zelf vervoer willen aanbieden. Zo ontstaat feitelijk een vrije markt, al kan de provincie aan ontheffingen wel voorschriften verbinden.

Het idee van een vrije markt voor openbaar vervoer staat echter haaks op de geest van de Wp2000. De wet gaat er namelijk vanuit dat de provincie concessies aanbesteedt (concurrentie om de markt) en dat er geen vervoer als marktinitiatief wordt aangeboden (concurrentie op de markt). Voor andere mobiliteitsdiensten dan, niet zijnde openbaar vervoer, geldt dit overigens niet; daar is in principe juist wel sprake van een vrije markt.

⁵ Wet Personenvervoer 2000

De provincie heeft veel vrijheid bij de inrichting van de aanbesteding van concessies. Zij kan bijvoorbeeld bepalen welke diensten precies worden aanbesteed, welke eisen daaraan worden gesteld, en welke gunningscriteria zij hanteert. De concessies zijn primair bedoeld voor het openbaar vervoer. De Wp2000 laat wel toe dat de verlening van een concessie wordt gecombineerd met het verlenen van een opdracht voor overige mobiliteitsdiensten (niet zijnde OV). Dat moet dan wel gebeuren volgens de geldende aanbestedingsregels. En de compensatie die de provincie betaalt, moet voldoen aan de regels voor staatssteun en PSO-verordening⁶.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de wet mogelijkheden biedt om concessies anders in te richten en zo bijvoorbeeld ruimte te creëren voor mobiliteitsdiensten uit de markt. Maar de WP2000 is niet bedoeld voor een vrije markt voor OV en ook niet voorbereid op nieuwe vormen van mobiliteit. Met andere woorden: hoe verder het aansturingsmodel afwijkt van de huidige praktijk, hoe eerder de kans dat de grenzen van de wet in beeld komen.

Mobiliteit als dienst: een wenkend perspectief

Dat Mobiliteit als dienst de toekomst heeft is zeer waarschijnlijk. Maar de ontwikkeling is nog pril en bevindt zich in een verkennende fase. Wat is het systeem, hoe werkt het in de praktijk en welke oplossing kan het bieden richting reizigers? Welke rol heeft de overheid hierin? Wat kan aan het huidige systeem van concessieverlening worden veranderd om Mobiliteit als dienst meer ruimte te geven? Dit type vragen moet aan de orde komen in toekomstige aansturingsmodellen.

Intussen staat Mobiliteit als dienst niet stil. De komende jaren zal er in experimenten opnieuw meer ervaring worden opgedaan en meer duidelijkheid ontstaan, ook over de rol van de overheid. Het is dus belangrijk om deze ontwikkelingen te volgen en steeds een rol te laten spelen in het proces.

⁶ Europese verordening 1370, die regels stelt aan concessies/contracten voor (openbaar) vervoer.

Drie mogelijke aansturingsmodellen

In de toekomst zijn verschillende aansturingsmodellen mogelijk. We spreken met opzet niet over concessiemodellen, omdat ook modellen in beeld zijn die niet uitgaan van het instrument concessieverlening. De basis voor een overzicht van de verschillende opties is een onderzoek van Inno-v⁷ naar verschillende aansturingsmodellen voor het OV wereldwijd. Hierin komen overigens ook modellen aan de orde, die vanwege wetgeving mogelijk niet direct toepasbaar zijn in Nederland.

Een toekomstig aansturingsmodel kan uitgaan van concessies, maar ook werken via een vrije markt. Het totaal aan opties is vertaald in drie aansturingsmodellen die mogelijk voor Brabant interessant zijn. Het gaat hier om eindmodellen die de reikwijdte aan opties aangeven. Tussenvormen en ingroeimodellen voor de transitie naar het eindmodel zijn zeker denkbaar.

In de drie eindmodellen gaat het steeds om de transitie van klassiek OV naar Mobiliteit als dienst. Wat varieert is de rol van de overheid.

- 1. **MODEL A:** De provincie stuurt aan op zoveel mogelijk mobiliteit in Brabant. Zij doet dat in de vorm van een mobiliteitsconcessie, vergelijkbaar met de huidige OV concessies, maar met meer vrijheid voor de vervoerder om ook andere vormen van mobiliteit in te zetten. In dit model blijft de overheid dus sturen op de markt via de uitgifte van concessies.
- 2. **MODEL B:** In dit model wordt alleen het HOV netwerk door de provincie aanbesteed in de vorm van concessies. Voor het fijnmazig netwerk wordt het initiatief om vervoer te bieden overgelaten aan de markt. Er is een marktmeester die de samenhang tussen beide systemen bewaart en die vervoer kan inkopen als er in het fijnmazig netwerk te grote gaten vallen.
- 3. **MODEL C:** Dit is het tegenovergestelde van model A. De provincie laat het eerste initiatief om OV aan te bieden over aan de markt. Maar op plekken waar onvoldoende marktaanbod tot stand komt kan zij extra vervoer inkopen. De samenhang tussen de verschillende vormen van OV wordt net als in model B gerealiseerd door een marktmeester die indien nodig ook vervoer kan inkopen.

MODEL A: PROVINCIE STUURT VIA MOBILITEITSCONCESSIE



Dit model bouwt voort op de huidige praktijk. De focus verschuift echter van een busconcessie naar een mobiliteitsconcessie. Deze beweging is al ingezet in de huidige concessies, met dien verstande dat in deze concessie Mobiliteit als dienst centraal zal staan. De concessie omvat niet alleen de bus, maar allerlei vormen van mobiliteit die passen bij de vraag van de reiziger. Met uitzondering van het klassieke OV deel is de concessie niet exclusief: vormen van mobiliteit kunnen ook worden aangeboden door andere aanbieders. De concessiehouder is primair verantwoordelijk voor het integreren van de verschillende vormen van vervoer die onder de concessie vallen. Om te bevorderen dat de concessiehouder ook met vernieuwende mobiliteitsdiensten komt, worden vervoerders gestimuleerd allianties aan te gaan met andere partijen. Dit kan ook met behulp van een innovatieve aanbestedingsvorm. Dan komt de verantwoordelijkheid voor Mobiliteit als dienst te liggen bij de concessiehouder die vervolgens een MaaS platform vormt om verschillende diensten te integreren.

VOOR EN NADELEN MODEL A	
+	-
Lijkt op huidig model, makkelijk te implementeren.	Benut waarschijnlijk niet de maximale innovatiekracht van de markt omdat één partij middelen (en voor OV: exclusieve rechten) vanuit de overheid ontvangt om Mobiliteit als dienst te bieden.
Biedt bepaalde zekerheid vooraf over het aanbod.	Risico dat de aanbieder niet de reiziger als klant ziet, maar vooral de overheid.

⁷ Uitwerking aansturingsmodellen van de toekomst, 7 november 2017, D. Eerdmans, D. van der Velde en A. Van Hoogstraten



MODEL B: HOV NETWERK IN EEN CONCESSIE EN DAAROMHEEN VRIJE MARKT



Terwijl in model A de huidige busconcessie wordt verbreed naar een mobiliteitsconcessie, wordt in model B de huidige concessie juist ingeperkt. De concessie geldt nog alleen voor het aanbieden van vervoer op lijnen met een grote vraag, veelal dus HOV lijnen. Dat gebeurt op basis van de verwachting dat op deze lijnen de vervoersvraag de komende jaren groot blijft. Klassiek OV komt daar op passende wijze aan tegemoet. Hierbij past dan ook een klassieke concessie. De aanbesteding van dit netwerk gebeurt op de bekende manier en is dus vrij eenvoudig uit te voeren. Van belang is dat de overheid bepaalt om welk netwerk het gaat. Het HOV-netwerk uit de [ontwikkelagenda*](#) kan dan het uitgangspunt zijn. Buiten dit netwerk is er geen sprake van een concessie voor openbaar vervoer, maar wordt het initiatief om OV aan te bieden in principe overgelaten aan de markt. Hier is dus sprake van meer onzekerheid, maar ook van andere mobiliteitsdiensten die een interessante oplossing kunnen bieden. Daar wordt de markt ook voor benaderd. Het antwoord kan overigens bestaan uit reguliere vormen van OV, maar dan flexibeler en meer vraaggestuurd. De verwachting is dat dit deel van de markt de komende jaren fors zal veranderen. Dit model geeft ruimte aan de markt om daaraan vorm te geven. Wel is er een marktmeester die het aanbieden van mobiliteitsdiensten stimuleert en die het vervoer binnen en buiten de concessie integreert en waar nodig financiert.

VOOR EN NADELEN MODEL B	
+	-
Geeft zekerheid over het vervoer op zware assen.	Weinig logisch om juist verbindingen met veel vraag aan te besteden omdat dit juist kansen biedt voor de vrije markt.
Voor verbindingen met minder vraag wordt de innovatiekracht van de markt benut.	Onzekerheid over het deel wat buiten de concessie valt.
Biedt mogelijkheden voor een stapsgewijze invoering.	Vrije markt is juridisch lastiger inpasbaar voor zover het OV betreft. De WP 2000 gaat uit van concurrentie om en niet op de markt. Als het geen OV betreft kan het juridisch moeilijk zijn om als provincie hier regels aan te stellen.

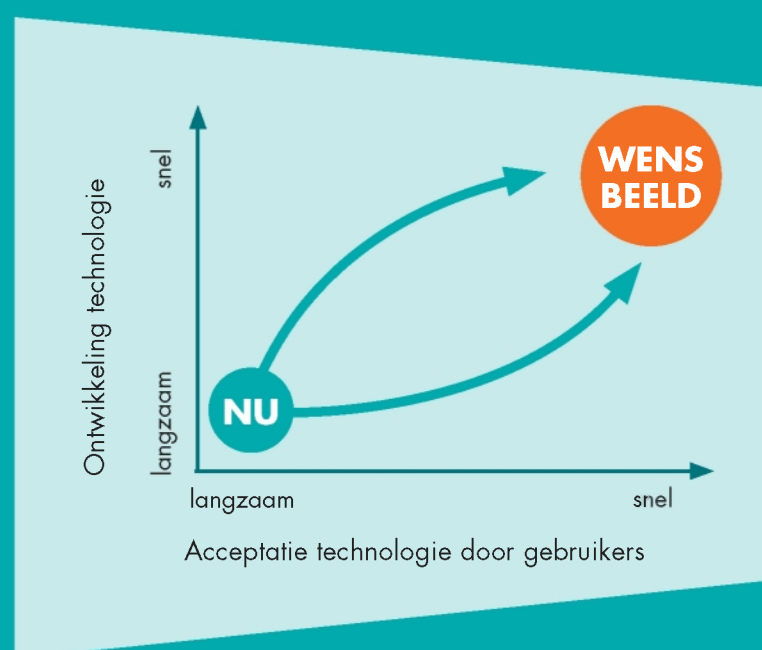
* www.brabantstad.nl/images/Documenten/PDF/Flyer_ontwikkelagenda_spoor_HOV_en_knooppunten.pdf

MODEL C: VRIJE MARKT MET EEN VANGNET



In model C wordt er helemaal geen OV meer aanbesteed. De verantwoordelijkheid voor het bieden van het vervoer (OV en mobiliteitsdiensten) ligt in eerste instantie bij de markt. In dit model stimuleert een marktmeester het aanbieden van diensten (bijvoorbeeld financieel) en stemt deze op elkaar af. Alleen als er geen initiatief uit de markt ontstaat terwijl dat wel wenselijk is, neemt de marktmeester het initiatief om alsnog een dienst te realiseren. Dat kan via subsidies of een aanbesteding. De vraag is wel of in een vrije markt Mobiliteit als dienst vanzelf ontstaat en welke rol de overheid hierin nog kan spelen.

VOOR EN NADELEN MODEL C	
+	-
Benut innovatiekracht van de markt voor zowel het OV als voor nieuwe mobiliteitsdiensten.	Vooraf geen zekerheid over het vervoersaanbod.
De markt bepaalt zelf waar vervoer wordt aangeboden en niet alleen op plekken met minder vraag zoals in model B.	Vrije markt past niet bij de Wet personenvervoer 2000. Naar de letter van de wet is het wel mogelijk om via ontheffingen een vrije markt te creëren, maar de wet is hier eigenlijk niet voor bedoeld. De wet gaat uit van concurrentie om de markt en niet van concurrentie op de markt.
De reiziger is de primaire klant van de mobiliteitsaanbieders. Verwachting is dat de mobiliteitsdiensten daarom beter passen bij de vraag van de reiziger.	Minder geschikt voor gebieden met weinig kansen voor marktinitiatief. Hier zal de marktmeester veel vervoer moeten inkopen en dan lijkt het model in de praktijk meer op model B of zelfs A.



Rol van de overheid

In elk van de drie modellen hebben de provincie en de overheid in het algemeen een rol. De modellen verschillen in de mate waarin zij ruimte bieden aan de markt. In model A houdt de overheid de markt in handen door een concessie aan te besteden. In model C ligt het initiatief bij de markt, maar is er een belangrijke rol voor de overheid die optreedt als marktmeester of als de instantie die de marktmeester aanstuurt.

Voor elk model geldt dat er nog keuzes te maken zijn op basis van de waarden uit hoofdstuk 2: waar willen we vervoer hebben, hoe duurzaam moet dat zijn en hoe gaan we om met de sociale functie van OV? In model A (en deels B) worden de antwoorden op deze vragen voorgeschreven in een concessie. In model B en C formuleert de marktmeester de antwoorden. De minimale rol van marktmeester is immers het stellen van regels en kaders. Die sturende rol kan overigens ook worden vervuld door een organisatie die door de overheid in het leven wordt geroepen of waarin de overheid participeert. Ten slotte kunnen in alle drie de modellen ook andere overheden en vervoersvormen een plaats krijgen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het doelgroepenvervoer. Met name in het fijnmazig netwerk kan de combinatie tussen OV en doelgroepenvervoer leiden tot een interessante businesscase voor de markt, waardoor meer aanbod tot stand kan komen.

Ingroeimodel

De drie aansturingssystemen zijn beschreven als eindmodel. De modellen zullen morgen nog niet in de praktijk werken. Zeker, technologische ontwikkelingen gaan snel, maar ze zijn daarmee nog niet altijd direct toepasbaar in de praktijk. Een voorbeeld is het op grote schaal toepassen van zelfrijdende voertuigen in plaats van OV; dit lijkt op korte termijn nog niet haalbaar. Ook de reiziger moet er klaar voor zijn, zoals weergegeven in de figuur hiernaast. Daartoe is het belangrijk dat de reiziger wordt meegenomen in nieuwe ontwikkelingen, zoals dit al wel gebeurt in pilots en experimenten met nieuwe mobiliteitsdiensten.

Per model is er verschil tussen het gewenste resultaat, de huidige situatie en de drie huidige concessies. Een model met vrije markt is mogelijk niet direct toepasbaar op alle concessies. Het is wel denkbaar om via model A of B toe te groeien naar model C. Dit kan bijvoorbeeld door in model A of B periodiek in de concessie geleidelijk meer ruimte te geven aan de markt. Op hun beurt verschillen de concessies vervoerskundig qua uitgangssituatie, met name wat betreft het aandeel zware vervoersassen.

Waarden en aansturingsmodellen gecombineerd

Hoe verhouden de verschillende aansturingsmodellen zich tot de publieke waarden die eerder zijn onderscheiden? Onderstaande tabel toont de mogelijkheden en onmogelijkheden die uit hun verschillende combinaties voortkomen.

	MODEL A	MODEL B	MODEL C
ROL OVERHEID	Groot. Inhoudelijke bemoeienis in de aanbesteding van de concessie.	(zorgen voor) marktmeester en eisen stellen in de aanbesteding van de grote vervoersstromen.	(zorgen voor) marktmeester Kader stellend en procesmatig.
REIZIGER	Reiziger staat niet centraal voor de uitvoerder (theoretische prikkel om dit wel te doen).	De integratie tussen concessie en vrije markt ligt bij de marktmeester. Als deze zijn rol goed speelt hoeft de klant hier niks van te merken. Maar dit is ook afhankelijk van hoe vrij de markt is op het fijnmazig netwerk en hoe dit wordt aangestuurd door de marktmeester.	Reiziger staat centraal.
Informatievoorziening	Alle vervoer in de concessie in een gebied wordt aangestuurd door één partij, dit is duidelijk voor de reiziger.		Hoe duidelijk het systeem is voor de reiziger ligt aan de rol van de marktmeester.
Keuzemogelijkheid	Mogelijk om eisen te stellen aan aantal verschillende modaliteiten in concessie.		In principe zal de markt goed in spelen op de wensen van de reiziger, maar er zullen ook gaten vallen waar de marktmeester dan een rol op moet pakken.
'In control' zijn van reiziger	Beperkt.		Groot – kan zelf keuze maken uit de beschikbare vervoersoplossingen.
SAMENLEVING	Dankzij overheidssturing zijn er meer mogelijkheden om doelen als duurzaamheid en leefbaarheid te realiseren. Dit kun je meegeven in de aanbesteding van de concessie.	Mogelijkheid om voor de grote vervoersstromen eisen te stellen rondom bijvoorbeeld duurzaamheid in de concessie. Voor het fijnmaziger netwerk is dit lastiger, maar het kan wel via subsidie of bepaalde regelgeving voor gebruik van infrastructuur (alleen gebruik maken van een knooppunt als een voertuig duurzaam is bijvoorbeeld).	Hier ligt alles in principe bij de markt. De overheid kan hier minder op sturen. Wel zijn bepaalde doelen te stimuleren door subsidie en regels. Bijvoorbeeld bedrijven zo uitnodigen dat zij gratis gebruik mogen maken van busbanen als deze ook zero emissie materieel inzetten.

Het overzicht laat zien dat het ene aansturingsmodel beter bij een bepaalde waarde past dan het andere. Wanneer verderop in het proces voor een bepaalde waarde wordt gekozen kan dat tot gevolg hebben dat een bepaald aansturingsmodel minder goed past. Dat is belangrijke informatie voor het vervolgproces.

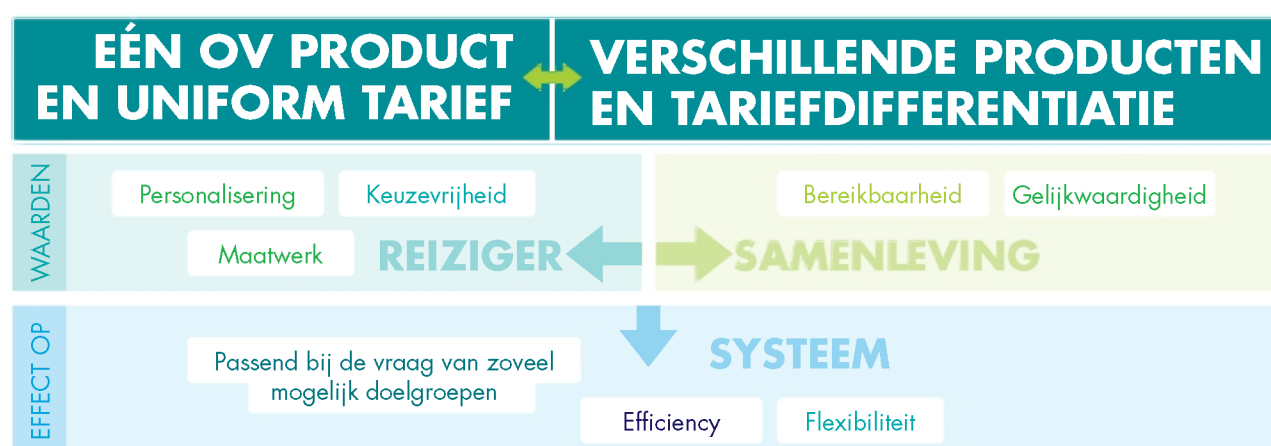
	MODEL A	MODEL B	MODEL C
SYSTEEM			
Flexibiliteit	Dit model is minder flexibel en stimuleert minder innovatie. Het kan wel door flexibiliteit in te bouwen in de concessie en te stimuleren dat innovatie gebeurt via allianties met nieuwe mobiliteitsaanbieders.	Dit model ligt qua flexibiliteit en innovatiekracht tussen model A en C in.	Dit model is zeer flexibel want de basis ligt bij de vrije markt en zal ook innovatie stimuleren.
Rol reiziger bij innovatie	Reiziger kan rol krijgen in ontwikkeling (nu nog indirect).		Via marktwerking.
Adaptiviteit systeem	Beperkt, hangt af van de invulling van de concessie.	Door het werken met verschillende systemen kan je variëren in looptijd en invulling.	Groot, via marktwerking kan je kort cyclisch het systeem aanpassen aan de behoefte van de samenleving/reiziger.
Betaalbaarheid Leveringszekerheid	Je kunt hier goed sturen op een aantal eisen aan het systeem zoals betaalbaarheid en leveringszekerheid.	In dit model gaat het om twee aparte systemen. In de concessie kun je eisen stellen aan het systeem, daarbuiten minder (tenzij je alsnog vervoer inkoopt, dan kun je wel eisen stellen).	In een vrije markt zouden veel verschillende aanbieders verschillende producten en diensten kunnen aanbieden tegen verschillende prijzen. Dit kan beter passen op de vraag, maar kan ook onoverzichtelijk worden.
Toegankelijkheid / rechtsgelijkheid	'One size fits all' oplossing.		Daar waar onvoldoende vraag is om vanuit de markt vervoer aan te bieden kan (door overheid) ingekocht worden.
Efficiency	Het aanbesteden van een mobiliteitsconcessie stimuleert efficiency, dat blijkt ook uit de huidige ervaringen. Maar aan de andere kant kan het zijn dat je ook geld besteedt aan diensten die ook op de vrije markt hadden kunnen ontstaan.	Geld wordt hier besteed aan in ieder geval een concessie met zware vervoersstromen waarbij de markt hier ook zonder financiële bijdrage waarschijnlijk wel een deel had aangeboden. Waarschijnlijk kan dit wel tegen een lage exploitatiebijdrage. Voor de minder zware lijnen kan het betekenen dat je hier een aanzienlijk deel van je budget nodig hebt om hier een basis te bieden.	Een vrije markt is het meest efficiënt op het gebied van financiën. Waar de markt een kans ziet wordt dit aangeboden. Geld dat je niet inzet kun je gebruiken voor gebieden waar de markt geen kansen ziet. Nadeel kan zijn dat dit relatief veel geld kost om hier dan alsnog vervoer te regelen.

4. DILEMMA'S ALS STARTPUNT VOOR KEUZES

De waarden die in hoofdstuk 2 zijn genoemd, sluiten elkaar niet uit. Waarden kunnen elkaar beïnvloeden of versterken, maar ook op gespannen voet met elkaar staan. Als het wringt tussen waarden is er sprake van een dilemma dat om een keuze vraagt. Daarbij gaat het niet om de keuze voor de ene of de andere waarde, maar om het kiezen van een positie: in het midden of in de richting van één van beide.

De dilemma's zijn onderwerp van gesprek in het vervolgtraject. De keuzes die dan worden gemaakt bepalen hoe het OV systeem eruit komt te zien en wie hierin welke rol heeft. We hebben het hier dan over de eindsituatie die vorm krijgt in de herijkte OV visie. Dit heeft gevolgen voor de keuze voor de aansturingsmodellen van de toekomst. Hierin krijgt ook de transitie naar het eindmodel vorm.

Op basis van het overzicht van de waarden laten zich tenminste de volgende dilemma's onderscheiden:



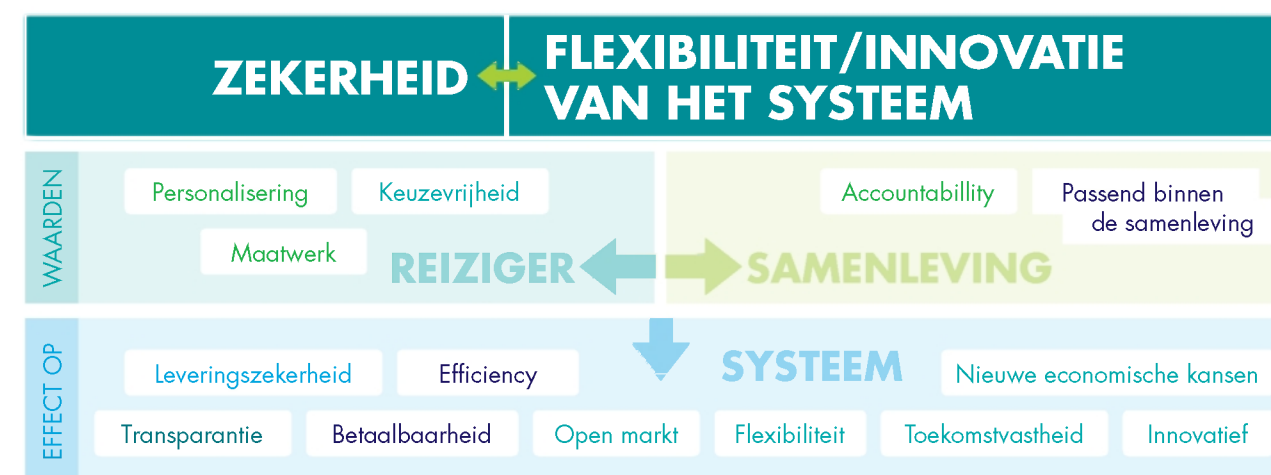
Kan het OV bestaan uit verschillende vervoersproducten met verschillende kwaliteitsniveaus tegen verschillende prijsstellingen? Is er ruimte voor reizigers die hun eigen vervoermiddel inzetten (bijvoorbeeld anderen tegen betaling mee laten rijden) en welke rol heeft de overheid hier in? En hoe ga je om met prijsdifferentiatie naar tijdstip (spits / dal) of gebied (stadsdiensten / regionale lijnen)?

Voorbeeld: Bravoflex (pagina 18). Dit is een voorbeeld van een nieuw concept dat door 'halte tot halte vervoer op bestelling' betere service aan de klant biedt tegen een hogere prijs.



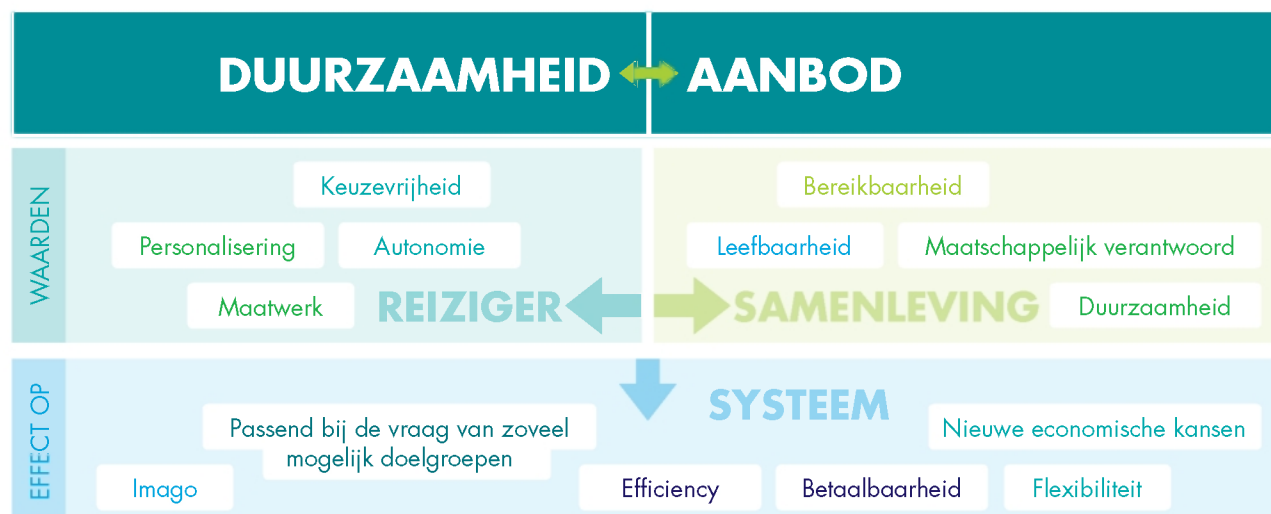
OV en mobiliteit als dienst kunnen overal aangeboden worden. Maar waar ligt de grens? Moet elk dorp en elke wijk toegang hebben tot het nieuwe OV systeem of geldt dit alleen voor vervoer op grotere stromen? Tot welke afstand mag je verwachten dat een reiziger een eigen verantwoordelijkheid heeft om bij het OV te komen, bijvoorbeeld met de fiets?

Met andere woorden: Waar houdt de verantwoordelijkheid op? Hoe blijft dit systeem betaalbaar en hoe kan dus worden vermeden dat er teveel aanbodgericht vervoer komt in dorpen en wijken waar geen vraag is en waar dan bijvoorbeeld niet-gebruikte deeldiensten klaar staan?



Het OV systeem kan zich richten op het leveren van een totaalnetwerk, waarbij de overheid voor een langere periode een overeenkomst aangaat. Aan de andere kant van het spectrum kan OV – in welke vorm dan ook – onderdeel zijn van een flexibel systeem waarin innovatie voorop staat.

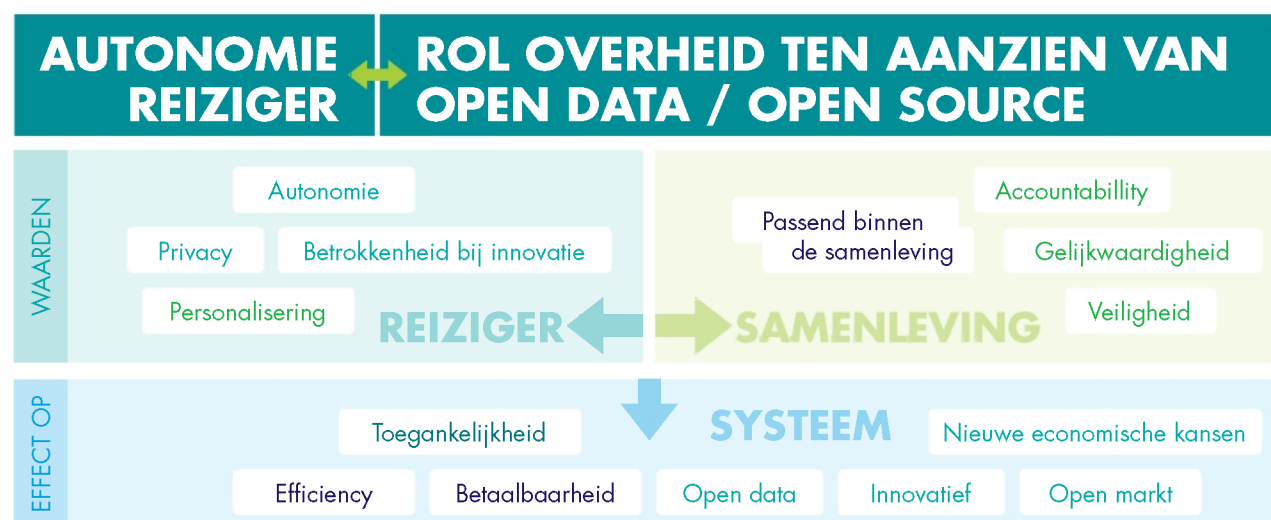
Voorbeeld: De huidige concessiesystematiek is geënt op zekerheid: van levering, dienstregeling, vorm van vervoer, betaling, etc. Dit systeem is herkenbaar voor de reiziger, maar minder flexibel en dus minder geschikt om in te springen op nieuwe grote veranderingen.



Mobiliteit als dienst legt de focus op de keuzemogelijkheden van de reiziger. Duurzaamheid is hierbij een criterium. Is dit voor de overheid het belangrijkste criterium om op te sturen en hoe ver ga je daarin? Moet bijvoorbeeld een gesubsidieerde deeldienst altijd elektrisch zijn, ook als dat minder goed past bij de vraag op die plek?

Voorbeeld:

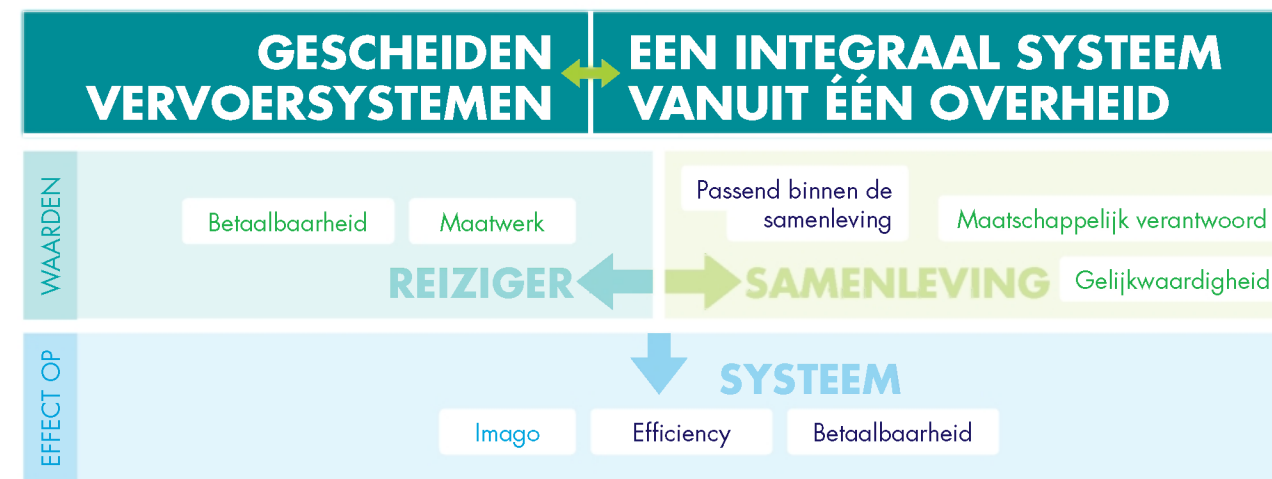
Bij de aanbesteding van de huidige concessies was het idee zoveel mogelijk vervoer te bieden. Zero emissie was geen verplichting. Dit heeft in Zuidoost Brabant toch geleid tot de introductie van 43 elektrische bussen in Eindhoven en een verdere transitie naar een volledige zero emissie concessie in de toekomst. Het instrument van concessies kan dus helpen om marktpartijen te stimuleren om hierop een zo gunstig mogelijk aanbod te doen, ook wanneer dit niet verplicht is gesteld. Hoe daarmee om te gaan als concessies (gedeeltelijk) worden losgelaten?



Mobiliteit als dienst is pas mogelijk als er optimaal gebruik wordt gemaakt van beschikbare informatie en er nieuwe informatie wordt gegenereerd: van het plannen van het vervoer tot en met de betaling. Is het de rol van de overheid om de data die wordt gegenereerd in en door het OV systeem open te stellen ten behoeve van goede dienstverlening en innovatie, of is dit aan de reiziger zelf? In hoeverre is de reiziger zelf verantwoordelijk voor zijn privacy? En welke rol neemt de overheid in het zorgen voor open source software in de mobiliteitsmarkt?

Voorbeeld:

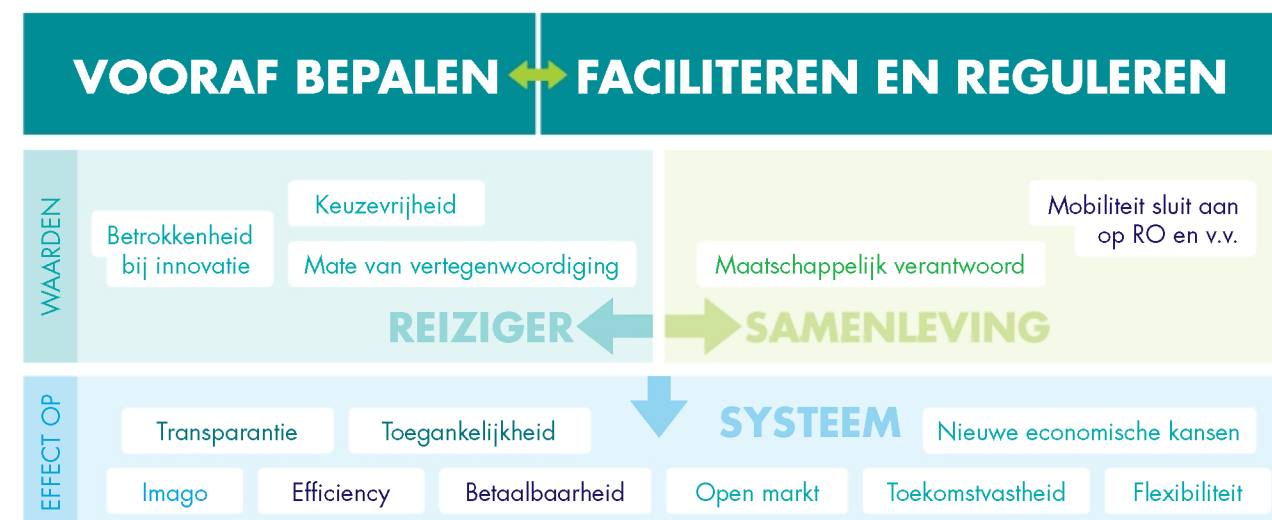
Enkele verzekeringsmaatschappijen in het Verenigd Koninkrijk geven reizigers die hun rijgedrag laten monitoren, korting op hun premie. Het is denkbaar dat er een vervoersoplossing komt volgens dezelfde formule: lever je reisgegevens (en daarmee een deel privacy) in en ontvang korting.



Mobiliteit als dienst is uitgangspunt; OV speelt hierin een rol. Er functioneren meerdere mobiliteitssystemen onder de verantwoordelijkheid van de overheid, zoals doelgroepen- en leerlingenvervoer. Zijn dit losse systemen of maken ze integraal onderdeel uit van een één benadering door de overheid, met de daarbij behorende ontschotting van budgetten?

Voorbeeld:

Binnen de huidige concessies wordt op verschillende plekken gekeken naar de invoering van een flexibeler systeem. Een concreet voorbeeld hiervan is Bravoflex. Dit systeem biedt vervoer van halte tot halte, maar kan ook aantrekkelijk zijn voor mensen die nu gebruik maken van het doelgroepenvervoer. Hiervoor kan voor (een deel van) deze doelgroep het systeem worden uitgebreid met vervoer van deur tot deur. Die combinatie leidt op termijn tot een grotere kans op een sluitende businesscase, omdat de vervoersstroom groter is en budgetten gecombineerd kunnen worden. Dat kan overigens alleen als overheden en de diverse betrokken beleidsterreinen samenwerken.



Dit dilemma ligt als het ware 'onder' vrijwel alle dilemma's. Wil de overheid de mobiliteitsmarkt vooraf inkaderen en controleren om eigen inhoudelijke ambities en gewenste maatschappelijke effecten bereiken? Of pakt zij een meer faciliterende rol waarbij eventuele ongewenste effecten worden bestreden met regulering?

Voorbeeld:

Een voorbeeld van een systeem dat ontstaat zonder overheidsbemoeienis is Flixbus (zie ook kader hierover). Dit systeem biedt vervoer op een aantal concessiegrensoverschrijdende nationale en internationale verbindingen. Hiervoor is een markt die dus door een commerciële partij geëxploiteerd wordt. In de huidige systematiek geeft de overheid dergelijke partijen op basis van de concessie een ontheffing om vervoer te kunnen bieden.

