

CONCEPT-NOTA VAN UITGANGSPUNTEN voor de aanbesteding van de GD-concessie 2030-2040



LEESWIJZER

Deze Concept-Nota van Uitgangspunten schetst de strategische uitgangspunten voor de aanbesteding van de GD-concessie 2030.

In Hoofdstuk 1 wordt de plek en functie van de Nota van Uitgangspunten in het aanbestedingsproces beschreven.

Hoofdstuk 2 gaat in op trends en ontwikkelingen die we waarnemen in onze regio en waar we met het bepalen van de uitgangspunten rekening mee hebben gehouden. De ontwikkelingen zullen grotendeels plaats vinden gedurende de komende concessieperiode (2030 – 2040).

In Hoofdstuk 3 wordt de ambitie van het OV-bureau weergegeven waar we met het openbaar busvervoer de komende jaren naar streven. Gegeven alle ervaringen en de trends en te verwachten ontwikkelingen hebben we daarna een aantal strategische keuzes gemaakt op bepaalde onderwerpen.

Tenslotte worden in Hoofdstuk 4 de in het PvE nader uit te werken uitgangspunten voor de aanbesteding geformuleerd.

Deze Nota van Uitgangspunten is heel nadrukkelijk nog een concept. Wij hebben op basis van alle waarnemingen, ervaringen (ook elders) en onze expertise de volgens ons belangrijkste keuzes en uitgangspunten geschetst voor het openbaar busvervoer in het komende decennium. De komende maanden willen we dit concept bespreken met verschillende partijen om deze keuze en uitgangspunten aan te vullen, aan te scherpen of zo nodig nog aan te passen. De Nota van Uitgangspunten wordt uiteindelijk in november 2026 vastgesteld door het dagelijks bestuur van het OV-bureau en zal als input dienen voor het opstellen van het Programma van Eisen voor de aanbesteding van de GD-concessie 2030 – 2040.

INHOUDSOPGAVE

leeswijzer.....	2
inhoudsopgave.....	3
1. INLEIDING	4
1.1. Proces van aanbesteden.....	4
1.2. Functie van de Nota van Uitgangspunten	5
1.3. Bevoegdheid van het OV-bureau en juridisch kader voor de aanbesteding	6
2. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN	7
2.1. Trends.....	7
2.2. Ontwikkelingen	8
2.2.1. Ontwikkelingen in de Ruimtelijke Ordening	8
2.2.2. Vervoerkundige ontwikkelingen	8
2.2.3. Financiële ontwikkelingen.....	9
2.2.4. Wetgeving	10
2.2.5. Overig	10
3. AMBITIE EN STRATEGISCHE KEUZES.....	12
4. UITGANGSPUNTEN.....	17
4.1. Kaders concessie	17
4.2. Duurzame concessie	18
4.3. Beheerbare concessie	19
4.4. Betaalbare concessie	20
4.5. Maatschappelijk verantwoorde concessie	21
4.6. Diversen.....	22
Bijlage 1: Provinciaal OV-bedrijf	23

1. INLEIDING

Het openbaar busvervoer in de provincies Groningen en Drenthe staat aan de vooravond van de aanbesteding voor een nieuwe concessie. Dat is ook een moment om terug te kijken op de huidige concessie en na te gaan of de destijds gestelde doelen zijn behaald of in de laatste jaren van deze concessie behaald zullen worden. Daarbij nemen we uiteraard mee dat de beginjaren van de concessie werden overschaduwd door de coronapandemie met directe gevolgen voor de reizigersvraag in het openbaar vervoer. Het terugkijken levert belangrijke inzichten op en samen met een aantal te verwachten trends en ontwikkelingen die in meer of mindere mate van invloed kunnen zijn op het busvervoer, zullen we keuzes maken waar we met het busvervoer in het komend decennium naar toe willen. Deze keuzes worden in deze Nota van Uitgangspunten uiteengezet.

De huidige concessie is verleend voor de periode december 2019 tot en met 8 december 2029. Vanaf 9 december 2029 zal de winnende vervoerder op basis van een Europese aanbestedingsprocedure het busvervoer in de regio moeten gaan verzorgen. Deze concessie zal eindigen ergens in december 2039. Overigens wordt de nieuwe GD-concessie voor het gemak aangeduid met de jaartallen 2030 – 2040, mede vanwege een zeer beperkte periode dat de nieuwe concessie in december van kracht is.

1.1. Proces van aanbesteden

Het aanbestedingsproces om te komen tot een nieuwe concessieverlening kent een aantal stappen. Zo worden in de eerste fase van de aanbesteding de strategische keuzes gemaakt. Daarbij worden de ambitie, keuzes en uitgangspunten voor de nieuwe concessie bepaald en beschreven in een Nota van Uitgangspunten.

De Nota van Uitgangspunten is de basis voor het opstellen van een Programma van Eisen. Hierin worden de minimumeisen aan de nieuw te verwerven vervoerder gesteld waarbij moet worden gedacht aan eisen op het gebied van o.a. materieel, personeel, uitvoering van de dienstregeling, veiligheid, toegankelijkheid en inclusiviteit. Het Programma van Eisen is ook het document waar wettelijk advies over moet worden ingewonnen bij de reizigersorganisaties. Daarnaast zullen we ook een zienswijze vragen van de Raadsleden van gemeente Groningen en Statenleden van provincies Groningen en Drenthe, van inliggende gemeenten, van aangrenzende concessieverleners en ook van de inwoners van Groningen en Drenthe.

Vervolgens worden de aanbestedingsdocumenten opgesteld en vindt de publicatie plaats waarbij marktpartijen uitgenodigd worden om binnen een bepaalde periode hun biedingen op te stellen en op een vastgesteld tijdstip in te dienen. Uiteindelijk bepaalt het dagelijks bestuur van het OV-bureau wie op basis van de vooraf vastgestelde gunningscriteria de concessie gegund krijgt.

Tenslotte krijgt de nieuwe concessiehouder bijna 1,5 jaar om zich voor te bereiden op de uitvoering van de GD-concessie per 9 december 2029.

Onderstaand zijn de verschillende stappen nog eens verder uitgewerkt.

Mijlpaalproducten	Periode
Nota van Uitgangspunten (NvU)	
Opstellen concept-NvU	Februari 2026 – juni 2026
Vaststellen concept-NvU door dagelijks bestuur OV-bureau	Juni 2026
Bespreken concept-NvU met belanghebbenden, o.a. Raadsleden gemeente Groningen en Statenleden provincies Groningen en Drenthe, Reizigersorganisaties en vakbonden en consultatie van marktpartijen.	Augustus 2026 – oktober 2026
Vaststellen definitief Nota van Uitgangspunten door dagelijks bestuur OV-bureau	November 2026
Programma van Eisen	
Opstellen concept-PvE	November 2026 – maart 2027
Vaststellen concept-PvE door dagelijks bestuur OV-bureau	Maart 2027
Adviesperiode voor concept-PvE Formele advisering door consumentenorganisaties, zienswijze van Gemeenteraad Groningen en Provinciale Staten van Groningen en Drenthe, overige gemeenten, aangrenzende concessieverleners, inwoners van Groningen en Drenthe	Maart 2027-juli 2027
Opstellen Nota van Reactie & Commentaar	Juli 2027 – september 2027
Vaststellen Nota van Reactie & Commentaar en definitief Programma van Eisen	September 2027
Bestek (Aanbestedingsleidraad en eisen)	
Opstellen aanbestedingsleidraad en gunningscriteria	September 2027 – december 2027
Vaststellen bestek door dagelijks bestuur OV-bureau	December 2027
Offertefase	
Publicatie aanbestedingsdocumenten	December 2027
Nota's van Inlichtingen	Januari 2028 – april 2028
Indienen offertes	Mei 2028
Beoordeling offertes	Mei 2028 – juli 2028
Gunningsbesluit door dagelijks bestuur OV-bureau	Juli 2028
Implementatie	
implementatieperiode	September 2028 – december 2029
Start GD-concessie 2030	9 december 2029

1.2. Functie van de Nota van Uitgangspunten

De **Nota van Uitgangspunten** (NvU) is de eerste stap in het aanbestedingsproces en vormt de basis voor deze aanbestedingsprocedure en het uiteindelijk verlenen van een nieuwe concessie per december 2029. In dit document worden de **strategische keuzes**, de **ambities** en de **uitgangspunten** beschreven die het OV-bureau hanteert bij het verlenen van de concessie voor het openbaar busvervoer.

De kaders daarvoor zijn bepaald in de verschillende beleidsdocumenten van de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen.

- Provincie Groningen: Ontwerp Omgevingsvisie 2025 – 2050 ‘Dit wordt Groningen’
- Provincie Groningen: Programma Mobiliteit ‘Wat Groningers beweegt’ 2022 – 2035
- Provincie Drenthe: ontwerp-Omgevingsvisie 2030 - 2050 (vaststelling in najaar 2026)
- Gemeente Groningen: Mobiliteitsvisie – Groningen Goed op Weg
- Routekaart openbaar vervoer 2040

De aanbesteding van een nieuwe concessie is, zoals in de inleiding al genoemd, een goed moment om het huidige ov-aanbod in al zijn aspecten tegen het licht te houden. Allerlei externe ontwikkelingen zoals de corona-periode, de inflatie als gevolg van geopolitieke instabiliteit, personeelstekorten en netcongestie hebben een bepalende invloed gehad op de uitvoeringskwaliteit en veranderende vraag van de reiziger. Deze veranderingen vereisen een herziene blik op ruimtelijke, vervoerkundige en technologische ontwikkelingen.

1.3. Bevoegdheid van het OV-bureau en juridisch kader voor de aanbesteding

In 2005 hebben de provincies Groningen en Drenthe, op grond van artikelen 20 en 44 van de Wp2000, de bevoegdheid om busconcessies te verlenen overgedragen aan het OV-bureau. Dit betekent dat het OV-bureau sindsdien verantwoordelijk is voor het realiseren, instandhouden en verbeteren van het openbaar vervoer in de regio.

De wettelijke kaders voor het opstellen en verlenen van concessies zijn vastgelegd in:

- **Europese Verordening (EG) 1370/2007 (PSO-verordening):** Een EU-verordening die het kader biedt voor openbare dienstverlening in het openbaar vervoer (Public Service Obligation, PSO). Deze verordening zorgt ervoor dat openbaar vervoer in heel Europa op een transparante en niet-discriminerende manier wordt georganiseerd.
- **Aanbestedingswet 2012:** de wet die er voor moet zorgen dat overheden eerlijk, transparant en doelmatig inkopen, met gelijke kansen voor alle ondernemers.
- **Wet personenvervoer 2000 (Wp2000):** De wet die de regels voor het openbaar vervoer in Nederland bevat, waaronder de procedure voor het verlenen van concessies.
- **Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000):** Een uitvoeringsbesluit dat de Wp2000 verder detailleert, bijvoorbeeld met betrekking tot de eisen waaraan concessies moeten voldoen.
- **Gemeenschappelijke Regeling OV-bureau Groningen Drenthe:** Deze regeling legt de organisatie, taken en bevoegdheden van het OV-bureau vast.

2. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

2.1. Trends

In de verschillende vastgestelde of in voorbereiding zijnde Mobiliteitsvisies, als uitwerking van de provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies, wordt inzicht gegeven in de trends en ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening en bereikbaarheid. De belangrijkste **trends** die we daaruit signaleren en waarmee we in de komende aanbesteding rekening mee willen houden zijn:

- Plaats en tijd onafhankelijk werken wordt steeds belangrijker wat een effect heeft op de vervoervraag. Daarnaast worden mobiliteitskeuzes steeds flexibeler; mensen gaan meer over van bezit naar gebruik waarmee deelvervoer ook steeds normaler wordt. Ketenmobiliteit (gebruik maken van meerdere vervoersmiddelen tijdens de reis) neemt toe en daarmee wordt een goed systeem voor *plannen, boeken en betalen* van belang;
- Verstedelijking: in de stad Groningen zijn er weinig uitbreidingsmogelijkheden als het gaat om woningbouw of andere voorzieningen. Er is nu sprake van een zoektocht naar ‘inbreiding’ waarbij binnen de bestaande bebouwing verdichting mogelijk is. Voor andere steden in de regio Groningen en Drenthe geldt dit in mindere mate.
Verdichting betekent ook iets voor de mobiliteitskeuze. Bij de uitbreidings- en inbreidingsplannen richten provincie en gemeenten zich vooral op clustering en concentratie van wonen en stedelijke voorzieningen rond OV-hubs of bestaande OV-lijnen;
- De stad Groningen is een van de sterkst groeiende steden in Nederland maar kan op verschillende grenzen niet verder uitbreiden door landschappelijke waarden, milieugebruiksruimte en ruimte voor het watersysteem. Daardoor moet een groter deel van de geplande nieuwbouw in kernen rond stad Groningen gaan plaats vinden. Voor de mobiliteitsvraag is dit een ontwikkeling om rekening mee te houden;
- Tegelijkertijd staan alle grotere kernen ook voor de vraag hoe om te gaan met het ruimtebeslag. Steeds meer ruimte wordt opgeëist door verkeer en daarbij neemt de auto de meeste ruimte in. Om de bereikbaarheid en leefkwaliteit op peil te houden (en het liefst te verbeteren) wordt ingezet op vermindering van het autoverkeer in de openbare ruimte en een transitie naar ruimte-efficiënt, schoon en gezond vervoer. M.a.w. lopen, fiets en ov.
- Om steden en dorpen in het buitengebied vitaal en duurzaam bereikbaar te houden is de samenhang, kwaliteit en betrouwbaarheid van mobiliteitsnetwerk (auto, ov, fiets etc.) van groot belang voor de provincies. Dit wordt vooral gefaciliteerd door het hubsysteem in onze regio.
- Voor de ontsluiting van het buitengebied is het verder van belang om voor iedere inwoner een goed openbaar vervoersysteem te bieden waarbij altijd met een vorm van openbaar vervoer binnen de regio naar een hub kan worden gereisd om van daaruit verder te reizen naar de gewenste bestemming. Uitgangspunt is dat iedere reiziger met het openbaar vervoer van deur tot deur zou moeten kunnen reizen.
- Veiligheidsrisico's in het verkeer worden zo veel mogelijk beperkt. Niet alleen met aanpassingen van de infra maar ook door het stimuleren en handhaven van veilig gedrag. Daarom gaan steden, naast allerlei maatregelen om de mobiliteitskeuze te sturen, ook meer over naar een leefbare en duurzame inrichting van het stedelijk gebied met in de meeste gevallen een beperking van de toegestane maximumsnelheid voor het autoverkeer. De komende jaren gaan we in vrijwel alle gemeenten zien dat een fors aantal wegen wordt

teruggebracht van 50 naar 30 km/u. Ook in buitengebieden wordt de snelheid op verschillende wegen teruggebracht van 80 naar 60 km/u. Dit kan in meer of mindere mate impact hebben op de rijtijd van het openbaar vervoer en daarmee op de kwaliteit, kwantiteit en betaalbaarheid van het voorzieningenniveau.

Naast de hierboven gesignaleerde trends worden in de volgende paragrafen de belangrijkste ontwikkelingen weergegeven.

2.2. Ontwikkelingen

2.2.1. Ontwikkelingen in de Ruimtelijke Ordening

De provincies Groningen en Drenthe werken nauw samen op het gebied van realisatie woningbouwopgave. Voor de regio Groningen-Assen is de woningbouwopgave het realiseren van 36.000 woningen in de regio voor 2040.

Een voorbeeld en concrete invulling van deze opgave is herinrichting van het terrein Suikerzijde in Groningen. Op dit voormalige fabrieksterrein aan de noordoostkant van Groningen worden de komende jaren 5.500 woningen gebouwd. Qua mobiliteit wordt ingezet op lopen en fietsen en voor het ov is een treinstation het uitgangspunt waarbij het busvervoer wordt gezien als een mobiliteitskeuze voor voor- en natransport. Andere belangrijke ontwikkelingen in Groningen zijn Zernike en de herontwikkeling van de Eemskanaalzone richting Meerstad. Met de huidige beschikbaarheid van hoogwaardig ov in deze gebieden is een basis gelegd voor een goede ontsluiting.

Ook de regio's Emmen en Hoogeveen/Meppel staan voor een woningbouwopgave in deze periode. In en rond Hoogeveen en Meppel moeten in deze periode zo'n 4.500 woningen verrijzen en onderdeel van de afspraken met het Rijk is dat ook de stations en hun omgeving worden aangepakt. Voor Emmen geldt een woningbouwopgave van 10.000 woningen voor 2040. Deze zullen niet alleen in de kern Emmen moeten worden gebouwd maar ook in de kernen in de gemeente.

Daarnaast zien we op verschillende plekken dat onderwijsinstellingen samengaan of bij nieuwe locaties, al dan niet gestuurd door de gemeente, de nabijheid van andere onderwijsinstellingen zoeken. Een uitiem voorbeeld daarvan is de Greenwise Campus in Emmen waar de komende jaren naast een innovatiecentrum ook een nieuwe onderwijscampus wordt gebouwd. Hiermee worden de toch al redelijk geclusterde MBO- en HBO-instellingen nog meer met elkaar verbonden. In combinatie met een nauwere samenwerking met het bedrijfsleven moet dit leiden tot een grotere aantrekkingskracht voor en vanuit de regio. Voor de bereikbaarheid van dit onderwijsgebied wordt uiteraard ook naar het busvervoer gekeken.

2.2.2. Vervoerkundige ontwikkelingen

Nedersaksenlijn

Met de aanleg van de Nedersaksenlijn wordt een directe interregionale spoorverbinding gecreëerd tussen Groningen via Emmen naar Enschede. Met de betere bereikbaarheid moet het project ook een impuls geven aan de brede welvaart in de regio met het stimuleren van werkgelegenheid,

onderwijs en recreatie en daarmee met het versterken van de economische groei. Hoewel de verwachting is dat de Nedersaksenlijn nog niet gedurende de komende concessieperiode gereed zal zijn, worden in het komende decennium wel de nodige voorbereidingen getroffen en gestart met eventuele deeltrajecten. Met de GD-concessie 2030 zal hier, indien nodig, op ingespeeld moeten worden.

Verdere spoorse zaken

In 2033 eindigt de concessie voor het HoofdRailnet (HRN-concessie, nu uitgevoerd door NS) en moet invulling zijn gegeven aan de marktordening op het Nederlandse spoor. Het is op dit moment niet in te schatten wat de effecten hiervan zullen zijn. Daarnaast zal de regionale spoorconcessie Groningen – Fryslân eindigen per december 2035. Van belang is wel om flexibiliteit in de GD-concessie 2030 in te bouwen en vooraf met de aanbestedende diensten voor deze spoorconcessies afstemming te hebben over functionele eisen zodat reizigers een vanzelfsprekende ov-reis kunnen (blijven) maken.

De Vechtdallijnen zijn net aanbesteed en vervoerder Arriva zal deze concessie uitvoeren voor de periode 2028 – 2043. Daarnaast zal vanaf december 2026 de grensoverschrijdende spoorlijn Coevorden – Bad Bentheim van start gaan. Deze concessie loopt tot 2036 en zal dan worden vernieuwd

De provincies Groningen en Drenthe zetten verder in op een 5^e en 6^e trein per uur tussen Groningen en Zwolle waarmee de frequentie over het hele traject (op bepaalde tijden van de dag) wordt uitgebreid. Dit betekent kansen om de dienstregeling hier op aan te laten sluiten en daarmee de bereikbaarheid van de regio te verbeteren.

Busconcessies aangrenzende overheden

De concessie van de provincie Fryslân eindigt december 2034 en aan de zuidkant van de regio eindigt de concessie IJssel Vecht december 2035. Het OV-bureau zal tijdig met de provincies Fryslân en Overijssel in overleg treden over de grensoverschrijdende lijnen.

2.2.3. Financiële ontwikkelingen

Vanaf 2012 zijn het financieel gezien een tijdlang zeer stabiele jaren geweest met een eveneens een stabiele economische groei. Corona was de aanleiding voor de eerste haarscheurtjes in deze stabiliteit waarna de inval in Oekraïne door Rusland het voorzichtig ingezette herstel na corona direct teniet heeft gedaan. Inmiddels hebben allerlei geopolitieke ontwikkelingen, met de huidige economische gevolgen van de Iran-oorlog als dieptepunt, gezorgd voor een economische en financiële instabiliteit. Onderdelen (m.n. chips) zijn slechter leverbaar, essentiële goederen kunnen daardoor moeilijk worden geproduceerd wat een direct gevolg heeft voor de prijzen van deze goederen. Met deze context in het achterhoofd is het van belang een aanbesteding vorm te geven waar realisme bij zowel de aanbestedende dienst als bij potentiële inschrijver wordt gevraagd.

Een andere, niet geheel onbelangrijke financiële ontwikkeling, is de daling van de bijdrage van het ministerie van OC&W voor het vervoer van studenten, het zgn. Studenten OV (SOV)-contract. Door afname van het aantal studenten en de sterk gewijzigde vraag naar ov de afgelopen jaren is de financiële bijdrage voor het vervoer van studenten op basis van de contractvoorwaarden sterk

gedaald. De verwachting is dat deze daling, mede vanwege de demografische ontwikkelingen, de komende jaren zal doorzetten.

Er zijn inmiddels gesprekken gaande tussen het ministerie van OC&W en de vervoerders over de herijking van het SOV-contract. Of dit gaat leiden tot het minderen van de daling van de bijdrage is de vraag. Wellicht dat het Rapport *Betaalbaarheid, inrichting en werking van het OV-systeem* van het Ministerie van I&W (verwachting, juni 2026) hier richtinggevende uitspraken over kan doen.

2.2.4. Wetgeving

Op dit moment is een wijziging van het BOA-bestel in voorbereiding. De veranderingen moeten stapsgewijs ingaan om het nieuwe stelsel volledig ingevoerd en operationeel te hebben in 2028. De belangrijkste voorgestelde veranderingen zijn dat de taak van de boa in de wet wordt verankerd en dat boa's naast het opsporen van strafbare feiten, straks ook strafbare feiten kan voorkomen door mensen uit elkaar te halen of weg te sturen. Boa's kunnen hiermee ook optreden en een belangrijke de-escalerende functie van de politie overnemen. Daarnaast worden verschillende domeinen samengevoegd waarmee de inzetbaarheid van boa's flexibeler wordt. Tenslotte wordt de uitrusting van de boa uitgebreid.

Met de wijziging van het BOA-bestel moet ook duidelijkheid komen over de vraag wie de regie gaat uitvoeren over de inzet van de boa's in het openbaar vervoer en welke rol de vervoerder en decentrale overheid hier in heeft. Een en ander zal in het Convenant Sociale Veiligheid richtinggevend uitgewerkt worden en meegenomen worden bij het opstellen van het Programma van Eisen voor de aanbesteding van de GD-concessie 2030 - 2040.

Een andere wijziging in voorbereiding betreft de in 2025 door de staatssecretaris toegezegde actualisatie van de Wet Personenvervoer. Wanneer dit tot een definitief geactualiseerde Wp2000 zal leiden is nog niet duidelijk, wel dat de aangepaste wetgeving van kracht zal zijn in de periode 2030-2040 en daarmee van belang is voor de komende concessie.

2.2.5. Overig

Technologische ontwikkelingen

- Cybersecurity: Met de verdere digitalisering, ook in het openbaar vervoer, is het belangrijk dat reizigers veilig gebruik kunnen maken van de aangeboden digitale diensten en producten. Vervoerders moeten bewust zijn van de risico's van de cybercrime en investeren in databaseveiliging zodat de aangeboden digitale diensten voor reizigers veilig zijn te gebruiken.
- Toenemend gebruik van AI: een ontwikkeling met ongekende mogelijkheden is toepassing van AI in meerdere onderdelen van het openbaar vervoer. Capaciteitsplanningen, inregelen preventief onderhoud, analyses klantreacties, het zijn zo maar een paar onderwerpen waar AI een toegevoegde waarde in het openbaar vervoer kan hebben.

Leverancierszekerheid

De afgelopen jaren hebben in het teken gestaan van (bijna) faillissementen van een aantal Europese busleveranciers. Personeelstekorten, stijgende prijzen en slecht leverbare onderdelen

leidden tot uitstel van levering. En daarmee ook tot uitstel van betaling door de opdrachtgevers waarmee de liquiditeitspositie van de leveranciers verder onder druk kwam te staan. Te late levering en faillissementen leidden uiteindelijk ook tot forse problemen bij de opdrachtgevers bij een concessiewisseling. Reizigers werden geconfronteerd met veel rituitval en een onbetrouwbare dienstuitvoering.

Bij het zoeken naar alternatieven voor de busleveranties is ook gekeken naar de niet-Europese markten. En hoewel de Chinese markt vaak met argusogen wordt bekeken vanwege mogelijke beveiligingsissues en vermeende staatssteun is de kwaliteit van de bussen van (een deel van) de Chinese leveranciers de afgelopen jaren met sprongen vooruit gegaan. Bovendien bieden de leveranciers snelle leveringsvoorwaarden. De vraag is of zekerheid van vlotte levering van kwalitatief vrijwel vergelijkbare bussen ten koste mag gaan van de bescherming van de Europese markt.

Autonoom vervoer

De afgelopen jaren is hier en daar al voorzichtig geëxperimenteerd met pilots rond collectief autonoom vervoer. En autonoom vervoer is op dit moment de kinderschoenen aan het ontgroeien en de verwachting is dat het de komende jaren al een veel grotere rol gaat spelen, ook in het openbaar vervoer. Dat biedt enerzijds kansen, zoals het bereikbaar houden van dunner bevolkte gebieden, het vangen van personeelstekorten en het versterken van logistieke ketens. Anderzijds zal ook scherp gekeken moeten worden welke impact dit heeft voor het thans rijdend personeel, de sociale veiligheid en de bekostiging van het openbaar vervoer.

3. AMBITIE EN STRATEGISCHE KEUZES

Onze Ambitie:

Vanuit onze missie dat de reiziger centraal staat in alles wat wij doen, streven wij samen met provincies, gemeenten en andere organisaties naar een betrouwbaar, vanzelfsprekend en veerkrachtig Publiek Mobiliteitssysteem voor het noordelijk deel van Nederland. Dit Publiek Mobiliteitssysteem moet bijdragen aan de groeiambitie met mobiliteit dat duurzaam, toegankelijk en veilig is en bijdragen aan de brede welvaart van Noord-Nederland.

Strategische keuzes voor de aanbesteding:

Gelet op alle ervaringen opgedaan in de afgelopen jaren m.b.t. de uitvoering van de huidige GD-concessie en de trends en te verwachten ontwikkelingen voor het komende decennium, maken we de volgende strategische keuzes voor de komende concessie.

1. *Bedrijfsmodel*

Wij handhaven het huidige bedrijfsmodel

Het bedrijfsmodel dat door het OV-bureau wordt toegepast kenmerkt zich door een actieve rol van de overheid. De belangrijkste kenmerken van dit bedrijfsmodel zijn:

- de provincies Groningen en Drenthe, de gemeente Groningen en alle overige gemeenten in de regio hebben regie op ontwikkelingen in de Ruimtelijke Ordening en op de kwaliteit van doorstroming en betrouwbaarheid van wegen. Het OV-bureau heeft daarbij een actieve rol als het gaat om de vervoervraag bij die ontwikkelingen en werkt aan de voorkant van het proces vaak mee om met openbaar vervoer invulling te geven aan de bereikbaarheid van de te ontwikkelen woonwijken, bedrijventerreinen of scholenlocaties;
- het OV-bureau heeft de **regie** en zeggenschap op het ontwerp van het lijnennet en de hoofdlijnen van de dienstregeling. Daarnaast is het OV-bureau tariefverantwoordelijk;
- Het OV-bureau is verantwoordelijk voor de financiële risico's (o.a. subsidies en opbrengsten);
- De vervoerder is actief betrokken bij het ontwikkelproces en de uitwerking van de dienstregeling en is bovendien direct verantwoordelijk voor de uitvoeringskwaliteit. De vervoerder dient de dienstregeling conform concessievoorwaarden uit te voeren en krijgt zijn kosten voor de uitvoering per dienstregelingsuur betaald. Er is dus sprake van een 'kostencontract'.
- Er is een gezamenlijke inspanning om innovaties en andere ontwikkelingen in te passen.

Met dit bedrijfsmodel is het OV-bureau al jaren anders dan de andere concessieverleners. Daar heeft de vervoerder veel minder een rol in ontwikkelingen in de Ruimtelijke Ordening en de doorstroming van het ov en kan dan slechts inspelen op vergesorderde plannen of reeds genomen besluiten op dit gebied. Daarentegen ligt de ontwikkelrol voor de dienstregeling en opbrengstverantwoordelijkheid voor het grootste deel wel bij de vervoerder. De concessieverlener heeft hier weer geen of nauwelijks invloed op. Tenslotte is de vervoerder opbrengstverantwoordelijk en gaan meeropbrengsten als gevolg van stijgende

reizigersaantallen niet per definitie direct terug naar het openbaar vervoer in die concessie, iets dat bij het OV-bureau veelal wel gebeurt.

De laatste jaren is er echter een tendens gaande dat concessieverleners zien dat aan de voorkant inspelen op bereikbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen een meerwaarde voor de toekomst kan bieden. Zij wensen daarom **meer regie** te krijgen over de ontwikkeling van het lijnennet en de dienstregeling. Er vindt nu in meerdere concessies dan ook een verschuiving plaats naar een geheel of gedeelde ontwikkelrol en verantwoordelijkheid voor de inkomstenrisico's naar de overheden. En daarmee ook een verschuiving in de richting van het bedrijfsmodel van het OV-bureau.

In 2025 is via een aangenomen wetsvoorstel ook het alternatief van een provinciaal ov-bedrijf met bijbehorende investering mogelijk gemaakt. In bijlage 1 is een korte verhandeling opgesteld waaruit blijkt dat het **doel** van een provinciaal ov-bedrijf, nl. **meer regie** op het ov-product, in ons geval met het OV-bureau al jaren is gerealiseerd. Op dit moment zien we dan ook geen redenen om het huidige bedrijfsmodel te wijzigen. Uiteraard blijven we wel zoeken naar de mogelijkheden om de vervoerder te stimuleren om zoveel mogelijk betalende reizigers te vervoeren en daar dan ook mede van te profiteren d.m.v. bijvoorbeeld opbrengstenbonussen.

2. *Duurzaamheid*

[We zetten de Zero-Emissie-transitie door in de volgende concessie](#)

We streven naar een duurzame concessie in de breedste zin van het woord. Niet alleen in materieel, maar ook in assets, laadinfra en circulair ondernemen.

In Groningen en Drenthe hebben we jarenlang voorop gelopen als het gaat om verduurzaming van de busvloot. Niet alleen met de instroom van elektrische bussen maar ook door de inzet van een fors aantal waterstofbussen. Inmiddels is iets meer dan de helft van de busvloot elektrisch/waterstof. In andere concessies in Nederland is de afgelopen jaren een inhaalslag gemaakt als het gaat om de verduurzaming van het openbaar vervoer. Dat ging overigens niet altijd even soepel en de ervaringen van de concessiewisselingen met de daaruit volgende operationele uitdagingen willen wij meenemen bij deze aanbesteding. Daarbij kijken we niet alleen naar het materieel, maar ook naar de impact van de verduurzaming op de algehele operatie van een vervoerder en naar de wijze waarop de regie op strategische assets (stallingen en laadinfra) kan worden georganiseerd.

Onze inzet is om als OV-bureau de regie op strategische assets en de laadinfra op ons te nemen. Regie betekent in dit geval het veiligstellen van de strategische assets, de laadinfra en de Aansluit- en Transport Overeenkomsten (ATO's) voor de komende concessie. Daarmee moeten de risico's bij concessiewisselingen zoveel mogelijk worden beheerst en daarmee tot een volledig efficiënt en effectief werkende zero-emissie concessie te komen.

3. *Beheersbaarheid van de concessie*

We zetten in op een concessie met simpele, eenduidige en samenhangende concessievoorwaarden waarmee de uitvoerbaarheid (door de vervoerder) en beheersbaarheid (door het OV-bureau) goed gereguleerd kunnen worden.

De huidige concessie is opgesteld o.a. met de ervaringen uit de periode 2010-2017. Op basis van deze ervaringen kwamen we tot de conclusie dat een aantal concessievoorwaarden voor een volgende concessie (GD-concessie 2020) beter en helderder uitgewerkt mocht worden. Dat is ook gebeurd maar na alle ontwikkelingen van de afgelopen jaren is een herijking van de concessievoorwaarden voor de komende GD-concessie 2030-2040 (opnieuw) noodzakelijk. We zullen daarom huidige en nieuwe concessievoorwaarden in hun samenhang opnieuw moeten bekijken en deze op een simpele en eenduidige wijze uitwerken en opstellen. Dit is van essentieel belang voor de uitvoerbaarheid van de concessie. En voor het OV-bureau is het noodzakelijk om de concessie op een goede manier te kunnen beheren.

Uitgangspunt moet namelijk zijn dat de concessievoorwaarden leiden tot een uitstekende uitvoeringskwaliteit door de vervoerder. Omdat de uitvoeringskwaliteit een van de belangrijkste voorwaarden voor de reiziger is om voor de bus te kiezen, zullen we de komende concessie dan ook moeten inzetten op concessievoorwaarden die een goede uitvoeringskwaliteit en kwaliteitsbehoud mogelijk maken.

Daar waar in de huidige concessie oorspronkelijk de focus meer op de doorontwikkeling van de concessie lag, zal de focus voor de komende concessie dus meer komen te liggen op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de uitvoering. Uiteraard blijft er ruimte voor doorontwikkeling als de (financiële) situatie het toelaat.

Voor de uitvoering van deze concessie zoeken we dan ook een vervoerder die op een goede wijze invulling kan geven aan de twee gevraagde functies: een uitmuntende uitvoerder van het busvervoer en tevens partner in de doorontwikkeling van de concessie. De zgn. corebusiness van de vervoerder moet liggen in het zorgen voor een betrouwbare, comfortabele en zorgeloze reis voor de reiziger.

4. *Publieke Mobiliteit*

We zetten in op een bijdrage aan een Publiek Mobiliteitssysteem (breder dan onze regio) waarbij het openbaar vervoer een centrale, organiserende en faciliterende rol vervult.

Publieke Mobiliteit is een samenhangend geheel van verschillende vormen van vervoer, zoals openbaar vervoer, doelgroepenvervoer, vraagafhankelijke kleinschalige vervoersvormen, deelmobiliteit en vrijwilligersinitiatieven. Ook hubs, reizigersservices en bijbehorende infrastructuur zijn onderdeel van Publieke Mobiliteit. Het openbaar vervoer vormt in onze ogen de 'ruggengraat' van dit mobiliteitssysteem. Het is daarom van belang dat het openbaar vervoer zich faciliterend opstelt ten aanzien van de andere vervoersvormen. We zetten daarbij in op een inclusieve concessie waarmee we rekening houden met de verschillende behoeften van verschillende groepen reizigers met daarbij vanzelfsprekend een veilige omgeving. Ook willen we inzetten op gezamenlijke reisinformatie, één betaalsystemen en andere

onderwerpen waar een gezamenlijke inspanning en afstemming is vereist.

Met een goed Publiek Mobiliteitssysteem en een actieve organiserende en faciliterende rol van het openbaar vervoer hierin, willen we ook invulling geven aan onze groeiambitie. Een stevig en goed georganiseerd Publiek Mobiliteitssysteem moet leiden tot een groter aandeel van Publieke Mobiliteit in de totale mobiliteit. Dat zal uiteindelijk ook moeten resulteren in een stijging van het aantal reizigers in de Publieke Mobiliteit en daarmee ook in het ov.

Om de vorming van een Publiek Mobiliteitssysteem mogelijk te maken is wel een flexibele concessie noodzakelijk. Door de verschillende vervoersvormen op verschillende onderwerpen met elkaar te verbinden moet het mogelijk zijn dat de vervoerder hier gedurende de concessieperiode op kan inspelen en daar in de concessie ook de opdracht toe kan krijgen. Deze ruimte moet in de concessie zijn opgenomen. Uiteraard is een flexibele concessie ook noodzakelijk om vanuit een robuuste ontwikkelrelatie invulling te kunnen geven aan allerlei ov-gerelateerde ontwikkelingen.

5. *Inclusiviteit*

We zetten in op een inclusieve concessie waarmee we rekening houden met de verschillende behoeften van verschillende groepen reizigers en bovendien een veilige omgeving willen creëren.

Iedereen moet mee kunnen doen. Dat is het uitgangspunt dat de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen in hun Mobiliteitsvisies hebben opgeschreven. Voor het openbaar busvervoer is dit niet anders en dit betekent dat er eisen gesteld moeten worden aan alle aspecten van toegankelijkheid. En dit zijn niet alleen eisen aan de materieelkant, maar ook aan de gedragskant waarbij een gepaste bejegening van verschillende groepen reizigers wordt voorgestaan. Opleiding van personeel op dit gebied en het bijhouden en toepassen van deze kennis is een minstens zo belangrijk aspect. Ook verschillende aanverwante zaken als reisinformatie, websites en overige communicatiemiddelen moeten voldoen aan de toegankelijkheidseisen voor verschillende reizigersgroepen.

Er zijn landelijk met meerdere partijen afspraken gemaakt en vastgelegd in het Bestuursakkoord Toegankelijkheid 2040. Uitgangspunt van dit Bestuursakkoord is een 100% toegankelijk openbaar vervoer in 2040. De uit te werken Uitvoeringsprogramma's voor de komende jaren zullen derhalve effect hebben op de eisen zoals te stellen in de komende concessie.

De afgelopen jaren heeft een verharding van de maatschappij plaats gevonden. Deze verharding in de samenleving maakt dat veiligheid in het openbaar vervoer nog meer moet worden gegarandeerd. Inzet op sociale veiligheid is dan ook een onderwerp waar steeds meer aandacht voor wordt gevraagd. Met de wijziging van het BOA-bestel in het vooruitzicht zal ook een duidelijke keuze moeten worden gemaakt op welke wijze de regie op de inzet van de boa's moet worden georganiseerd. Dat zou ertoe kunnen leiden dat dat we sociale veiligheid als niet concurrerend onderdeel van de concessie uitvragen en misschien zelfs separaat gaan aanbesteden. Deze keuze is mede afhankelijk van de juridische mogelijkheden a.g.v.de wijziging van het BOA-bestel. Separaat aanbesteden betekent dan ook dat de onduidelijkheid

over het BOA-bestel en het Convenant Sociale Veiligheid niet doorberekend wordt in de DRU-prijs voor de komende concessie. Mocht sociale veiligheid als onderwerp uiteindelijk wel in de aanbesteding worden meegenomen dan zal een stevige basiskwaliteit worden uitgevraagd waar vervoerders aan moeten voldoen.

4. UITGANGSPUNTEN

4.1. Kaders concessie

Uitgangspunt: we gaan voor een concessieduur van 10 jaar

We gaan voor rust en duidelijkheid en daarmee voor de wettelijk maximale concessielooptijd van 10 jaar. De concessie start op 9 december 2029 en eindigt dan in december 2039. Een kortere concessieduur met een verlengingsmogelijkheid levert in de praktijk geen meerwaarde op en zorgt alleen voor hogere kosten per jaar en onzekerheid bij personeel van de vervoerder.

In het huidige tijdperk is de afschrijvingsduur van materieel en activa (veel) langer dan 10 jaar. Daarom zet het OV-bureau in op goede overnameregelingen van materieel en overige activa naar een volgende concessie. Een langere looptijd van de concessie dan 10 jaar is ook mogelijk maar dan zou deze verlenging wel moeten voldoen aan vooraf opgelegde investeringsvoorwaarden door de vervoerder. Het voordeel van een langere concessieduur is dat de vervoerder meer tijd heeft om de concessie winstgevend te maken. Wij zullen onderzoeken of en op welke wijze de ruimte voor een langere concessieduur ingebouwd kan worden.

Uitgangspunt: we schrijven een lijnconcessie voor.

Net als in de huidige concessie gaan we voor een lijnconcessie (geen gebiedsconcessie) om ruimte en vrijheid te houden om ook binnen het gebied andere vormen vervoer te kunnen introduceren zonder dat de zittende vervoerder in zijn recht wordt aangetast. Ervaringen uit de vorige en huidige concessie op dit punt zijn positief en daarmee kan deze opzet worden gecontinueerd.

Uitgangspunt: we vragen uitsluitend het busvervoer uit, kleinschalig vervoer wordt via Publiek Vervoer aanbesteed

Met de nieuwe GD-concessie 2030 wordt alleen het openbaar busvervoer aanbesteed. D.w.z. de Qliners, Q-link, het basisnet (streek- en stadsvervoer), enkele aanvullende scholierenlijnen, evenementenvervoer en nachtvervoer. Het busvervoer willen we functioneel aan laten sluiten op het (regionaal) spoor en uiteraard zoveel mogelijk aan laten sluiten op Publiek Vervoer. De buurtbussen en de hubtaxi maken onderdeel uit van de overeenkomst Publiek Vervoer die vanaf augustus 2027 van start zal gaan. Ze zijn geen onderdeel van de aan te besteden OV-concessie maar maken wel integraal onderdeel uit van het totale vervoersnetwerk in Groningen en Drenthe (en uiteraard van het voorziene Publiek Mobiliteitssysteem).

Zoals eerder gesteld dient de vervoerder faciliterend te zijn ten aanzien van andere vormen van Publieke Mobiliteit. Het kan zijn dat gedurende de concessie bepaalde vervoersvormen van Publieke Mobiliteit om op dat moment moverende redenen beter onder de concessie geschaard kunnen worden. De flexibiliteit in de concessie zou dit mogelijk moeten kunnen maken en hiervoor zal met de concessiehouder dan aanvullende afspraken over moeten worden gemaakt.

Uitgangspunt: we vragen geen deelmobiliteitsvormen uit met deze concessie en ook geen andere aanverwante onderdelen van het openbaar vervoer.

Ook andere vormen van deelmobiliteit, zoals fietsen, scooters of auto's, behoren niet tot deze aanbesteding omdat de OV-vervoerder zich moet richten op datgene waar hij goed in is, namelijk

het uitvoeren van openbaar vervoer. Uiteraard zijn deze deelmobiliteitsvormen van belang in het kader van de Publieke Mobiliteit en er zullen in dat kader ook goede afspraken gemaakt moeten worden over reservering, aansluiting, gebruik, tarifiering etc. op het openbaar vervoer. Daarmee kunnen ook deze vormen van vervoer een bijdrage leveren aan de mobiliteitsvraag van reizigers. Maar deze vormen van vervoer zullen op een andere wijze in de markt moeten worden gezet en niet via de concessie van het openbaar busvervoer.

Andere aanverwante onderdelen van het openbaar vervoer die een specifieke kennis, aansturing en in veel gevallen ook een separate overeenkomst vereisen behoren eveneens niet tot deze aanbesteding. Te denken valt aan de Dynamische Reis Informatie Systemen (DRIS) in zijn huidige vorm waar de vervoerder wel de datastroom dient te faciliteren maar de infra, beheer en onderhoud een aparte overeenkomst die in principe ook op deze manier zal worden uitgevraagd. Mocht gekozen worden voor een andere wijze van digitale informatievoorziening op haltes waarbij ook een andere rol van de vervoerder wordt verlangd dan moet de nieuwe concessie daartoe de ruimte kunnen bieden (flexibiliteit van de concessie).

4.2. Duurzame concessie

Uitgangspunt: we geven uitvoering aan het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer

Vanaf 2025 moeten alle nieuwe bussen die instromen in de concessie zero emissie zijn en in 2030 is de volledige vloot uitstootvrij. De transitie naar zero-emissie busvervoer is bedoeld om de reiziger te beschermen en de dienstverlening te verbeteren, zonder dat de kosten voor de reiziger toenemen, zo staat in het Bestuursakkoord uit 2016.

Omdat wij in Groningen en Drenthe al een tijdje bezig zijn met de verduurzaming en ook gedurende deze concessie verder werken aan vervanging van fossiel door elektrisch, is een volledig uitstootvrije vloot in 2030 nog steeds het uitgangspunt. De aandrijftechniek laten we geheel vrij aan de vervoerder. Zo kan een vervoerder bijvoorbeeld ook de keuze maken voor bijvoorbeeld waterstof. Hoewel er op dit moment al mogelijkheden zijn om waterstof te kunnen tanken, is de toekomstvastheid hiervan op dit moment nog niet gegarandeerd.

Uitgangspunt: Een deel van de bestaande busvloot moet verplicht overgenomen worden door de nieuwe concessiehouder

Een groot deel van de zero-emissievloot zal worden voorgeschreven voor overname. Dit was onderdeel van de businesscase Zero Emissie waarbij de voertuigen zijn ingestroomd met een langere afschrijvingstermijn dan de nog resterende concessieduur. Voor deze bussen wordt een overnameregeling opgesteld waarbij de kwaliteit van het over te nemen materieel tegen de dan geldende overnamewaarde wordt bepaald en gegarandeerd. Hier wordt een gespecialiseerd, onafhankelijke partij voor ingeschakeld.

Uitgangspunt: nieuw in te stromen bussen moeten tijdig geleverd zijn

Ervaringen van de afgelopen jaren in andere concessies in Nederland leren dat contractueel vastgelegde levertermijnen voor nieuw in te stromen bussen niet worden gerealiseerd. Dit betekent dat een nieuwe concessie al begint met een enorme uitdaging voor de vervoerder om elders bussen

vandaan te halen (die veelal niet voldoen aan de concessievoorwaarden) om in ieder geval de dienstregeling te kunnen uitvoeren. Dit lukt niet altijd waarmee de concessie dan een valse start maakt. Er zullen daarom voorwaarden worden gesteld aan de leveringszekerheid van nieuwe bussen en bovendien zal de inschrijver op voorhand een realistisch en uitvoerbaar alternatief aan moeten bieden.

Uitgangspunt: er wordt onderzocht of er voorwaarden kunnen (en moeten) worden gesteld aan de herkomst van de nieuwe bussen.

Zoals eerder aangegeven in Hoofdstuk 2 *Ontwikkelingen* zijn bussen van buiten Europa sneller leverbaar en kwalitatief en prijstechnisch steeds meer gelijkwaardig aan Europese bussen. Uiteraard moeten deze bussen voldoen aan de EU-richtlijnen voordat ze überhaupt de Europese markt mogen betreden. Maar ter bescherming van de Europese markt zouden eveneens voorwaarden aan de herkomst van de bus(leverancier) kunnen worden gesteld. Bekend is dat in andere landen in Europa voorwaarden worden gesteld in aanbestedingen aan de herkomst van bussen of essentiële onderdelen daarvan. Onderzoek naar uitgangspunten, voorwaarden en ervaringen op dit gebied lijkt voor de hand te liggen om vervolgens op basis van de uitkomsten te besluiten of en welke voorwaarden aan busleveranciers kunnen worden opgelegd.

Uitgangspunt: Laadinfra gaat ‘om niet’ naar nieuwe vervoerder, energiecontracten moeten wel door vervoerder worden afgesloten.

Met de Businesscase Zero Emissie is overeengekomen dat de vervoerder de laadinfra aanschaft, installeert, beheert en onderhoudt. Door de financieringsstructuur wordt aan het eind van de concessie alle laadinfra om niet werkend overgedragen aan het OV-bureau en deze zal de laadinfra vervolgens werkend overdragen aan de nieuwe vervoerder. De nieuwe vervoerder zal het beheer en onderhoud vervolgens onder dezelfde voorwaarden moeten voortzetten en is bovendien verantwoordelijk voor de energieleverantie. Indien de vervoerder naast de laadinfra op de stallingen en in de openbare ruimte nog overige stallingen en/of laadinfra benodigd is dan dient dit in overleg met het OV-bureau georganiseerd te worden. In alle gevallen zal het OV-bureau de nieuw te verkrijgen laadinfra willen veiligstellen.

4.3. Beheerbare concessie

Uitgangspunt: de vervoerder is verantwoordelijk voor het betaalsysteem

De vervoerder is verantwoordelijk voor het betaalsysteem, ook in kleinschalig vervoer dat niet tot de GD-concessie behoort. Denk hierbij aan de buurtbussen en de hubtaxi. Het uitgangspunt is namelijk één betaalsysteem voor alle publieke vormen van vervoer. En gelet op de afhankelijkheid van inkoop en beheer van betaalapparatuur en de relatie met TLS, is de ov-vervoerder de verbindende schakel in dit geheel.

De OV-chipkaart is eindig (verwachting eind 2027) en het nieuwe betaalsysteem OVpay wordt op dit moment uitgerold. Een belangrijke doorontwikkeling daarbij is de wijze waarop reizigers in het vraagafhankelijk vervoer kunnen in- en uitchecken. Hiertoe worden testen uitgevoerd en de verwachting is dat bij de start van de komende concessie deze mogelijkheid al breed is ingevoerd. Hiermee wordt een volgende stap worden gezet om met één betaalsysteem gemakkelijk door de keten te reizen.

Uitgangspunt: het OV-bureau is tariefverantwoordelijk en ontwikkelt het tariefsysteem

Daar waar de vervoerder verantwoordelijk is voor het betaalsysteem, is het OV-bureau tariefverantwoordelijk en ontwikkelt daarmee ook het tariefsysteem. Vanuit het oogpunt van 'vanzelfsprekend ov' wordt daarbij gezocht naar aansluiting bij de tariefsystemen van andere vervoerders (zowel trein als bus). Daarnaast is betaalgemak ook een belangrijk uitgangspunt waarbij rekening moet worden gehouden met de digitaal minder vaardige reiziger.

Uitgangspunt: de huidige beheersystematiek van de concessie wordt gehandhaafd.

Transparantie en correcte informatie zijn belangrijke voorwaarden voor het goed kunnen beheren van de concessie. Openbaar vervoer is een product dat grotendeels gefinancierd wordt door de belastingbetaler en daarmee is ook transparante verantwoording richting hen verschuldigd. Om deze verantwoording te kunnen doen is juiste informatie vereist en wordt van de vervoerder geëist dat hij alle (bron)data op verzoek beschikbaar stelt aan het OV-bureau, vanzelfsprekend met inachtneming van de gestelde privacyvoorwaarden.

Uitgangspunt bij handhaving van de concessievoorwaarden is dat de overeengekomen toezeggingen volledig worden nagekomen. Het niet nakomen van deze toezeggingen mag de vervoerder geen financieel voordeel opleveren. De vervoerder dient het OV-bureau op regelmatige basis aan te tonen dat hij volledig voldoet aan de gestelde voorwaarden en gedane toezeggingen. Daarbij hoort ook een actieve houding ten aanzien van geconstateerde verbeterpunten. Het OV-bureau kan, indien dit noodzakelijk wordt geacht, op niet-aangekondigde basis de onderbouwing van de door de vervoerder aangetoonde managementinformatie te (laten) onderzoeken.

Uitgangspunt: het streven is te komen tot een uniforme huisstijl voor het gehele openbaar vervoer in onze regio

Treinen, Qliners, Q-link, stadsvervoer, streekvervoer, buurtbussen, hubtaxi, wmo-vervoer... Al deze vormen van vervoer behoren tot het vervoernetwerk in onze regio maar hebben allemaal een andere uitstraling. En productonderscheiding is juist goed, alleen zouden de verschillende producten beter op elkaar afgestemd moeten zijn zodat bij ieder product duidelijk is dat ze onderdeel uitmaken van een groter geheel. Hoe deze uniformering van de verschillende producten er uiteindelijk uit zal komen te zien moet nader worden uitgewerkt in overleg met de verschillende opdrachtgevers en vervolgens fasegewijs ingevoerd moeten worden.

4.4. Betaalbare concessie

Uitgangspunt: we streven naar een betaalbare concessie voor zowel reiziger als opdrachtgever.

Het openbaar vervoer is niet kostendekkend. Naast de reizigersinkomsten is altijd een financiële bijdrage nodig van de opdrachtgever om de totale kosten te dekken. De kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer schommelt in onze regio al enkele jaren tussen de 45 en 55%.

Als opbrengstverantwoordelijke partij streeft het OV-bureau naar meer betalende reizigers in het openbaar vervoer. Meer betalende reizigers betekent dat uiteindelijk ook meer geïnvesteerd kan worden in betrouwbaarheid, beschikbaarheid en frequentie. Om meer reizigers te trekken moet een kwalitatief hoogstaand product geboden worden waarbij de reiziger een goed product krijgt tegen

een aanvaardbaar tarief. Is het geboden product onvoldoende in de ogen van de reiziger dan haakt hij/zij af.

De afgelopen jaren zijn de kosten van het openbaar vervoer hard gestegen. Loonkosten, brandstofprijzen, maar ook prijzen van materieel en onderdelen (met name chips) zorgen voor een hoge mate van onzekerheid bij vervoerders. Een deel van deze kostenstijgingen wordt via de jaarlijkse indexering vergoed maar feit blijft dat OV-bureau en vervoerders op dit moment scherp aan de wind moeten varen om het openbaar vervoer kostenneutraal te kunnen uitvoeren. Bij een aanbesteding is het de vraag op welke wijze de vervoerders deze kostenstijgingen en de onzekere toekomst op deze punten in gaan calculeren.

Het is dan ook afwachten met welk bod vervoerders komen en op basis daarvan zal moeten worden bekeken welke maatregelen noodzakelijk zijn om het voorzieningenniveau en beschikbare budget in balans te krijgen, gegeven de kwaliteitsfocus.

4.5. Maatschappelijk verantwoorde concessie

Uitgangspunt: het OV-bureau staat voor goed werkgeverschap.

Het OV-bureau hecht aan goed werkgeverschap. Uiteraard gaan we er van uit dat vervoerders zich houden aan alle wet- en regelgeving op dit gebied en dat ook alle afspraken vanuit de CAO worden nageleefd en geborgd. Daarnaast zullen de uitgangspunten zoals opgenomen in de Code Verantwoordelijk Marktgedrag Streekvervoer meegenomen worden in de verdere uitwerking van de concessie.

Maar goed werkgeverschap gaat in onze ogen verder. Wij verwachten van vervoerders, en zullen dit ook uitvragen, dat het personeel op een gezonde, vitale en gemotiveerde wijze kan werken, en toe kan werken naar hun pensioen, en dat hiervoor ook de juiste voorzieningen worden geboden. Daarnaast dient de vervoerder te investeren in medewerkerstevredenheid en vakbekwaamheid van het personeel.

Tenslotte zullen er voorwaarden gesteld worden aan social return. Van de vervoerders wordt verwacht dat zij een serieuze bijdrage leveren aan de werkgelegenheid van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Uitgangspunt: Maatschappelijk verantwoord inkopen is een must

Het inkoopbeleid van de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen is de afgelopen jaren geactualiseerd om te voldoen aan wet- en regelgeving en het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen. Daarmee kiezen de provincies en gemeente voor duurzame en sociale inkoop, met een focus op circulariteit, milieu en diversiteit. Met de komende concessie willen we ook zoveel mogelijk aan deze randvoorwaarden voldoen. Misschien niet alles direct bij aanvang van de concessie, maar dan wel gedurende de looptijd.

Zo heeft het OV-bureau het Convenant Circulariteit medeondertekend. Onze aanbesteding komt echter net te vroeg om de nog te ontwikkelen voorwaarden in de aanbesteding mee te nemen. We scheppen wel ruimte om hier gedurende de concessie op in te spelen en gaan niet zelf

voorwaarden bedenken om daarmee koploper van de koploper te worden en kans te lopen vanwege niet te voorziene risico's tegen hoge kosten op te lopen.

4.6. Diversen

Uitgangspunt: we gaan voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding

Een belangrijk uitgangspunt bij deze aanbesteding is dat we gaan voor de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Het gunningsmodel wordt ook zodanig ingericht dat vervoerders worden uitgedaagd om de doelen van de komende concessie te realiseren en gedurende de gehele concessie te behouden. Vervoerders moeten onderbouwd aantonen op welke wijze zij deze doelen op een realistische wijze willen bereiken en te behouden.

Bijlage 1: Provinciaal OV-bedrijf

Inleiding

In de Tweede Kamer is in 2025 een wetsvoorstel aangenomen (en in november 2025 door Eerste Kamer mee ingestemd) die provincies de mogelijkheid biedt om een eigen openbaar vervoerbedrijf op te richten. Vervolgens kunnen provincies met dit vervoerbedrijf, zonder een Europese aanbestedingsprocedure, afspraken maken over uitvoering van de concessie en deze concessie onderhands aan het provinciaal ov-bedrijf gunnen. Dit heet ook wel ‘inbesteding’.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is gelegen in de eerste aanbesteding van de provincie Zeeland waar uiteindelijk geen enkele vervoerder had ingeschreven op de uitgevraagde concessie. Een ander alternatief dan de aanbesteding aan te passen en opnieuw uit te vragen was er niet. Met name het ontbreken van een alternatief was voor twee Kamerleden de aanleiding om daar iets voor te bedenken. Het mogelijk maken van een provinciaal OV-bedrijf zou dan een alternatief kunnen zijn als het aanbesteden van de concessie zou mislukken.

Opzetten provinciaal OV-bedrijf

Het opzetten en inrichten van een provinciaal ov-bedrijf is echter niet iets wat zo even kan worden geregeld. In het inventarisatiestuk van DOVA/CROW (Jan van Selm en Willie de Swart) wordt daarbij ook gewezen op de gewenste inrichting van de eigen provinciale organisatie. De daarbij horende vragen *”reiken veel verder dan alleen OV als beleidsterrein, het gaat dan namelijk ook om sturingsmechanismen, politieke verantwoording, financieel management etc, etc. Een eigen bedrijf is daarbij uiteraard in beginsel een keuze voor zeer lange tijd. Daaruit vloeit immers de beoogde doorlopende ‘publieke borging’ van de betreffende overheidstaak voort, ook op lange termijn en de eventuele bijbehorende lange termijn-doelstellingen. En dat vraagt tegelijk ook goed doordachte structuren en culturen van ‘interne samenwerking’, ook voor opvolgende generaties bestuurlijke colleges en ambtelijke diensten.”*

De Afdeling advisering van de Raad van State had bij de beoordeling van het wetsvoorstel haar twijfels bij de vraag hoe reëel de mogelijkheid is dat provincies een eigen ov-bedrijf zullen opzetten. In haar advies schrijft de Afdeling advisering:

*“Er wordt geen aandacht besteed aan de praktische gevolgen van de oprichting of verwerving van een eigen OV-bedrijf door de provincies. Het opzetten van een goed functionerend bedrijf dat voldoet aan de vervoerseisen die de provincie stelt vraagt **tijd, kennis** en – zeker in de opstartfase – **aanzienlijke financiële middelen**. Ook de langjarige exploitatie van een vervoerbedrijf vraagt de nodige inspanningen.”*

M.a.w. voordat een provinciaal ov-bedrijf is opgericht en goed functioneert ben je enkele jaren verder. En dan is het nog de vraag of je hiermee voor hetzelfde geld eenzelfde of een beter ov-product krijgt.

Inbesteding

In de landelijke politiek gaat men er van uit dat een provincie via inbesteding aan een provinciaal ov-bedrijf **meer regie** heeft en daarmee scherper op de kosten kan sturen. Maar ook voor inbesteding

zal een Programma van Eisen moeten worden opgesteld waar het provinciaal ov-bedrijf aan moet voldoen en zal hier vervolgens een kostenopgave voor moeten opstellen. Het is in wezen niet anders dan een Europese aanbestedingsprocedure, met dien verstande dat deze laatste in concurrentie wordt uitgevraagd daar waar bij inbesteding uitsluitend met het provinciaal ov-bedrijf wordt gesproken.

Grootste financiële verschil tussen inbesteden en aanbesteden zit 'm in het rendement voor het vervoerbedrijf. Een provinciaal ov-bedrijf hoeft geen rendement te maken. Die moet er alleen voor zorgen dat er geen kostenoverschrijding plaats vindt. Een commercieel bedrijf heeft uiteraard een aandeelhouder tevreden te stellen. Met een gemiddeld rendement van ongeveer 3% zal het verschil tussen een aanbod van een commercieel ov -bedrijf, die in concurrentie de bieding moet doen en dus scherp aan de prijs moet zitten, en de kostenopgave van een provinciaal ov-bedrijf echter niet bijster groot zijn. En daarmee moet de veronderstelling dat een provinciaal ov-bedrijf het openbaar vervoer voor minder geld kan doen en daarmee veel meer openbaar vervoer kan bieden, sterk worden genuanceerd.

Regie

Het oprichten van een provinciaal ov-bedrijf en vervolgens het vervoer inbesteden wordt niet gezien als dé oplossing voor alle problemen in het openbaar vervoer. De aanleiding voor de discussie over een provinciaal ov-bedrijf en inbesteding ligt niet alleen in de constatering dat er geen alternatief is voor mislukte aanbestedingen maar ook in de constatering dat er onvoldoende regie wordt genomen door de overheid.

Robert van Leusden en Peter Krumm (APPM, management consultancy) zeggen het volgende hierover:

“Als er politieke wensen zonder financiële dekking in het PvE worden opgenomen dan kan dit probleem niet bij een vervoerder worden neergelegd. Dat geldt ook voor een provinciaal ov-bedrijf, die kan niet meer leveren dan waarvoor budget beschikbaar is. Dit vraagt dus om een sterke regie- en ontwikkel functie bij de overheid zelf.”

Daarnaast geven ze heel duidelijk aan dat *“om het openbaar vervoer op peil te houden budgetten moeten mee-ademen met de kostenstijgingen. Of je nu aan- of inbesteedt, zonder extra middelen blijft vershraling onvermijdelijk.”*

Om de huidige problemen in het ov op te lossen zijn twee dingen noodzakelijk. Het eerste, en belangrijkste, is extra budget. De tweede noodzakelijkheid is het nemen van regie:

- Maak heldere keuze wat je met ov wil bereiken;
- Stel realistische eisen en zorg dat hier voldoende financiële middel voor beschikbaar zijn;
- Zorg voor voldoende ontwikkelruimte in de concessie om gedurende de looptijd te kunnen bijsturen of te wijzigen;
- Zorg voor een zakelijke samenwerking tussen partijen. En dat laatste geldt ook voor een provinciaal ov-bedrijf met de provincie.

OV-bureau

Het OV-bureau is een samenwerkingsverband van de provincies Groningen en Drenthe en de gemeente Groningen en organiseert, ontwikkelt en beheert het openbaar busvervoer in beide provincies. Het OV-bureau heeft de ontwikkelfunctie en is opbrengstverantwoordelijkheid.

Daarmee voert zij de regierol zoals hiervoor genoemd al meer dan 20 jaar uit binnen de kaders zoals vastgesteld door de deelnemende overheden. In deze periode is heel veel kennis opgebouwd over het ov, is een fors aantal ontwikkelingen geïnitieerd en ingevoerd en in crisissituaties was er voldoende control op het inperken en voorkomen van de mogelijke risico's.

Het OV-bureau wordt landelijk ook gezien als één van de toonaangevende opdrachtgevers en wordt door de initiatiefnemers van de wet om provinciale ov-bedrijven en inbesteding mogelijk te maken aangemerkt als een voorbeeld van overheden die **de regie** al op een goede manier hebben opgepakt.

Habtamu de Hoop in Mobiliteit-magazine:

*"Uiteindelijk is het aan de provincies zelf wat ze vinden wat het beste is, maar ze hebben in ieder geval de keuze om in te besteden. Ook onderhandelings technisch biedt dat een stok achter de deur. Ik ben ervan overtuigd dat het in de provincies goed zou kunnen gaan. Als provincies gaan inbesteden kan het ov steeds meer een publieke dienst worden. We zien het nu al bij het **OV-bureau Groningen Drenthe**. Ik denk dat dat vaker gaat gebeuren."*

Alles overziend lijkt het opzetten van een provinciaal ov-bedrijf in deze regio nauwelijks een toegevoegde waarde te hebben. Bovendien duurt het opzetten van een provinciaal ov-bedrijf enkele jaren en moet de aanbesteding van de huidige GD-concessie in december 2027 al op de markt om tijdig een volgende vervoerder te contracteren.