

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	11
2. Toekomstige opgaven en ambities provincie	15
3. Huidige inrichting en aansturing	16
4. Aandachtspunten	18
5. Selectiecriteria	19
6. Voorbeelden uit binnen- en buitenland	20
7. Leidende ontwerpprincipes	22
7.1 Wettelijke kaders en primaire rollen	22
7.2 Politiek-bestuurlijke proces	23
7.3 Dagelijkse operatie	27
7.4 Projecten	32
7.5 Toetsing van de bedrijfsfilosofie	33
8. Orderingsvarianten	34
8.1 Variant A: Geoptimaliseerde huidige situatie	36
8.2 Variant B: Provinciale beheerorganisatie	39
8.3 Variant C: Materieel bij de vervoerder	42
8.4 Variant D: Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	45
8.5 Variant E: Volledige beheer bij de vervoerder	48
9. Advies t.a.v. orderings- en governancestructuur	51
10. Advies t.a.v. de realisatie van grote infrastructurele OV-projecten	56
Appendix: Opties met betrekking tot het eigendom	59
Appendix: Referentie van vragen uit opdrachtformulering	61
Appendix: Weging o.b.v. selectiecriteria	62

Managementsamenvatting

1. Achtergrond

De provincie Utrecht heeft verschillende opgaven en ambities op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit. Naar verwachting wonen er over dertig jaar een kwart meer mensen in de provincie Utrecht dan nu en zijn tot 2040 meer dan honderdduizend nieuwe woningen nodig om de groei van de regio op te vangen. Het openbaar vervoer speelt een cruciale rol in het duurzaam, gezond en veilig bereikbaar maken van steden, dorpen en andere regio's.

De verantwoordelijkheid voor goed, veilig en betrouwbaar OV is toevertrouwd aan provincie Utrecht. Binnen de provincie Utrecht is de concessieverlening, ontwikkeling, aanleg, beheer en onderhoud van trammaterieel en -infrastructuur primair belegd bij het Trambedrijf. Samen met Gedeputeerde Staten, vervoerder en onderaannemers geeft het dagelijks invulling aan de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het tramsysteem.

Het Trambedrijf is geen zelfstandige eenheid of juridische entiteit maar een verzameling van (delen van) teams binnen de provincie. De eerste vorm van het Trambedrijf is ontstaan bij de verkoop van het gemeentelijke vervoerbedrijf en de aanbesteding van de openbaar vervoerconcessies binnen de regio Utrecht. Hierbij is ervoor gekozen om het beheer en onderhoud van alle tramassets te beleggen binnen het BRU. In 2015 is het BRU opgeheven en zijn de wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer overgegaan naar de provincie Utrecht. De provincie heeft er toentertijd voor gekozen om naast de wettelijke taken tevens het personeel, de lopende projecten en de assets over te nemen. Deze activiteiten zijn momenteel georganiseerd binnen verschillende teams van het domein Mobiliteit.

Bij de overheveling van taken naar de provincie is besloten dat de inrichting hiervan te zijner tijd zou worden geëvalueerd. Nu is een natuurlijk moment voor reflectie omdat een aantal grote projecten bijna is gerealiseerd (o.a. Uithoflijn, Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT)), de nieuwe OV-concessies moeten worden aanbesteed en een recente motie in Provinciale Staten (motie 126) daartoe oproept. Daarnaast staat de provincie Utrecht voor een transitie naar gezondere en duurzame mobiliteit binnen de bredere verstedelijkingsopgave. Hierbij wordt een sterke ontwikkeling en mogelijke uitbreiding van het OV- en tramnetwerk voorzien, de zogenaamde schaalessprong.

2. Opdracht

Om haar ambities te realiseren heeft de Provincie Utrecht opdracht gegeven een aantal eigendoms- en governancestructuren voor het Trambedrijf te verkennen. De verkenning is uitgevoerd door adviesbureau Roland Berger. De scope van het onderzoek betreft het Trambedrijf en de keten aan OV-activiteiten tussen de verschillende teams binnen het domein Mobiliteit (TPM, TBO en EO).V.

Om de verschillende ordeningsopties inzichtelijk te maken wordt gebruik gemaakt van een OV-vervoerketen. De OV-vervoerketen is een gesimplificeerde weergave van alle activiteiten binnen het OV-systeem en heeft voornamelijk als doel om de inrichting van verschillende systemen met elkaar te kunnen vergelijken. Binnen de OV-vervoerketen worden de volgende kerntaken onderscheiden:

1. **Concessieverlening:** Verlenen, sturen en monitoren van het recht om het openbaar vervoernetwerk te exploiteren en/of de beheerder van de infrastructuur aan te wijzen;
2. **Ontwikkeling:** Opstellen van beleid t.a.v. de ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk en de infrastructuur in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling;
3. **Vervoer:** Beheren van het materieel en exploiteren van het openbaar vervoersysteem;
4. **Infrastructuurbeheer:** Aanleggen, beheren en onderhouden van fysieke infrastructuur, gebouwen en digitale infrastructuur;
5. **Toezicht:** Controleren van naleving van wet- en regelgeving.

De kerntaken op het gebied van *concessieverlening* en *ontwikkeling* richten zich voornamelijk op beleid, zijn meer strategisch van aard en typisch publiek. De kerntaken op het gebied van *vervoer* en *infrastructuurbeheer* richten zich voornamelijk op planning en uitvoering, zijn meer tactisch en operationeel van aard, en kunnen publiek of privaat worden belegd.

3. Probleemstelling

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken en adviezen uitgebracht rondom het Trambedrijf, waaronder diverse adviezen van de Adviesraad Tram, de projectevaluatie Uithoflijn van Berenschot, evaluatie van OV-concessies van Royal HaskoningDHV en de onderzoeken naar de sturing van OV-concessies en het project VRT door de Randstedelijke Rekenkamer.

Uit deze onderzoeken en adviezen zijn, aangevuld met inzichten vanuit interviews en werksessies met directe en indirecte betrokkenen bij het Trambedrijf, samengevat de volgende aandachtspunten gestilleerd:

- Kerntaken en verantwoordelijkheden zijn versnipperd over de organisatie met onvoldoende bedrijfsmatige ondersteuning;
- Besluitvormingsprocessen zijn gericht op een beleidsorganisatie en minder op een 24-uurs c.q. operationeel bedrijf;
- Er is behoefte aan effectievere sturing op de integrale OV-businesscase;
- Afspraken tussen partijen zijn onduidelijk of worden niet goed doorvertaald in de praktijk;
- Het ontbreekt aan samenhang tussen projecten, beheer & onderhoud en exploitatie.

De gewenste eigendoms- en governancestructuur is een model dat een krachtige en stabiele organisatie realiseert, die is gericht op integraliteit, focus en daadkracht en waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het beste OV-product: maximale reizigerstevredenheid, efficiënte organisatie van het openbaar vervoer en invulling van de groeiopgaven en -ambities.

4. Selectiecriteria

Er zijn acht selectiecriteria gedefinieerd voor het toetsen van de mogelijke varianten:

- **Integraliteit (reizigersbelang):** Mate waarin de doelstellingen van de verschillende partijen op elkaar aansluiten en reizigers centraal staan in het dagelijkse denken en handelen;
 - *Op welke manier zijn kerntaken belegd? Hoe zijn belangen van verschillende partijen op elkaar afgestemd? Wat is het risico indien dit niet integraal is belegd?*
- **(Kosten)efficiëntie:** Mate waarin het doelmatige gebruik van middelen, business-case-gericht handelen en verbetering van kostendeckingsgraad wordt gestimuleerd;
 - *Waar ligt de (financiële) systeemverantwoordelijkheid? Hoe wordt gestuurd op (financiële) prestaties? Wat is de impact op de provinciale balans? Wat zijn de financiële risico's?*
- **Effectiviteit:** Mate waarin tijdig en gericht besluiten kunnen worden genomen door de verschillende partijen binnen het OV-systeem;
 - *Welk mandaat hebben de verschillende partijen? Welke escalatiemechanismen bestaan er? Wat zijn de risico's van verminderde effectiviteit?*
- **Toekomstvastheid:** Mate waarin het OV-netwerk wordt ontwikkeld in samenhang met de bredere doelen en invulling kan worden gegeven aan de OV-ambities;
 - *Hoe is de ontwikkeltaak gekoppeld met de ruimtelijke ordening? Hoe werken partijen samen? Kun je jezelf organiseren als strategische gesprekspartner? Wat zijn de risico's?*
- **Flexibiliteit:** Mate waarin voldoende vrijheid en innovatiekracht in de dagelijkse bedrijfsvoering met voldoende toezicht vanuit het publieke domein is geborgd;
 - *Hoe adaptief/flexibel ben je als organisatie voor innovaties en onvoorziene ontwikkelingen? Op welke wijze kan de politiek invloed nemen op inhoud en proces? Wat zijn de risico's?*
- **Organisatie:** Impact op benodigde competenties en arbeidsplaatsen, -inhoud, -voorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen;
 - *Welke competenties en organisatiewijzigingen zijn nodig? Welke impact heeft dit op de cultuur en manier van werken? Kun je mensen aantrekken, boeien en binden als werkgever? Wat zijn de organisatorische risico's?*
- **Implementatiemogelijkheid:** Benodigde implementatietijd, -kosten en mogelijke risico's voor realisatie en uitvoering van de eigendoms- en governancestructuur;
 - *Welke wijzigingen zijn nodig voor implementatie? Hoe ingewikkeld zijn deze en hoe lang duurt het? Welke risico's gaan gepaard met realisatie en uitvoering?*
- **Oplossing:** Mate waarin de eigendoms- en governancestructuur invulling geeft aan de huidige knelpunten binnen de organisatie.
 - *Worden alle knelpunten uit de probleemanalyse geadresseerd? Hoe worden eventuele nieuwe knelpunten of risico's gemitigeerd?*

5. Orderingsvarianten

Om mogelijke oplossingsrichtingen te identificeren zijn verschillende modellen uit binnen- en buitenland onderzocht, elk met een eigen dynamiek. Daaruit zijn onderstaande lessen getrokken:

- Er zijn veel verschillende eigendoms- en governancestructuren mogelijk. Het ultieme model bestaat niet;
- Concessieverlening en ontwikkeling zijn altijd belegd binnen het publieke domein;
- Vervoer/exploitatie is altijd belegd bij een aparte vervoerder. Dit kan zowel een publieke als private onderneming zijn;
- Materieelbeheer en -onderhoud is veelal belegd bij de vervoerder gezien de grote afhankelijkheid van het materieel voor de exploitatie van het vervoer. In kleinere tramsystemen komt het ook voor dat materieelbeheer is belegd bij de infrastructuurbeheerder;
- Infrastructuurbeheer en -onderhoud is vaak de verantwoordelijkheid van de vervoerder in geval van publieke vervoerders. In geprivatiseerde systemen of systemen met meerdere vervoerders kan dit ook bij een publieke beheerorganisatie zijn belegd.

Vanuit de oplossingsrichtingen zijn vijf orderingsvarianten geïdentificeerd voor verdere verkenning:

- Geoptimaliseerde huidige situatie:** In de geoptimaliseerde huidige situatie wordt vastgehouden aan de huidige ordening van kerntaken in de OV-vervoerketen maar worden optimalisatieslagen gemaakt op het gebied van verdere professionalisering, versterken en binden van kennis en kunde, versterken van relatie met vervoerders en leveranciers, en verbeterde informatievoorziening;
- Provinciale beheerorganisatie:** Bij de inrichting van een provinciale beheerorganisatie blijft de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van infrastructuur en materieel binnen het publieke domein, maar wordt hiervoor een aparte entiteit ingericht. De inrichting lijkt daarmee op de situatie in Croyden, Engeland (Tramlink);
- Materieel bij vervoerder:** In deze variant blijft de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur binnen de provincie, maar wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het materieel overgedragen aan de private vervoerder. De inrichting is vergelijkbaar met de inrichting van busconcessies (al wordt het eigendom van het trammaterieel niet overgedragen);
- Materieel bij vervoerder en provinciale beheerorganisatie:** Deze variant is een combinatie van varianten B en C. Er wordt een provinciale beheerorganisatie ingericht voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur, maar de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van het materieel wordt overgedragen aan de private vervoerder. De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de situatie op de regionale hoofdspoorwegen (bijv. ProRail en Arriva);
- Volledige beheer bij vervoerder:** In deze variant wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van zowel de infrastructuur als het materieel overgedragen aan de private vervoerder. De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de situatie in Lyon, Frankrijk (TCL).

Figuur 1: Selectie van varianten*

Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus	
	Concessieverlening	Ontwikkeling	Infrastructuurbeheer ¹⁾	Materieelbeheer	Materieelbeheer	Exploitatie
A Geoptimaliseerde huidige situatie	Provincie			Vervoerder		
B Provinciale beheerorganisatie	Provincie		Beheerorganisatie	Vervoerder		
C Materieel bij vervoerder	Provincie			Vervoerder		
D Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	Provincie		Beheerorganisatie	Vervoerder		
E Volledige beheer bij vervoerder	Provincie		Vervoerder			

1) Inclusief haltes, gebouwen en telematica

■ Publiek ■ Privaat

* De provincie Utrecht heeft in de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe concessies ervoor gekozen om de exploitatie van het openbaar vervoer aan te besteden omdat de provincie op dit moment niet beschikt over een eigen vervoerbedrijf, de concessieverlening van de U-OV-concessie naar tevredenheid is verlopen, en het tijdpad en proces naar een eigen vervoerbedrijf teveel inspanningen en onzekerheden met zich mee brengen. Een inrichting gelijkend aan de situatie in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is derhalve buiten beschouwing gelaten.

Elk OV-systeem is uniek en er zijn veel verschillende eigendoms- en governancestructuren mogelijk. Het ultieme model bestaat niet. Ieder model kent voor- en nadelen en rechtvaardigt andere keuzen. Om te komen tot een advies voor een voorkeursvariant is in de verkenning een aantal leidende ontwerpprincipes geformuleerd en nagegaan welke varianten aan al deze principes kunnen voldoen. Een uitgebreidere toelichting op de leidende ontwerpprincipes, de uitwerking per variant en de conclusies en advies zijn beschikbaar in hoofdstukken 7, 8 en 9 van dit rapport.

A B C D E | Concessieverlening en ontwikkeling blijft belegd binnen de provincie

In alle varianten zijn en blijven de concessieverlening en de ontwikkeling van het openbaar vervoer (inclusief integrale sturing op de OV-business case) de verantwoordelijkheid van de provincie, vanwege de grote verwevenheid met de ontwikkeling van het bredere mobiliteitssysteem en de ruimtelijke ontwikkeling. Het beleid blijft daarmee volledig belegd binnen de provincie en Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten houden dezelfde (wettelijke) rechten en plichten als in de huidige situatie.

A B C D E | Exploitatie (inclusief verkeersleiding en busmaterieel) blijft belegd bij de vervoerder

Ook is en blijft de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de vervoerconcessies (inclusief verkeersleiding en beheer van busmaterieel) in alle varianten belegd bij de vervoerder, conform de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe concessies. De provincie heeft hier expliciet voor gekozen omdat zij op dit moment niet beschikt over een eigen vervoerbedrijf, de concessieverlening van de U-OV-concessie naar tevredenheid is verlopen, en het tijdpad en proces naar een eigen vervoerbedrijf teveel inspanningen en onzekerheden met zich mee brengen. Een inrichting gelijkend op de situatie in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is derhalve buiten beschouwing gelaten.

De beleidsmatige kerntaken die strategisch van aard en typisch publiek zijn, blijven dus bij de provincie. Het bus- en tramvervoer is en blijft ondergebracht bij de vervoerder. Het beheer en onderhoud richt zich voornamelijk op planning en uitvoering en is meer tactisch en operationeel van aard. Deze operationele taken kunnen volledig publiek worden belegd (varianten A en B), volledig privaat (variant E) of verdeeld (infrastructuur publiek en materieel privaat, zoals in varianten C en D).

A B C D E | Infrastructuurbeheer blijft belegd binnen het publieke domein

Het beheer en onderhoud van de infrastructuur (inclusief gebouwen, haltes en telematica) vergt veelal grote investeringen met een sterke focus op de lange termijn. Voor de ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk is het daarbij cruciaal om voldoende technische kennis binnenshuis te hebben. De belegging van het infrastructuurbeheer bij een vervoerder is strijdig met deze doelstellingen omdat de looptijd van de concessie korter is en binnen de provincie kennis verloren gaat. Verder zijn de benodigde aanpassingen niet op korte termijn realiseerbaar door de termijn waarop de nieuwe concessies moeten worden aanbesteed. Ook wordt de ervaring en bereidheid van private vervoerders op het gebied van infrastructuurbeheer als onvoldoende geacht. Om die redenen wordt aanbevolen het infrastructuurbeheer te beleggen binnen het publieke domein. Variant E valt hiermee af.

A B C D E | Voor de beheeractiviteiten wordt een provinciale beheerorganisatie ingericht

De dagelijkse operatie van beheeractiviteiten is gebaat bij een platte en eenduidige organisatiestructuur met een duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden, met één eindverantwoordelijke voor zowel personeel als inhoud. De organisatiestructuren, processen en werkwijzen van beheerder en vervoerder worden zoveel mogelijk gespiegeld om een goede samenwerking te faciliteren. Beheerder en vervoerder staan daarbij idealiter op gelijke voet in de monitoring en sturing vanuit de provincie. Daarom wordt aanbevolen de politiek-bestuurlijke en operationele processen binnen de provincie te scheiden en de beheeractiviteiten onder te brengen in een aparte provinciale beheerorganisatie. Zo kunnen afspraken tussen de provincie en de beheerder eenvoudig worden geformaliseerd. Varianten A en C vallen hiermee af.

A B C D E | Materieelbeheer wordt belegd bij de provinciale beheerorganisatie

In de basis heeft het de voorkeur om het materieelbeheer bij de vervoerder te beleggen. Door het intact laten van de vervoerketen heeft de vervoerder volledige controle en vrijheid over de inzet van zijn materieel en kan op (kosten)efficiënte wijze het reizigersbelang het beste dienen. Nadeel is dat infrastructuur en materieel minder goed op elkaar zijn afgestemd waardoor meer grote verstoringen kunnen optreden.

De belegging van het materieelbeheer bij de provinciale beheerorganisatie heeft daarentegen als voordeel dat de beheerketen intact blijft en dat het beheer en onderhoud van het trammaterieel en de traminfrastructuur op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze technische systeemintegratie vergroot de robuustheid van het systeem sterk met minder kans op grote verstoringen. Ook bij een uitbreiding van het tramnetwerk is een goede technische systeemintegratie gewenst. De verminderde controle en vrijheid van de vervoerder over de inzet van het materieel kan door middel van goede functionele beheersafspraken (afspraken gericht op de inzet en beschikbaarheid van materieel) worden opgelost.

Binnen het Utrechtse tramsysteem zijn de eventuele voordelen van het onderbrengen van het materieelbeheer bij de vervoerder beperkt. Het huidige tramsysteem bestaat uit slechts twee lijnen. De kleine schaal beperkt de vrijheidsgraden voor de vervoerder in de inzet en het onderhoud van het materieel, terwijl verstoringen (vanwege de beperkte omreismogelijkheden) een relatief grote impact hebben op de reiziger. Hoewel het normaliter logisch zou zijn het materieel bij de vervoerder te beleggen, is de reiziger in de huidige situatie het beste gediend met een zo robuust mogelijk systeem. Om die reden wordt aanbevolen om ook het materieelbeheer bij de provinciale beheerorganisatie te beleggen. Daarmee wordt variant B geadviseerd als voorkeursvariant. In geval van een eventuele schaalessprong (en daarmee vergroting van het tramnetwerk) kan het systeem op termijn doorgroeien naar variant D.

De provinciale beheerorganisatie wordt ingericht als publieke onderneming met de provincie als 100% aandeelhouder

Vanuit het advies voor variant B resteert de vraag hoe dit het beste te organiseren. Aanbevolen wordt de provinciale beheerorganisatie in te richten als publieke onderneming met de provincie als 100% aandeelhouder. Door het inrichten van een zelfstandige organisatie kunnen beheersafspraken eenvoudiger worden geformaliseerd (middels een beheerconcessie) en kunnen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beleidsmatig beter sturen op de prestaties en financiering van de beheeractiviteiten. Daarnaast is het eenvoudiger een verzelfstandige beheerorganisatie te sturen op verbetering van de kostenefficiëntie/dekkingsgraad. Dit vergt de inrichting van de benodigde bedrijfsmatige ondersteuning binnen de beheerorganisatie.

Een aparte entiteit draagt tevens bij aan het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten. Gezien de relatief grote omvang van de tramactiviteiten slaan deze nu dominant neer in de begroting en balans. Het splitsen van dit onderdeel van de rest van de provinciale organisatie brengt meer evenwicht en helderheid in de exploitatiebegroting en balansverhoudingen van de overige domeinen. En maakt het mogelijk om OV-projecten zelfstandig als project te financieren. Wel kunnen de rentelasten voor de provinciale beheerorganisatie mogelijk stijgen, maar dit is afhankelijk van de mate van garantstelling van schulden door de provincie.

De inrichting van een agentschap is niet gewenst vanwege de complexere governancestructuur en beperkte scheiding van het politiek-bestuurlijke en operationele proces. Hiermee zou een groot aantal van de huidige problemen blijven bestaan. De inrichting van een zbo is eveneens niet aan de orde omdat deze bij wet of bij ministerieel regeling dient te worden opgericht, en zodoende niet mogelijk is binnen de provincie. Een publiekrechtelijke vormgeving zoals een gemeenschappelijke regeling ligt ook niet voor de hand, nu de provincie uiteindelijk dient op te treden als (enig) eigenaar. De gemeenschappelijke regeling wordt juist gebruikt voor samenwerking tussen meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen. De inrichting van een private onderneming is evenmin gewenst vanwege het publieke belang van de beheeractiviteiten en de wens kennis te behouden binnen het publieke domein.

Samenvatting

Samengevat wordt aanbevolen om de beheeractiviteiten voor het trammaterieel en de infrastructuur (inclusief gebouwen, haltes en telematica) te beleggen bij een provinciale beheerorganisatie in de vorm van een publieke onderneming met de provincie als 100% aandeelhouder. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- *Realisatie van een slagvaardige, krachtige en stabiele tramorganisatie:* De inrichting van een provinciale beheerorganisatie draagt bij aan een bedrijfsmatigere afbakening van de uitvoerende taken met een grotere focus op beheertaken. Door een platte en eenduidige organisatiestructuur met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden kunnen verantwoordelijkheden lager worden belegd en de slagkracht worden vergroot;
- *Vergroting van de sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten:* De formalisering van beheersafspraken middels een beheerconcessie vereenvoudigt de beleidsmatige sturing op de prestaties en financiering van beheeractiviteiten. De inrichting van een aparte entiteit vergroot het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten;
- *Versterking van toekomstbestendigheid van het tramsysteem:* De inrichting van een provinciale beheerorganisatie biedt de provincie betere mogelijkheden om zich op te stellen als strategische gesprekspartner richting het Rijk en andere stakeholders. Een overheveling van de OV-assets naar een provinciale beheerorganisatie creëert tevens meer ruimte voor investeringen in het openbaar vervoer en andere domeinen binnen de provincie. In geval van een eventuele schaalessprong kan het systeem op termijn doorgroeien naar een variant waarin het materieelbeheer bij de vervoerder wordt belegd.
- *Bijdrage aan hoofdoelen van het openbaar vervoer:* Het in één hand beleggen van materieelbeheer en infrastructuurbeheer vergroot de robuustheid van het tramsysteem en draagt daarmee bij aan het verbeteren van de reizigerstevredenheid. De inrichting van een provinciale beheerorganisatie versterkt het bedrijfsmatig handelen en de verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business-case wordt belegd bij één verantwoordelijke binnen de provincie. Dit draagt bij aan het verbeteren van de kostenefficiëntie.

7. Advies t.a.v. de realisatie van grote infrastructurele OV-projecten

De realisatie van nieuwe OV-infrastructuur vindt projectmatig plaats. De 'Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren' (nader vast te stellen door Provinciale Staten) onderscheidt twee categorieën:

- **Reguliere en grote investeringsprojecten** betreffen veelal onderhouds- en vervangingsprojecten die binnen de reguliere meerjarenbegroting vallen, minder complex van aard zijn en korter van duur. Aanbevolen wordt de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor deze reguliere projecten te beleggen bij de publieke projectorganisatie. De informatievoorziening aan en besluitvorming door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten volgen de reguliere MIP-cyclus.
- **Complexe investeringsprojecten** gaan gepaard met een investering van meer dan EUR 15 miljoen én voldoen aan de criteria voor complexe projecten. Complexe investeringsprojecten worden opgedeeld in fasen. Provinciale Staten worden minstens 3 x per jaar formeel geïnformeerd over de voortgang en besluiten over de afronding van iedere fase.

De aanleg of vernieuwing van infrastructuur betreft vaak een zeer grote investering (Uithooflijn: EUR >500 miljoen, Vernieuwing Regionale Tramlijn (VRT): EUR >180 miljoen) en voldoet aan het merendeel van de criteria om te worden aangemerkt als complex investeringsproject.

Aanbevolen wordt:

- De beleidsmatige (strategische) ontwikkeling van projecten te beleggen bij de provincie;
- De tactische en operationele uitvoering van reguliere en grote investeringsprojecten onder te brengen bij de beheerorganisatie;
- Voor complexe investeringsprojecten een situatie-specifieke afweging te maken; en
- Bij de inrichting rekening te houden met lessons learned van de Uithoflijn en het rapport van Randstedelijke Rekenkamer over het project VRT, waaronder in ieder geval de volgende aanbevelingen:
 - Richt een aparte projectorganisatie in die los staat van de reguliere hiërarchie van de opdrachtgevende organisatie(s);
 - Richt een enkele rapportagelijn in richting de verantwoordelijke bestuurders;
 - Zorg dat ontwikkelaar, beheerder en vervoerder afzonderlijk zijn vertegenwoordigd binnen het project met minstens één afgevaardigde op stuurgroep- en/of directieniveau;
 - Stel een adviesraad in met deskundigen van buiten die ambtenaren en bestuurders gevraagd en ongevraagd van advies kunnen dienen;
 - Creëer helderheid over de scope, taken en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie (waaronder het veiligheidsdossier) en beleg deze duidelijk;
 - Pas de projectstructuur en -cultuur aan op de fase waarin het project zich bevindt;
 - Rapporteer frequent en informeer (politiek) verantwoordelijken tijdig over problemen;
 - Maak het mogelijk om voldoende gekwalificeerde externe projectmedewerkers in te huren tot en met het einde van de looptijd van het project;
 - Richt een projectspecifieke Safety Board in met verantwoordelijkheid voor het veiligheidsdossier;
 - Maak gebruik van twee verschillende plannings, één voor interne sturing van het project en één voor bestuurlijke sturing waarin buffers voor tegenvallers worden opgenomen.

Indien aan bovenstaande wordt voldaan zou de provincie voldoende geëquipeerd moeten zijn om goed uitvoering te geven aan toekomstige complexe projecten (in gedeelde verantwoordelijkheid met betrokken stakeholders).

8. Impact op stakeholders

Uiteindelijk is bovenstaande allemaal gericht op het zo goed mogelijk bedienen van de reiziger. Met het in één hand beleggen van het materieel- en infrastructuurbeheer wordt de robuustheid van het systeem geborgd en de kans op grote verstoringen geminimaliseerd. Door betere functionele beheerafspraken heeft de vervoerder meer controle over het materieel en kan zij deze optimaal inzetten. Tevens kunnen beheerder en vervoerder in de nieuwe governancestructuur beter samenwerken (door een gelijkwaardige positie t.o.v. de opdrachtgever en gespiegelde organisatie), waardoor problemen worden voorkomen en/of sneller verholpen. De reiziger is daarom gebaat bij de voorgestelde inrichting.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie maakt het voor Provinciale Staten eenvoudiger om te sturen op beleid, prestaties en financiering van de beheeractiviteiten door het formaliseren van de beheerafspraken middels een beheerconcessie aan een zelfstandige juridische entiteit. Een aparte entiteit draagt tevens bij aan het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten. De gedeputeerde Mobiliteit is als opdrachtgever van de beheerconcessie in de eerste lijn verantwoordelijk voor de prestaties van de beheerorganisatie. De gedeputeerde Financiën is als aandeelhouder van de beheerorganisatie verantwoordelijk in de tweede lijn.

Voor de vervoerder verandert op het gebied van verantwoordelijkheden niets. De inrichting van een provinciale beheerorganisatie maakt het wel duidelijker voor een vervoerder wie binnen de provincie welke verantwoordelijkheden heeft en plaatst de vervoerder op gelijke voet met de beheerder. Het is tevens makkelijker voor vervoerder en beheerder om organisatiestructuren, processen en werkwijzen op elkaar af te stemmen.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie heeft beperkt impact op de organisatie. De structuur van de beheerorganisatie zal op een aantal plekken wijzigen, maar voornamelijk resulteren

in een heldere belegging van verantwoordelijkheden met duidelijke rapportagelijnen en één eindverantwoordelijke voor zowel inhoud als personeel. Op basis van een eerste juridische toets is er geen impact op arbeidsvoorwaarden.

De inrichting van een zelfstandige entiteit met de provincie als 100% aandeelhouder biedt gemeenten en het Rijk betere mogelijkheden om in de toekomst te kunnen mee-investeren in een eventuele uitbreiding van het tramsysteem. Verder sluit de inrichting van een provinciale beheerorganisatie goed aan bij de ontwikkeling van de OV-alliantie.

9. Toekomstperspectief

Gegeven de beperkte schaal van het huidige tramsysteem wordt de inrichting van een provinciale beheerorganisatie (variant B) aanbevolen. Deze variant geeft tenminste de komende tien jaar een goede invulling aan de uitdagingen van de provincie Utrecht. In geval van een eventuele schaalprong (en daarmee vergroting van het tramnetwerk) kan het systeem op termijn doorgroeien naar een variant waarin het materieelbeheer bij de vervoerder wordt belegd (variant D). Deze afweging zal te zijner tijd opnieuw moeten worden gemaakt.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Binnen de provincie Utrecht is de concessieverlening, ontwikkeling, aanleg, beheer en onderhoud van het trammaterieel en -infrastructuur primair belegd bij het **Trambedrijf**. Samen met de Gedeputeerde Staten, vervoerder en onderaannemers geeft zij dagelijks invulling aan de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het tramsysteem.

Het Trambedrijf is **geen zelfstandige eenheid of juridische entiteit** maar een verzameling van (delen van) teams binnen de provincie. De eerste vorm van het Trambedrijf is ontstaan bij de verkoop van het gemeentelijke vervoerbedrijf en de aanbesteding van de openbaar vervoerconcessies binnen de regio Utrecht. Hierbij is ervoor gekozen om het beheer en onderhoud van alle tramassets te beleggen binnen het BRU. In 2015 is het BRU opgeheven en zijn de wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer overgegaan naar de provincie Utrecht. De provincie heeft er toentertijd voor gekozen om naast de wettelijke taken tevens het personeel, de lopende projecten en de assets over te nemen. Deze activiteiten zijn georganiseerd binnen verschillende teams van het domein Mobiliteit.

Bij de overheveling van taken naar de provincie is besloten dat de inrichting hiervan te zijner tijd zou worden geëvalueerd. Nu is een **natuurlijk moment voor reflectie** omdat een aantal grote projecten bijna is gerealiseerd (o.a. Uithoflijn, Vernieuwde Regionale Tramlijn (VRT)), de nieuwe OV-concessies moeten worden aanbesteed en een recente motie in Provinciale Staten (motie 126) daartoe oproept. Daarnaast staat de provincie Utrecht voor een transitie naar gezondere en duurzame mobiliteit binnen de bredere verstedelijkingsopgave. Hierbij wordt een sterke ontwikkeling en mogelijke uitbreiding van het OV- en tramnetwerk voorzien, de zogenaamde schaalessprong.

1.2 Opdracht

Om haar ambities te realiseren heeft de Provincie Utrecht opdracht gegeven een aantal **eigendoms- en governancestructuren** voor het Trambedrijf verkennen.

De **scope** van het onderzoek betreft het Trambedrijf en de keten aan OV-activiteiten tussen de verschillende teams (TPM, TBO en EO.V). Gelet op de organisatieopgave en toekomstambities wil de provincie op voorhand geen variant uitsluiten die het hele OV-bedrijf omvat. De ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk hangt immers sterk samen met de bredere opgaven rondom woningbouw, mobiliteit en bereikbaarheid. Om die reden wordt in (aanvang van) de verkenning een bredere scope gehanteerd die het gehele openbaar vervoersysteem binnen de provincie Utrecht omvat.

Figuur 2: Assets in beheer van de provincie

Materieel	Telematica	Gebouwen	Haltes	Infrastructuur
<ul style="list-style-type: none"> > 27 CAF-trams met een lengte van 33 meter > 22 CAF-trams met een lengte van 41 meter > In 2021/2022 worden er nog 9 trams met een lengte van 41 meter geleverd 	<ul style="list-style-type: none"> > DRIS (Dynamisch Reis Informatie Systeem) met 600 displays > 68 kaartverkoop-automaten > 180 camera's en 2 SOS-palen > Operationeel Controle Centrum (OCC) > 60 km glasvezelkabel en 250 SIM-kaarten > 9 bedienbare poorten > Netwerken met switches, kasten, beveiliging, technische ruimtes en verbindingen > 11 servers > Diverse applicaties 	<ul style="list-style-type: none"> > Nieuwe tramremise (terrein, werkplaats en OCC) in Nieuwegein > Busstalling met werkplaats Westraven > Extra busstalling op het remise-terrein in Nieuwegein > Eindpunt voorzieningen Nieuwegein Zuid, IJsselstein Zuid en Station Breukelen 	<ul style="list-style-type: none"> > 23 tramhaltes (in 2 richtingen) langs de SUNIJ-lijn > 9 tramhaltes (in 2 richtingen) aan de Uithoflijn > 3 bushaltes (in 2 richtingen) langs de gecombineerde busbaan in Utrecht Science Park, en de bushaltes Utrecht Centraal Centrumzijde en P+R Science Park 	<ul style="list-style-type: none"> > 74 km trambaan op de SUNIJ-lijn, Uithoflijn en de opstelreinen > 75 wissels, 110 overwegen/-paden en beveiliging > Energievoorziening, met 74 km rijdraad, 145 masten en 13 onderstations > 25 kunstwerken > Gecombineerde bus-/trambaan tussen de haltes Jaarbeurszijde en UCC en in Utrecht Science Park > Opstelrein P+R Science Park en het emplacement bij de remise in Nieuwegein

1.3 Aanpak

Het onderzoek geeft invulling aan gevraagde resultaten in twee fasen. **Fase 1** betreft het definiëren van objectieve uitgangspunten, waaronder het in kaart brengen van de huidige situatie, mogelijke varianten o.b.v. voorbeelden en best practices vanuit binnen- en buitenland. Op basis hiervan zijn acht selectiecriteria opgesteld en zijn vijf mogelijke varianten geïdentificeerd.

Fase 2 betreft de nadere uitwerking en evaluatie van varianten op basis van leidende ontwerpprincipes en toetsing aan selectiecriteria. Op basis van deze uitwerking en toetsing is een conclusie en advies uitgebracht t.a.v. gewenste voorkeursvariant. Het advies heeft tevens betrekking op de belegging van grote infrastructurele projecten en de mogelijke eigendomsstructuur.

Het onderzoek bouwt voort op **eerdere onderzoeken, adviezen en besluiten**, waaronder de Adviesraad Tram, de projectevaluatie Uithoflijn van Berenschot, de evaluatie OV-concessies van Royal HaskoningDHV, Omgevingsvisie provincie Utrecht, het OV-netwerkperspectief en het Onderzoek naar de sturing door PS en GS in de OV-concessies van de Randstedelijke Rekenkamer, alsmede het onderzoek naar de VRT.

De tussentijdse en definitieve rapporten zijn getoetst met verschillende **stakeholders**, waaronder projectteam, stuurgroep, interne klankbordgroep, externe klankbordgroep, informele werkgroep OR, het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten.

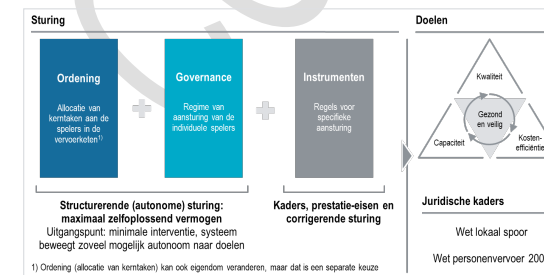
1.4 Concepten en definities

De **sturing** van een openbaar vervoersysteem is de samenhang van keuzes rondom de ordening en governance en de inzet van instrumenten.

- De **ordening** betreft de allocatie van kerntaken aan de partijen in de vervoerketen. Dit omvat de verdeling van verantwoordelijkheden voor de dagelijkse aansturing en uitvoering van activiteiten;
- De **governance** betreft het regime van aansturing van de verschillende partijen. Dit omvat onder meer de keuze voor de organisatievorm, afstand tot politiek en wijze van aansturing van individuele spelers;
- De **instrumenten** omvatten de verschillende sturingsinstrumenten om de verschillende partijen aan te sturen. Dit omvat bijvoorbeeld de concessie, maar ook het beheer- en vervoerplan, toezicht, aandeelhouderschap of samenwerkingsverbanden.

Het **doel** van de sturing is het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving door middel van een kwalitatief, kostenefficiënt en toereikend OV-systeem dat past binnen de juridische kaders. Verbetering van reizigerstevredenheid en kostenefficiëntie zijn daarbij speerpunten. Dit komt idealiter tot stand door middel van een systeem met maximaal zelfplossend vermogen.

Figuur 3: Realisatie van doelen door ordening, governance en sturingsinstrumenten



1.4.1 Ordening

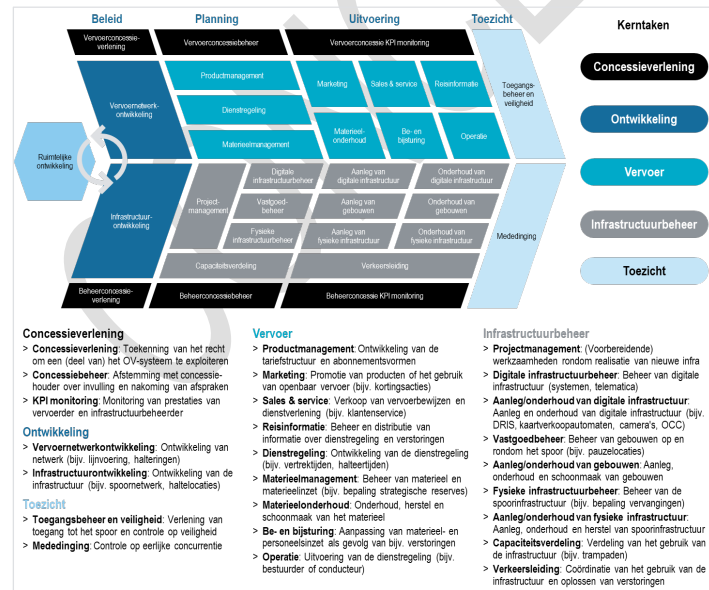
Om de verschillende ordeningsopties inzichtelijk te maken wordt gebruik gemaakt van een **OV-vervoerketen**. De OV-vervoerketen is een gesimplificeerde weergave van alle activiteiten binnen het OV-systeem. Dit omvat bijvoorbeeld de ontwikkeling van het OV-netwerk en onderhoud van de infrastructuur, maar ook het voeren van marketingcampagnes en verstrekken van reisinformatie. De ordening geeft aan welke partij verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing en uitvoering. De eindverantwoordelijkheid voor activiteiten kan echter elders liggen. Hoe de partijen worden aangestuurd en verantwoording afleggen wordt beschreven in de governance.

Binnen de OV-vervoerketen worden de volgende **kerntaken** onderscheiden. In de praktijk kunnen de verschillende activiteiten binnen een kerntaak bij verschillende partijen zijn belegd, waarbij de allocatie van een aantal kerntaken reeds wettelijk is vastgelegd:

6. **Concessieverlening:** Verlenen, beheren en monitoren van het recht om het openbaar vervoernetwerk te exploiteren en/of de traminfrastructuur te beheren;
7. **Ontwikkeling:** Opstellen van beleid t.a.v. de ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk en de infrastructuur in relatie tot de ruimtelijke ontwikkeling;
8. **Vervoer:** Beheren van het materieel en exploiteren van het openbaar vervoersysteem;
9. **Infrastructuurbeheer:** Aanleggen, beheren en onderhouden van fysieke infrastructuur, gebouwen en digitale infrastructuur;
10. **Toezicht:** Controleren van naleving van wet- en regelgeving.

De kerntaken op het gebied van **concessieverlening** en **ontwikkeling** richten zich voornamelijk op beleid, zijn meer **strategisch** van aard en typisch **publiek**. De kerntaken op het gebied van **vervoer** en **infrastructuurbeheer** richten zich voornamelijk op planning en uitvoering, zijn meer **tactisch** en **operationeel** van aard, en kunnen **publiek** of **privaat** worden belegd.

Figuur 4: Theoretisch kader OV-vervoerketen



1.4.2 Governance

De **governance** betreft het regime van aansturing van de verschillende partijen, en omvat onder meer de keuze voor de organisatievorm, de gewenste afstand tot politiek en wijze van aansturing van individuele spelers. Per voorkeursvariant worden de meest passende governancevormen, inclusief implicaties en consequenties, in kaart gebracht.

Tevens wordt inzicht geboden in de mogelijke **opties voor het eigendom** van de OV-assets en consequenties voor de provinciale balans. Het beheer en het eigendom van de OV-assets is nauw met elkaar verbonden, maar zijn in wezen aparte vraagstukken. Desalniettemin kan het eigendomsvraagstuk een belangrijke rol hebben in de besluitvorming rondom de gewenste inrichtingsvarianten.

Figuur 5: Organiseatievormen

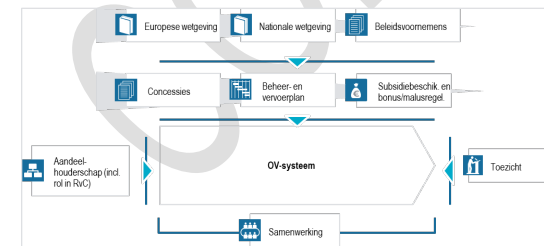
Organisatievorm	Eigenschappen	Voorbeelden
Huidig Teams	Aparte teams binnen een domein van de provincie onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten	Teams ECV, TPM en TBO
Domein	Apart domein binnen de provincie onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten	
Agentschap / Uitvoerende dienst	Uitvoerende dienst met een eigen directie, begroting en financiële administratie, onder verantwoordelijkheid van een bewindspersoon	
Zbo ¹⁾ / RvV ²⁾	Zelfstandig rechtspersoon met publieke taak die verantwoordelijkheid aflegt aan een bewindspersoon maar niet onder direct toezicht valt	ProRail
Publieke onderneming	Zelfstandig rechtspersoon met publieke aandeelhouder die als marktpartij een publieke taak vervult	Tennet
Private onderneming	Zelfstandig rechtspersoon met niet-publieke aandeelhouder	Qbuzz, Strukton

1) Zelfstandig bestuursorgaan; 2) Rechtspersoon met wettelijke taak

1.4.3 Instrumenten

De **instrumenten** omvatten de verschillende sturingsinstrumenten die de provincie ter beschikking heeft. Dit omvat bijvoorbeeld Europese/nationale wetgeving en beleidsvoornemens, de vervoerconcessie en beheerafspraken, het beheer- en vervoerplan, subsidiebeschikkingen en bonus- en malusregelingen, maar ook aandeelhouderschap, toezicht en samenwerkingsverbanden (bijv. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Als uitwerking van de voorkeursvarianten worden de eventueel benodigde aanpassingen aan instrumenten geïdentificeerd.

Figuur 6: Instrumenten



2. Toekomstige opgaven en ambities provincie

Naar de toekomst toe kampt de provincie Utrecht met verschillende **opgaven en ambities** op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit. Naar verwachting wonen er over dertig jaar een kwart meer mensen in de provincie Utrecht dan nu. Tot 2040 zijn er 133.200 tot 165.700 nieuwe woningen nodig om de groei van de regio op te vangen. De beschikbare ruimte is echter beperkt en als het autobebouw evenredig toeneemt komt de leefbaarheid verder onder druk te staan.

Het **openbaar vervoer** speelt een cruciale rol in het duurzaam, gezond en veilig bereikbaar maken van steden, dorpen en andere regio's. Voor de tram wordt een sterke toename van de reizigersvraag verwacht (+57% tot +100% in 2050 t.o.v. 2018). De reiziger wil daarbij comfortabel, gemakkelijk en snel op een veilige en betrouwbare manier kunnen reizen tegen een betaalbare prijs. Het verbeteren van de reizigerstevredenheid en kostenefficiëntie van het openbaar vervoer zijn daarmee speerpunten voor de provincie.

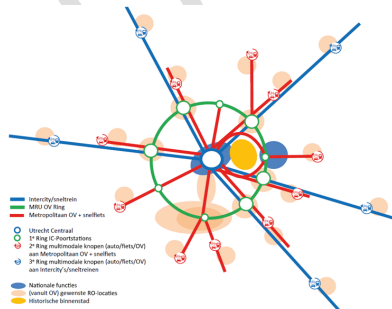
De provincie geeft invulling aan haar opgaven en ambities via verschillende **programma's en visies**, waaronder de Omgevingsvisie, het OV-netwerkperspectief en Uitvoeringsprogramma OV.

De programma's en visie omvatten onder meer de volgende uitgangspunten en ambities:

- **Verbeteren van reizigerstevredenheid** door het centraal stellen van de reiziger in de realisatie van OV-doelen (o.a. borging veiligheid, verbetering betrouwbaarheid, snelheid, gemak, comfort en beleving);
- **Verbeteren van de kostenefficiëntie** door onder meer verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur en het efficiënt en effectief beheer en onderhoud van OV-assets;
- **Faciliteren van de groeiende reizigersvraag** en benodigde uitbreiding van het tramareaal (o.a. versnelling SUNIJ-lijn, verlenging Tramlijn 22, realisatie Merwedelijn, realisatie Waterlinielijn);
- **In goede samenhang ontwikkelen van het tramnetwerk** met het bus- en bredere mobiliteitsnetwerk inclusief doelstellingen op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid (o.a. bundeling Tramlijn 22, optimalisatie van knopen);
- **Verbeteren van positionering** van provincie Utrecht als goede gesprekspartner voor het Rijk en andere partijen (o.a. leveranciers, aannemers) om de benodigde investeringen en afspraken voor realisatie van ambities te borgen;
- **Invulling geven aan wettelijke taken en verantwoordelijkheden** van de provincie vanuit o.a. de Wp2000 en WIs, waaronder het borgen van kwaliteit, betrouwbaarheid, beschikbaarheid en veiligheid van infrastructuur.

Bovenstaande ambities voorzien een sterke ontwikkeling van het OV-netwerk. Concreet wordt ingezet op de ontwikkeling van een 'wiel met spaken'-concept. De tram speelt hierin een belangrijke rol. Met de mogelijke uitbreiding van het tramnetwerk met de Merwedelijn en Waterlinielijn is de **toekomstige situatie** van het Trambedrijf is wezenlijk anders dan de huidige situatie.

Figuur 7: Ontwikkeling van het OV-netwerk



3. Huidige inrichting en aansturing

3.1 Ordening

Provincie

Op grond van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) zijn de **Gedeputeerde Staten concessieverlener** voor het OV. Daarnaast is de provincie op grond van de Wet lokaal spoor (WIs) verantwoordelijk voor de **aanleg, beheer, gebruik en veiligheid van de traminfrastructuur** (het zgn. "beheer"). Gedeputeerde Staten heeft in het kader van de WIs het team TBO formeel aangewezen als beheerder van de traminfrastructuur. Het daadwerkelijke operationele onderhoud van de tramassets wordt door TBO uitbesteed aan diverse aannemers. Zo is bijvoorbeeld het beheer en onderhoud aan de traminfrastructuur door TBO uitbesteed aan Strukton.

Naast haar verantwoordelijkheden vanuit de Wp2000 en WIs vervult de provincie **aanvullende taken** binnen het OV systeem die zij zelf uitvoert, dan wel heeft uitbesteed. Dit omvat onder meer het

- Beheer en onderhoud van **trammaterieel** (uitbesteed aan Alstom en CSU);
- Beheer van **tramhaltes en tramremise**;
- Beheer van **bushaltes en gecombineerde tram-/busbanen**;
- Beheer van **busstallingen** in Utrecht en Nieuwegein;
- Beheer van het **dynamisch reisinformatiesysteem (DRIS)**;
- Beheer van de **verkeersleidingspost en -systemen** (en overige telematica);
- Beheer van **personeels- en parkeervoorzieningen**.

De provincie Utrecht heeft daarmee een groot aantal taken binnen het OV-systeem in eigen beheer.

Vervoerder

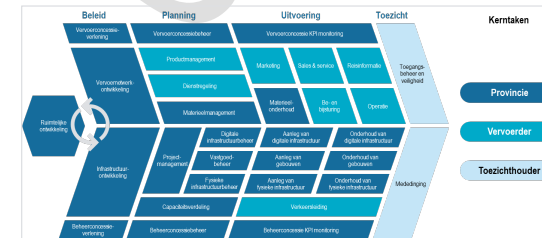
In de provincie Utrecht is sprake van twee vervoerconcessies. De exploitatie van het **vervoer** voor het bus- en tramvervoer in en rondom Utrecht-stad (concessie Regio Utrecht, onder de merknaam U-OV) is tot december 2023 gegund aan Qbuzz, met het voornemen om deze te verlengen tot december 2025. Qbuzz heeft tevens de verantwoordelijkheid voor de bemensing van de **verkeersleiding (OCC)**. Keolis exploiteert het busvervoer in de rest van de provincie Utrecht (concessie Provincie Utrecht, onder de merknaam Syntus).

Het beheer en eigendom van het **busmaterieel** ligt bij de vervoerder. Het trammaterieel is daarentegen in beheer en eigendom van de provincie. Er is sprake van een gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid op basis van de kosten van het uitvoeren van de dienstregeling van het huidige jaar, verminderd met de opbrengsten van 2 jaar geleden. De vervoerder is ook verantwoordelijk voor het **productmanagement** en de **dienstregeling**, welke worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

Toezichthouder

ILT en de RUD zijn belast met het **toezicht** op zowel de vervoerder als beheerder van het transysysteem. ACM is belast met het toezicht op het gebied van mededinging (met name rondom concessieverlening).

Figuur 8: Huidige ordening



3.2 Governance

Provincie

De verschillende verantwoordelijkheden van de provincie zijn belegd bij drie teams binnen het **Domein Mobiliteit** die gezamenlijk het Trambedrijf vormen:

- **EOV** (Expertiseteam Openbaar Vervoer) is verantwoordelijk voor onder meer de OV-concessieverlening en de ontwikkelopgave;
- **TPM** (Trambedrijf Projectmanagement) is verantwoordelijk voor uitvoering van OV-projecten;
- **TBO** (Trambedrijf Beheer & Onderhoud) is verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van het trammaterieel en de traminfrastructuur, die dit uitbesteedt aan Alstom, Strukton en CSU.

Het Trambedrijf wordt bedrijfsmatig ondersteund vanuit het **domein Bedrijfsvoering** en team Control en Beheersing van domein Mobiliteit. Dit omvat o.a. juridische, financiële en personele ondersteuning.

De verschillende teams werken volgens de standaard governancestructuur van de provincie. Dit houdt in dat de **teamleiders** verantwoordelijk zijn voor de personele aansturing, terwijl de inhoudelijke aansturing voor de grote opgaven is belegd bij ambtelijke **opdrachtgevers**. De teamleiders worden aangestuurd door de **domeinmanager**, die belast is met de systeemverantwoordelijkheid voor het tramsysteem. De opdrachtgevers zijn gedelegeerd opdrachtgever namens de algemeen directeur of de domeinmanager en leggen via de gedeputeerde vervolgens verantwoording af aan **Gedeputeerde Staten** (GS). De gedeputeerde staten verlenen tevens hun goedkeuring voor bijvoorbeeld het vervoerplan of aanschaf van nieuw materieel. De **Provinciale Staten** (PS) hebben daarbij het recht om vragen te stellen, opheldering te vragen of onderzoek te doen naar het beleid van GS, en om een voorstel in te dienen of te wijzigen.

Vervoerder

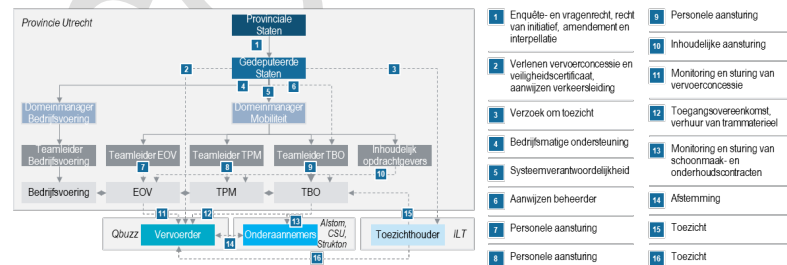
Gedeputeerde Staten verleent de concessie en het veiligheidscertificaat aan de **vervoerder** (private onderneming), en heeft deze in de huidige situatie (concessie) ook aangewezen als verkeersleider. Het dagelijkse concessiebeheer en KPI-monitoring ligt bij **EOV**, die samen met de vervoerder invulling geeft aan onder meer het door GS vastgestelde vervoerplan.

De vervoerder verkrijgt haar toegangsovereenkomst van **TBO** vanuit haar rol als beheerder. De vervoerder huurt ook het trammaterieel van TBO ten behoeve van de exploitatie. Vanwege de uitbesteding van de schoonmaak en onderhoud van het trammaterieel heeft de vervoerder tevens overleg met de betreffende (onder)aannemers.

Toezichthouder

ILT krijgt van **Gedeputeerde Staten** het verzoek om toezicht te houden op de **vervoerder** en **beheerder** en brengt hierover advies uit aan de **RUD** (Regionale Uitvoeringsdienst).

Figuur 9: Huidige governance



4. Aandachtspunten

De afgelopen jaren zijn **verschillende onderzoeken** uitgevoerd en adviezen uitgebracht rondom het Trambedrijf, waaronder diverse adviezen van de Adviesraad Tram, de projectevaluatie Uithooflijn van Berenschot, evaluatie van OV-concessies van Royal HaskoningDHV en het onderzoek naar de sturing van OV-concessies door de Randstedelijke Rekenkamer.

Aangevuld met inzichten vanuit interviews en werksessies met directe en indirecte betrokkenen bij het Trambedrijf zijn verschillende **aandachtspunten** gedestilleerd:

- **Versnippering van kerntaken en bedrijfsmatige ondersteuning:** De kerntaken van de provincie zijn verdeeld over verschillende teams. Verantwoordelijkheden komen samen op het niveau van de Domeinmanager, maar door de brede portefeuille en verschillende aard van processen (beleid vs. operatie) ontbreekt het in de praktijk aan een adequate integrale aansturing van het Trambedrijf. Binnen het project Uithooflijn was het ontbreken van systeemverantwoordelijkheid onder meer terug te leiden tot het dubbele opdrachtgeverschap van provincie en gemeente en een te grote afstand van verantwoordelijke bestuurders tot de inhoud van het project. Ook de mandaten en escalatiemogelijkheden waren niet altijd even helder of werden niet goed nageleefd. Daarnaast sluiten de huidige afspraken met de centrale ondersteuning vanuit het domein Bedrijfsvoering in de praktijk onvoldoende aan op behoeften van het Trambedrijf. In het geval van bijvoorbeeld calamiteiten moet direct juridische ondersteuning voorhanden zijn, wat momenteel niet altijd het geval is.
- **Besluitvormingsprocessen zijn gericht op een beleidsorganisatie en minder op een 24-uurs c.q. operationeel bedrijf:** De provinciale organisatie is overwegend beleidsmatig georiënteerd en gericht op politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Besluitvorming vindt plaats aan verschillende tafels en moet passen binnen het stramien van GS en PS. Ten aanzien van het beheer en onderhoud functioneert het team TBO als een 24-uurs c.q. operationeel bedrijf dat voornamelijk stuurt op borgen van de veiligheid met focus op hoge mate van betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het tramsysteem. Dat betekent dat er dag en nacht gewerkt wordt om de reizigers te vervoeren en kwalitatief goed onderhoud te (laten) plegen aan de traminfrastructuur en het materieel, waarbij de hinder voor exploitatie en projecten minimaal moet zijn. Er is behoefte aan een zekere mate van autonomie en slagkracht die niet altijd even goed past op de processen in de provinciale organisatie.
- **Behoeft aan sturing op integrale OV- businesscase:** De versnippering van taken over meerdere teams en gescheiden financiële stromen vergroten het risico op verkokering en sectoraal denken. Door de gescheiden financiële stromen is er geen centrale businessunit tram of openbaar vervoer, en bestaat het risico op verlies van overzicht waardoor de relatie met o.a. de business case niet voldoende in beeld is bij het dagelijks handelen. Goed OV kenmerkt zich door een goede balans tussen de sociale, economische en bereikbaarheidsdoelstellingen. De uitvoering van de kerntaken en de afweging van de impact van beslissingen op de integrale OV-business case (ontwikkeling, concessiebeheer, beheer & onderhoud, investeringen en projecten) vanuit de rol van systeemintegrator kan met andere woorden efficiënter en effectiever.
- **Onduidelijke afspraken tussen partijen:** Intern ontbreekt het aan duidelijke operationele en financiële prestatie-indicatoren. Richting de vervoerder zijn wel duidelijke prestatie-indicatoren opgesteld, maar ontbrak het aan een heldere doorvertaling van normen. Hierdoor is de inhoud van afspraken niet altijd helder.
- **Samenhang tussen projecten, beheer & onderhoud en exploitatie:** De verschillende teams binnen het Trambedrijf (EOV, TPM en TBO) staan op enige afstand van elkaar en van de vervoerder. De beperkte grootte van Trambedrijf maakt daarbij dat niet alle specialistische kennis in huis is en sprake is van veel inhuur. De ingehuurde specialisten zijn vaak meer gericht op realisatie van het project en minder op goede overdracht richting beheerder. Daarnaast wordt de vervoerder onvoldoende betrokken in projecten en de rol van systeemintegrator lijkt te ontbreken.

5. Selectiecriteria

Vanuit de kerntaken, knelpunten in huidige inrichting en aansturing, en opgaven en ambities van de provincie zijn verschillende **doelstellingen** gedestilleerd. De gewenste eigendoms- en governance-structuur is een model dat een krachtige en stabiele organisatie realiseert, gericht op integraliteit, focus en daadkracht, en waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het beste OV-product.

Figuur 10: Doelstellingen

De eigendoms- en governancestructuur van het Trambedrijf moet...		
Kerntaken beleggen	Aandachtspunten invullen	Opgaven en ambities faciliteren
✓ Concessieverlening	✓ Heldere scope en systeemverantwoordelijkheid	✓ Verbetering van reizigerstevredenheid
✓ Ontwikkeling van het OV-netwerk	✓ Passende aansturing en besluitvorming	✓ Verbetering van kostenefficiëntie
✓ Beheer van de traminfrastructuur	✓ Adequate bedrijfsmatige ondersteuning	✓ Groeiende reizigersvraag
✓ Exploitatie van het vervoer	✓ Integrale financiële sturing en verantwoordelijkheid	✓ Tramnetwerk ontwikkelen in samenhang met bredere doelen
✓ Helderheid in politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden	✓ Nauwere samenhang tussen projecten, B&O en exploitatie	✓ Positionering van provincie als gesprekspartner

Krachtige en stabiele organisatie, gericht is op integraliteit, focus en daadkracht, waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het beste OV-product

Vanuit deze doelstellingen zijn acht **criteria** gedefinieerd voor het toetsen van de mogelijke varianten:

- **Integraliteit (reizigersbelang):** Mate waarin de doelstellingen van de verschillende partijen op elkaar aansluiten en reizigers centraal staan in het dagelijkse denken en handelen;
 - *Op welke manier zijn kerntaken belegd? Hoe zijn belangen van verschillende partijen op elkaar afgestemd? Wat is het risico indien dit niet integraal is belegd?*
- **(Kosten)efficiëntie:** Mate waarin het doelmatige gebruik van middelen, business case gericht handelen en verbetering van kostendeckingsgraad wordt gestimuleerd;
 - *Waar ligt de (financiële) systeemverantwoordelijkheid? Hoe wordt gestuurd op (financiële) prestaties? Wat is de impact op de provinciale balans? Wat zijn de financiële risico's?*
- **Effectiviteit:** Mate waarin tijdig en gericht besluiten kunnen worden genomen door de verschillende partijen binnen het OV-systeem;
 - *Welke mandaat hebben de verschillende partijen? Welke escalatiemechanismen bestaan er? Wat zijn de risico's van verminderde effectiviteit?*
- **Toekomstvastheid:** Mate waarin het OV-netwerk wordt ontwikkeld in samenhang met de bredere doelen en invulling kan worden gegeven aan de OV-ambities;
 - *Hoe is de ontwikkeltaak gekoppeld met de ruimtelijke ordening? Hoe werken partijen samen? Kun je jezelf organiseren als strategische gesprekspartner? Wat zijn de risico's?*
- **Flexibiliteit:** Mate waarin voldoende vrijheid en innovatiekracht in de dagelijkse bedrijfsvoering met voldoende toezicht vanuit het publieke domein is geborgd;
 - *Hoe adaptief/flexibel ben je als organisatie voor innovaties en onvoorziene ontwikkelingen? Op welke wijze kan de politiek invloed nemen op inhoud en proces? Wat zijn de risico's?*
- **Organisatie:** Impact op benodigde competenties en arbeidsplaatsen, -inhoud, -voorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen;
 - *Welke competenties en organisatiewijzigingen zijn nodig? Welke impact heeft dit op de cultuur en manier van werken? Kun je mensen aantrekken, boeien en binden als werkgever? Wat zijn de organisatorische risico's?*
- **Implementatiemogelijkheid:** Benodigde implementatietijd, -kosten en mogelijke risico's voor realisatie en uitvoering van de eigendoms- en governancestructuur;
 - *Welke wijzigingen zijn nodig voor implementatie? Hoe ingewikkeld zijn deze en hoe lang duurt het? Welke risico's gaan gepaard met realisatie en uitvoering?*
- **Oplossing:** Mate waarin de eigendoms- en governancestructuur invulling geeft aan de huidige knelpunten binnen de organisatie.
 - *Worden alle knelpunten uit de probleemanalyse geadresseerd? Hoe worden eventuele nieuwe knelpunten of risico's gemitigeerd?*

6. Voorbeelden uit binnen- en buitenland

Om mogelijke oplossingsrichtingen te toetsen zijn **verschillende modellen uit binnen- en buitenland** onderzocht, elk met een eigen dynamiek en waaruit lessen kunnen worden getrokken voor de provincie Utrecht.

De vervoersystemen in **Amsterdam** en **Rotterdam** worden geëxploiteerd door GVB en RET, beide publieke ondernemingen met de gemeente(n) als enige aandeelhouder. De vervoerconcessies worden verleend door de Vervoerregio Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). De provincies zijn verantwoordelijk voor concessieverlening buiten het gebied van deze gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hierdoor kan de complexiteit van het stedelijke netwerk beter worden gemanaged terwijl voldoende aandacht blijft voor het omliggende netwerk. In Amsterdam was sprake van een aparte beheerconcessie voor de metro- en traminfrastructuur uitgegeven door de gemeente Amsterdam. Per 1 januari 2022 is deze verantwoordelijkheid overgedragen aan de Vervoerregio Amsterdam zodat de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling, beheer en vervoer in één hand is belegd en integraal wordt aangestuurd.

Terwijl in Noord-Holland en Zuid-Holland de verantwoordelijkheden voor concessieverlening zijn opgesplitst, heeft men in **Groningen/Drenthe** en **Lyon** voor een andere aanpak gekozen. In Groningen en Drenthe is concessieverlener vormgegeven in een Gemeenschappelijke Regeling genaamd OV-bureau Groningen Drenthe. Het strategisch beleid van het OV-bureau wordt bepaald door het algemeen bestuur, bestaande uit bestuurders van de provincies Groningen en Drenthe en de stad Groningen. In Lyon kent men een vergelijkbare constructie in de vorm van gemeentelijk samenwerkingsverband Systral. De concessieverlener is ook verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het OV-netwerk. De vervoerder is verantwoordelijk voor het vervoer en beheer. Door de integrale ontwikkeling heeft het openbaar vervoernetwerk in zowel Groningen/Drenthe als Lyon zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld.

In **Frankfurt** is de concessieverlener tevens georganiseerd in een aparte OV-autoriteit, genaamd traffiQ. De verantwoordelijkheden deze publieke onderneming met de gemeente als 100% aandeelhouder gaan nog een stapje verder dan in Groningen en Drenthe. Naast concessieverlener en ontwikkeling is traffiQ tevens verantwoordelijk voor de planning van de dienstregeling. Hierdoor heeft de concessieverlener grote invloed op de ontwikkeling en inrichting van het openbaar vervoersysteem. Het vervoer en beheer van trammaterieel en -infrastructuur is uitbesteed aan vervoerder VGF waardoor de verantwoordelijkheid voor vervoer en beheer in één hand ligt.

Het beheer van het materieel en de infrastructuur hoeft niet altijd bij de vervoerder te liggen. In **Croyden** (Zuid-Londen) is een apart trambedrijf opgericht (London Trams, onderdeel van Transport for London) die verantwoordelijk is voor tariefbepaling, dienstregeling en beheer van alle tramassets (materieel, infrastructuur, telematica). Transport for London (overheidsorgaan) is verantwoordelijk voor concessieverlener en ontwikkeling. Hierdoor heeft de overheid nagenoeg controle over het volledige systeem en is de vervoerder (First Tram Operations) puur verantwoordelijk voor uitvoering van de operatie.

Vanuit voorbeelden kunnen aantal **conclusies** worden getrokken:

- Er zijn veel **verschillende eigendoms- en governancestructuren mogelijk**. Het ultieme model bestaat niet. Elk model kent voor- en nadelen en rechtvaardigt andere keuzen voor de inzet van instrumenten;
- **Concessieverlener en ontwikkelopgave** is altijd belegd binnen het **publieke domein**;
- **Vervoer/exploitatie** is altijd belegd bij een aparte **vervoerder**. Dit kunnen zowel publieke als private ondernemingen zijn;
- **Materieelbeheer en -onderhoud** is veelal belegd bij de **vervoerder** gezien de grote afhankelijkheid van het materieel voor de exploitatie van het vervoer. In kleinere tramsystemen komt het ook voor dat materieelbeheer is belegd bij de infrastructuurbeheerder;
- **Infrastructuurbeheer en -onderhoud** is vaak de verantwoordelijkheid van de vervoerder in geval van **publieke vervoerders**. In geprivatiseerde systemen of systemen met meerdere vervoerders kan dit ook bij een **publieke beheerorganisatie** zijn belegd.

Figuur 11: Voorbeelden uit binnen- en buitenland

	Amsterdam (GVB)	Rotterdam (RET)	Groningen/Drenthe
Concessie			
Vervoer			
Infrastructuur			
Concessie			
Vervoerder	> Verantwoordelijk voor gehele vervoersketen, stationsoperatie en verkeersleiding	> Verantwoordelijkheid voor gehele vervoer- en infraketen	> Verantwoordelijk voor exploitatie van vervoerconcessie
Infrastructuur-beheerder	> Verantwoordelijk voor infra-ontwikkeling, -beheer en -onderhoud		> N.v.t.
Concessie-verlener	> Concessieverlening en -beheer	> Concessieverlening en -beheer	> Concessieverlening en -beheer > Ontwikkeling
+	> Integrale operationele aansturing van vervoerder en infrastructuurbeheerder	> Verantwoordelijkheid voor gehele vervoer- en infraketen in één hand > Alignment van incentives OV-autoriteit en vervoerder vanuit aandeelhouderstructuur	> Integrale ontwikkeling van OV-netwerk met bredere opgaven en andere concessies > Verantwoordelijkheid voor vervoerketen in één hand
-	> Separate aansturing van vervoer- en beheerconcessie > Geen directe koppeling van ontwikkeling OV-netwerk met bredere opgaven en andere concessies	> Beperkte natuurlijke spanning binnen het systeem > Geen directe koppeling van ontwikkeling OV-netwerk met bredere opgaven en andere concessies	> Oprengsteverantwoordelijkheid is gescheiden van exploitatie > Beperkte schaal voor in-house ontwikkeling van kennis en competenties
Concessie	Lyon (TCL)	Frankfurt am Main (VGF)	Croyden (Tramlink)
Vervoer			
Infrastructuur			
Concessie			
Vervoerder	> Verantwoordelijk voor planning van materieel, voorzieningen en infrastructuur	> Verantwoordelijk voor planning van materieel, voorzieningen en infrastructuur	> Verantwoordelijk voor uitvoering van vervoer
Infrastructuur-beheerder	> Verantwoordelijk voor uitvoering van vervoer- en infrastructuuractiviteiten	> Verantwoordelijk voor uitvoering van vervoer- en infrastructuuractiviteiten > Eigen investeringen in materieel en infra	> Verantwoordelijk voor productmanagement, dienstregeling en beheer/onderhoud van materieel, voorzieningen en infrastructuur
Concessie-verlener	> Verantwoordelijk voor concessieverlening en -beheer, netwerk- en infrastructuurontwikkeling > Eigendom van alle assets	> Verantwoordelijk voor concessieverlening en -beheer en ontwikkeling van netwerk, infrastructuur en dienstregeling	> Verantwoordelijk voor concessieverlening en -beheer, netwerk- en infrastructuurontwikkeling > Eigendom van alle assets
Overige	> N.v.t.	> N.v.t.	> N.v.t.
+	> Grote invloed van OV-autoriteit op inrichting van openbaar vervoersysteem > Nagenoeg volledige verantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur in één hand	> Grote invloed van OV-autoriteit op inrichting van openbaar vervoersysteem > Nagenoeg volledige verantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur in één hand	> Grote invloed van OV-autoriteit op netwerk-ontwikkeling en samenhang van modaliteiten > Volledige controle over alle assets door beheerder
-	> Complex politiek samenspel binnen OV-autoriteit (>70 gemeenten en overheidsorganisaties)	> Beperkt inzicht in operationele en financiële prestaties van vervoerder > Onduidelijke verantwoordelijkheid voor ontwikkeling van innovaties	> Zeer beperkte incentives voor vervoerder voor verbetering van prestaties > Weinig ruimte voor externe innovatie

N.B. De situatie in Amsterdam betreft de oude situatie. Per 1 januari 2022 is de situatie in Amsterdam gereorganiseerd naar het Rotterdamse model

7. Leidende ontwerpprincipes

Elk OV-systeem is dus uniek en er zijn veel verschillende eigendoms- en governancestructuren mogelijk. Het ultieme model bestaat niet. Elk model kent voor- en nadelen en rechtvaardigt andere keuzen voor de inzet van instrumenten. Wel kunnen een aantal leidende ontwerpprincipes worden bepaald voor de werking van een goed OV-systeem. De ontwerpprincipes worden uitgelicht aan de hand van de volgende kaders en processen:

- 1. Wettelijke kaders en primaire rollen:** De wettelijke verplichtingen van verschillende rollen binnen het openbaar vervoersysteem;
- 2. Politiek-bestuurlijke proces:** Het beleid rondom concessieverlening, ontwikkeling en financiering van het openbaar vervoer;
- 3. Dagelijkse operatie:** De planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten;
- 4. Projecten:** De planning en uitvoering van projecten.

Afsluitend zijn de ontwerpprincipes samengevat en getoetst aan de bedrijfsfilosofie van het Trambedrijf.

7.1 Wettelijke kaders en primaire rollen

De belangrijkste **wettelijke kaders** voor het openbaar vervoersysteem zijn de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) en de Wet lokaal spoor (Wls). Daarnaast kunnen vanuit de beleidskaders en assetmanagementprincipes een aantal **primaire rollen**, taken en verantwoordelijkheden worden gedefinieerd. Voor de uitwerking van de voorkeursvarianten wordt daarom tenminste vastgehouden aan onderstaande rollen, taken en verantwoordelijkheden.

Figuur 12: Rollen, taken en verantwoordelijkheden

Wet personenvervoer 2000	Concessieverlener (Gedeputeerde Staten)	Concessiemanager	Concessiehouder (vervoerder)
<i>Primaire taken en verantwoordelijkheden</i>	Aanbesteden en verlenen van vervoerconcessie, verstrekken van subsidies en vaststellen van vervoerplan en tarieven, organiseren van toezicht	Monitoren en sturen van uitvoering van afspraken uit de concessie	Veilig en betrouwbaar vervoeren van reizigers conform afspraken uit de concessie
Beleidskaders en verantwoordelijkheden	Strategisch beleid	Tactisch beleid	Operationeel beleid
<i>Primaire taken en verantwoordelijkheden</i>	Uitvoeren van strategische verkenningen	Ontwikkelen van OV-product, opstellen van meerjaren-investeringsplan (MIP)	Opstellen van jaarlijkse begroting en vaststellen van financiële en operationele KPI's
Wet lokaal spoor	Gedeputeerde Staten	Beheerder (op aanwijzing van Gedeputeerde Staten)	Vervoerder (concessiehouder)
<i>Primaire taken en verantwoordelijkheden</i>	Aanleggen en beheren van de lokale spoorweginfrastructuur, opstellen van beheervisie, aanwijzen van beheerder en verkeersleiding, verlenen van veiligheidscertificaat en vergunning voor indienststelling, vaststellen van beheerplan, organiseren van toezicht	Beheren van lokale spoorweginfrastructuur, inrichten van veiligheidsbeheersysteem, verlenen van toegangs-overeenkomst, opstellen van beheerplan, uitvoeren van verkeersleiding (optioneel)	Verkrijgen van veiligheidscertificaat en toegangsovereenkomst, inrichten van veiligheidsbeheersysteem, uitvoeren van verkeersleiding (optioneel)
Asset management	Asset owner	Assetmanager	Service providers
<i>Primaire taken en verantwoordelijkheden</i>	Opdracht geven tot en financieren van aanleg, beheer en onderhoud van assets, opstellen van systeemeisen	Voorschrijven van systeemkaders, beheren van contracten, opstellen van meerjarenonderhoudsplan (MOP), technisch assetbeheer	Uitvoeren van inspectie en onderhoud aan assets

7.2 Politiek-bestuurlijke proces

Het politiek-bestuurlijke proces behelst onder meer de **concessieverlening, ontwikkeling en financiering van het openbaar vervoer**. De belangrijkste actoren zijn de Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie.

7.2.1 Ordening

Wettelijke kaders

De verantwoordelijkheid voor de **concessieverlening** inclusief **monitoring en sturing** valt wettelijk onder het college van Gedeputeerde Staten. Dit omvat tevens de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van de beheerder en verkeersleiding en overige wettelijke taken. De provincie is tevens eigenaar van de OV-assets (materieel, infrastructuur, telematica, haltes en gebouwen) en daarmee verantwoordelijk voor het beleggen van het beheer en onderhoud. De wijze waarop dit is georganiseerd kan verschillen per variant.

De Provinciale Staten zijn de volksvertegenwoordigers van de provincie. Zij bepalen de kaders van het **beleid** van de provincie op de belangrijkste punten, en controleren de Gedeputeerde Staten. Zo geeft zij bijvoorbeeld de benodigde financiering van het openbaar vervoersysteem vrij en bepaalt zij binnen welke kaders (bijv. veiligheid, milieu, geluidsnormen, trillingen) men moet opereren. Het college van Gedeputeerde Staten bereidt de besluiten van Provinciale Staten voor en voert ze uit.

Geadviseerde ontwerpprincipes

Aanbevolen wordt om de verantwoordelijkheid voor de **ontwikkeltaak** van het openbaar vervoer binnen de provincie te blijven beleggen vanwege de grote verwevenheid met de ontwikkeling van het bredere mobiliteitssysteem en de ruimtelijke ontwikkeling. Dit betreft bijvoorbeeld de ontwikkeling van het OV-netwerkperspectief en de lobby voor de benodigde financiële middelen vanuit het Rijk.

Ontwerpprincipie 1: De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling voor het openbaar vervoer is en blijft belegd binnen de provincie.

De verantwoordelijkheid voor (sturing op) de totale **OV-business case** wordt als onlosmakelijk gezien met de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeltaak en de monitoring en sturing op vervoerconcessie en beheerafspraken. Onder OV-business case wordt de financiering van het openbaar vervoersysteem verstaan, zowel m.b.t. investeringen als beheer en exploitatie. In de ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem moeten onder meer afwegingen worden gemaakt tussen de inzet van tram en bus. Eenzelfde keuzes zijn van toepassing binnen de sturing van concessies en beheerafspraken, waarbij soms een afweging nodig is tussen exploitatie en beheer. Een integrale sturing op zowel de kwaliteit van het openbaar vervoersysteem vanuit het oogpunt van de reiziger, als een optimale benutting van de OV-assets is hierbij van belang. Deze keuzes zijn tram/bus- en soms zelfs concessie-overstijgend. De verantwoordelijkheid voor de OV-business case wordt daarom aanbevolen om te beleggen binnen de provincie. Zij kan de (financiële) kaders stellen waar binnen vervoerder en beheerder vervolgens dienen te opereren.

Ontwerpprincipie 2: De verantwoordelijkheid voor de integrale sturing op de OV-business case blijft belegd binnen de provincie.

Figuur 13: Aanbevolen ordening van kerntaken in het politiek-bestuurlijke proces



7.2.2 Governance

Wettelijke kaders

De benodigde besluitvorming binnen het politiek-bestuurlijke proces vergt een zorgvuldige afstemming met de politiek en andere stakeholders (bijvoorbeeld gemeenten, omwonenden, reizigersorganisaties).

Vanuit de Provinciewet hebben leden van de **Provinciale Staten** de volgende rechten:

- Recht op ambtelijke hulp en fractieondersteuning (hulp bij de werkzaamheden);
- Recht om onderzoek te doen naar het beleid van Gedeputeerde Staten (enquêterecht);
- Recht om een voorstel in te dienen (recht van initiatief);
- Recht om een voorstel te wijzigen (recht van amendement);
- Recht om provinciale uitgaven goed te keuren, wijzigen of af te keuren (budgetrecht);
- Recht om GS om opheldering te vragen over het gevoerde beleid (recht van interpellatie);
- Recht om schriftelijke en mondelinge vragen te stellen (vragenrecht).

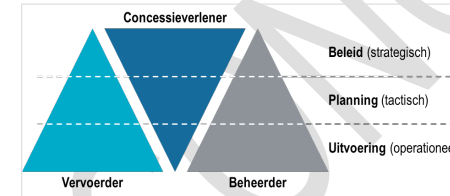
Provinciale Staten heeft daarmee een belangrijke invloed op het beleid van Gedeputeerde Staten.

Geadviseerde ontwerpprincipes

Het politiek-bestuurlijke proces verschilt sterk van de dagelijkse operatie. Het politiek-bestuurlijke proces is meer gericht op beleid en strategisch van aard, terwijl de dagelijkse operatie meer gericht is op planning en uitvoering, en daarmee operationeel van aard. Bij voorkeur zijn deze processen van elkaar **ontkoppeld** om beide processen goed te laten verlopen.

Het beleid is echter wel **kaderstellend en randvoorwaardelijk** voor de operationele bedrijfsvoering. Het beleid stelt onder meer vast hoe het OV-netwerk zich de komende jaren gaat ontwikkelen, aan welke eisen de vervoerder en beheerder moeten voldoen, en hoeveel financiële middelen beheerder en vervoerder ter beschikking hebben. Deze strategische keuzes moeten worden doorvertaald in de sturing van de vervoerder en beheerder op zowel tactisch als operationeel niveau.

Figuur 14: Zwaarte van organisatie per rol en planningshorizon



Hieruit volgend wordt geadviseerd om de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeltaak, het concessiebeheer en sturing op de OV-businesscase bij **één integraal verantwoordelijke** voor het openbaar vervoer binnen de provincie te beleggen. Dit behelst de:

- **Integrale ontwikkeling** van het openbaar vervoersysteem (tram én bus) in samenhang met het bredere mobiliteitsnetwerk en de ruimtelijke ontwikkeling;
- **Integrale monitoring en sturing** van de vervoerconcessie en de beheerafspraken;
- **Integrale sturing** op de OV-businesscase.

Ontwerpprincipie 3: De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeltaak, monitoring en sturing van de concessies en beheerafspraken, en sturing op de OV-businesscase wordt belegd bij één integraal verantwoordelijke binnen de provincie.

In de monitoring en sturing van de vervoerconcessie en beheerafspraken is het belangrijk dat vervoerder en beheerder op gelijke voet staan ten opzichte van de provincie als opdrachtgever. Dit is in de huidige situatie niet het geval doordat de beheerder en verantwoordelijke voor monitoring en sturing binnen dezelfde organisatie vallen, en de verantwoordelijkheid voor monitoring en sturing van de beheerder niet duidelijk is belegd. Beheerder en vervoerder dienen echter gelijke invloed uit te

kunnen oefenen op het beleid en dienen op gelijke wijze te worden behandeld in de monitoring van prestaties. Daarbij is het belangrijk dat ook de beheerder formeel verantwoording aflegt over het nakomen van haar afspraken en prestatienormen zoals vastgelegd in de beheerafspraken.

Ontwerpprincipe 4: Zowel beheerder als vervoerder legt formeel verantwoording af over haar prestaties. In de monitoring en sturing vanuit de provincie staan vervoerder en beheerder op gelijke voet.

7.2.3 Sturingsinstrumenten

De provincie beschikt over een breed pallet aan sturingsinstrumenten, waarvan een aantal voorkomt uit wettelijke verplichtingen. De belangrijkste instrumenten zijn:

Beleid (strategisch)

- **Concessieverlening** aan de vervoerder omtrent de exploitatie van het openbaar vervoer en daaraan gestelde eisen;
- **Verlening van veiligheidscertificaat** aan de vervoerder omtrent de beschikking over een adequaat veiligheidsbeheersysteem;
- **Vergunning voor indienststelling** voor een type spoorvoertuig aan de vervoerder omtrent het veilig gebruik van de spoorweginfrastructuur zonder dat deze storingen, buitensporige slijtage of schade veroorzaakt en toegankelijk is voor mensen met een functiebeperking;
- **Aanwijzen van verkeersleiding** voor het sturen van veilig en doelmatig gebruik van de lokale spoorweginfrastructuur;
- **Aanwijzing van beheerder** voor het beheer van tenminste de lokale spoorweginfrastructuur en desgewenst ook het materieel en overige OV-assets;
- **Beheervisie** en prestatienormen richting de beheerder ten aanzien van kwalitatief goed en doelmatig beheer van de infrastructuur, het materieel en overige OV-assets;
- **Mobiliteitsvisie** stelt de lange-termijn-doelen voor de inrichting van mobiliteit binnen de provincie en bouwt voort op de Omgevingsvisie;
- **Mobiliteitsprogramma** is de vertaling van de opgaven uit de Mobiliteitsvisie naar doelen, indicatoren en een meerjarenbegroting, maar geeft geen concrete uitwerking;
- **Uitvoeringsprogramma OV** is de concrete uitwerking van het Mobiliteitsprogramma op het gebied van openbaar vervoer;
- **Meerjaren investeringsplan (MIP)** door Provinciale Staten voor nieuwe infrastructuurprojecten;
- **Meerjaren onderhoudsplan (MOP)** door Gedeputeerde Staten voor beheer en onderhoud van OV-assets;
- **Subsidieverstrekingen** voor aanpassingen in de infrastructuur van derden;
- **Organiseren van toezicht** via RUD en ILT;
- **Deelname aan lokale/regionale overleggen** met gemeenten, reizigersorganisaties, omwonenden en/of andere stakeholders;
- **Deelname aan landelijke overleggen** met het ministerie en andere decentrale overheden over wettelijke kaders en financiering/dekking van het openbaar vervoersysteem.

Planning (tactisch)

- **Programmabegroting** door Provinciale Staten voor de financiering van het openbaar vervoer;
- **Nota Kapitaalgoederen Mobiliteit** voor de meerjarige financiering van instandhouding van de infrastructuur en de OV-assets in eigendom van de provincie Utrecht;
- **Vaststelling van vervoerplan** door de Gedeputeerde Staten op voordracht van de vervoerder. Dit omvat o.a. de dienstregeling, tarieven, marketing en sociale veiligheid;
- **Vaststelling van beheerplan** en besteding van financiële middelen door de Gedeputeerde Staten op voordracht van de beheerder.

Uitvoering (operationeel)

- **Monitoring van vervoerconcessie** en sturing op prestatienormen;
- **Monitoring van beheerafspraken** en sturing op prestatienormen.

7.3 Dagelijkse operatie

De dagelijkse operatie behelst de **planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten**. De belangrijkste actoren zijn de beheerder, haar onderaannemers en de vervoerder.

7.3.1 Ordening

Wettelijke kaders

De dagelijkse operatie kent een groot aantal kerntaken. In de basis is de vervoerder verantwoordelijk voor het veilig en betrouwbaar **vervoeren van reizigers** conform de eisen uit de concessie. Zij legt jaarlijks de dienstregeling en tarieven voor ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten en voert de dienstregeling uit.

Op aanwijzing van Gedeputeerde Staten is de beheerder is verantwoordelijk voor het **infrastructuurbeheer en -onderhoud**. De beheerder zorgt voor een veilig, betrouwbaar en beschikbaar infrastructuursysteem. Zij legt jaarlijks het beheerplan voor ter goedkeuring aan Gedeputeerde Staten en draagt zorg voor uitvoering van het onderhoud (al dan niet via onderaannemers).

Geadviseerde ontwerpprincipes

De verantwoordelijkheid voor het **beheer van de gebouwen, haltes en telematica** kan apart worden belegd. Gegeven de grote verwevenheid van systemen met de infrastructuur is het echter wenselijk om dit in één hand te beleggen met het beheer van de infrastructuur. Vanuit het oogpunt van systeemintegratie wordt daarom aanbevolen om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de gebouwen, haltes en telematica tevens bij de beheerder te beleggen.

Ontwerpprincipes 5: Vanuit het oogpunt van systeemintegratie is en blijft het beheer van infrastructuur, gebouwen, haltes en telematica in één hand belegd.

De verantwoordelijkheid voor de **verkeersleiding** kan zowel bij de beheerder als vervoerder worden belegd. De verkeersleiding speelt een cruciale rol bij het oplossen van incidenten en calamiteiten. Zij moet hierbij te allen tijde direct schakelen met de vervoerder om het tram- en busverkeer in goede banen te leiden. Het beleggen van de verkeersleiding bij de vervoerder draagt daarmee bij aan een integrale vervoerketen. Het beleggen van de verkeersleiding bij de beheerder leidt daartegen niet tot directe synergiën. Vanwege het alleenrecht van de vervoerder voor exploitatie van het tramsysteem is ook geen sprake van mogelijk conflicterende belangen tussen meerdere vervoerders. Om die reden wordt de belegging van de verkeersleiding bij de vervoerder aanbevolen (conform de huidige situatie en uitgangspunten in de nieuwe concessie).

Ontwerpprincipes 6: De verantwoordelijkheid voor de verkeersleiding is en blijft belegd bij de vervoerder.

In de huidige situatie is de vervoerder eigenaar, en daarmee ook verantwoordelijk voor het **beheer van het busmaterieel**. Dit is tevens het uitgangspunt in de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe concessie. Het beheer en onderhoud van het buswagenvoertuelpark behelst volledig andere faciliteiten en competenties dan het beheer en onderhoud van het trammaterieelpark. Er zijn daarmee geen tot beperkte synergiën voor het in één hand beleggen van het trammaterieel en het busmaterieel. Om die reden wordt aanbevolen om het beheer van het busmaterieel te blijven beleggen bij de vervoerder.

Ontwerpprincipes 7: De verantwoordelijkheid voor het eigendom en het beheer en onderhoud van het busmaterieel is en blijft ondergebracht bij de nieuwe concessiehouders.

Te maken keuzes in uitwerking van varianten

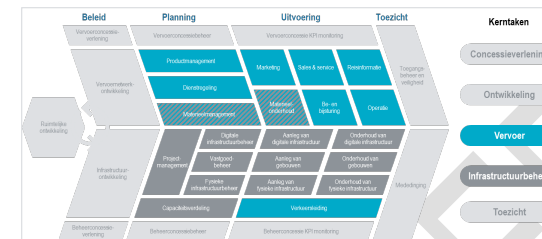
De verantwoordelijkheid voor het **beheer van het trammaterieel** kan zowel bij de beheerder als vervoerder worden belegd.

Door het **trammaterieelbeheer bij de vervoerder** te beleggen heeft de vervoerder volledige controle en vrijheid over de inzet van haar materieel. Zij kan zelf bepalen op welk moment het materieel wordt onttrokken, hoeveel strategische reserve zij aanhoudt en kan schoonmaak- en onderhoudsprocessen

afstemmen op de beoogde dienstregeling. Nadeel is dat infrastructuur en materieel minder goed op elkaar zijn afgestemd waardoor meer grote verstoringen kunnen optreden.

De belegging van het **trammaterieelbeheer bij de infrastructuurbeheerder** heeft juist als voordeel dat het beheer en onderhoud van het trammaterieel en de -infrastructuur op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze technische systeemintegratie vergroot de robuustheid van het systeem sterk met minder kans op grote verstoringen. Ook bij een uitbreiding van het tramnetwerk is een goede technische systeemintegratie gewenst. De verminderde controle en vrijheid van de vervoerder over de inzet van het materieel kan eventueel door middel van goede functionele beheerafspraken (afspraken over de inzet en beschikbaarheid van materieel) worden opgelost. De verschillende opties voor de belegging van het materieelbeheer worden nader uitgewerkt in de varianten.

Figuur 15: Aanbevolen ordening van kerntaken in de dagelijkse operatie



7.3.2 Governance

Wettelijke kaders

Als aangewezen beheerder van de lokale infrastructuur legt de **beheerder** verantwoording af aan Gedeputeerde Staten over de uitvoering van beheertaken, waaronder de benodigde financiële middelen en geleverde prestaties.

Als houder van de concessie voor het openbaar vervoer legt de **vervoerder** eenzelfde verantwoording aan Gedeputeerde Staten af over de exploitatie van het openbaar vervoerssysteem, waaronder de benodigde financiële middelen en geleverde prestaties.

De beheerder verleent de vervoerder het recht om gebruik te maken van de lokale spoorweginfrastructuur. Dit komt tot stand middels de toegangsovereenkomst. De beheerder en vervoerder komen daarbij onderling overeen wat de te bieden kwaliteit en capaciteit is van de lokale spoorweginfrastructuur. Oftewel aan welke eisen moet het materieel en de infrastructuur voldoen, en op welke dagen en tijdstippen is het vervoer over de lokale spoorweginfrastructuur is toegestaan.

Geadviseerde ontwerpprincipes

De dagelijkse operatie is gebaat bij een **platte en eenduidige organisatiestructuur** met een duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden. Een eenduidige organisatiestructuur creëert helderheid over wie welke verantwoordelijkheid draagt en hierop aangesproken kan worden. De tramoperatie is een 24-uursbedrijf waarbij besluiten op elk moment moeten kunnen worden gemaakt. Een platte organisatiestructuur helpt om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk te beleggen en de dagelijkse operatie slagkrachtig te maken.

Ontwerpprincipes 8: Voor de planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten wordt een platte en eenduidige organisatiestructuur ingericht met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden.

De organisatiestructuren en processen van beheerder en vervoerder sluiten daarbij zoveel mogelijk op elkaar aan om een goede samenwerking te faciliteren. Het **spiegelen van de organisatiestructuren en processen** van de beheerder en vervoerder wordt daarbij aanbevolen. Dit houdt in dat processen dusdanig op elkaar af worden gestemd dat eventuele problemen snel en effectief kunnen worden opgelost. Bijvoorbeeld door de totstandkoming van de dienstregeling en het onderhoudsplan op

eenzelfde momenten te plannen zodat doorlooptijden worden geminimaliseerd. Het spiegelen van de werkwijzen bevordert tevens de samenwerkingscultuur tussen beheerder en vervoerder.

Ontwerpprincipe 9: De organisatiestructuren, processen en werkwijzen van beheerder en vervoerder worden zoveel mogelijk gespiegeld.

Figuur 16: Afstemming van operationele processen (voorbeeld)



De dagelijkse operatie is bij voorkeur **ontkoppeld** van het politiek-bestuurlijke proces. Het openbaar vervoersysteem is een 24-uursoperatie met een dynamische karakter. Dat betekent dat er dag en nacht gewerkt wordt om de reizigers te vervoeren en kwalitatief goed onderhoud te (laten) plegen aan de traminfrastructuur en het materieel, waarbij de hinder voor exploitatie en projecten minimaal moet zijn. Het politiek-bestuurlijke proces is daartegen meer beleidsmatig en strategisch van aard. Gegeven de verschillende dynamiek van beide processen is het wenselijk om deze op enige afstand van elkaar te plaatsen, zodat verschillende prioriteiten en tijdshorizonten niet door elkaar lopen.

Ontwerpprincipe 10: De planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten is ontkoppeld van het politiek-bestuurlijke proces

Voor de **beheerorganisatie** wordt aanbevolen om een organisatievorm te kiezen met één verantwoordelijke voor alle beheeractiviteiten. Dit kan bijvoorbeeld een domeinmanager zijn binnen de Provincie, of een directeur van een aparte entiteit buiten de provincie. Hiermee wordt expliciet afgeweken van de gangbare scheiding van sturing op personeel vs. inhoud binnen de provinciale organisatie. Anders kan de integrale verantwoordelijkheid voor het beheer niet worden geborgd.

Ontwerpprincipe 11: De beheerorganisatie heeft één eindverantwoordelijke voor zowel personeel als inhoud.

Aditioneel wordt aanbevolen om binnen de beheerorganisatie **één centraal aanspreekpunt** in te richten voor afstemming met vervoerder, ontwikkelaar en concessiebeheerder. Hetzelfde geldt voor de vervoerder. Op die manier is voor iedereen in het systeem helder waar men moet zijn voor eventuele vragen. De centrale aanspreekpunten zijn verantwoordelijk voor het betrekken van de juiste personen binnen de organisaties.

Ontwerpprincipe 12: Zowel beheerder als vervoerder heeft één centraal aanspreekpunt voor afstemming met andere stakeholders.

Te maken keuzes bij de uitwerking van varianten

Er zijn meerdere opties voor de **inrichting van de beheerorganisatie**:

- **Apart domein** binnen de provinciale organisatie;
- **Agentschap** of uitvoerende dienst;
- **Zelfstandig bestuursorgaan** of rechtspersoon met wettelijke taak;
- **Publieke onderneming**;
- **Private onderneming**.

Een **apart domein** kan het opknippen van het huidige domein Mobiliteit in een openbaar vervoerdomein en domein voor wegen en vaarwegen betreffen (gelijkend aan het domein

Leefomgeving, waarin stedelijk en landelijk is gesplitst). Dit kan zowel voor het gehele OV, als alleen voor de beheeractiviteiten. Hiermee krijgen de OV- en/of beheeractiviteiten een eigen concernmanager binnen de provincie.

Een **agentschap** is geen wettelijke term, maar wordt in de praktijk gebruikt voor de aanduiding van intern verzelfstandigde organisaties met een eigen directie, begroting en financiële administratie. Het agentschap staat nog steeds onder direct toezicht van de verantwoordelijke gedeputeerde, maar met meer autonomie dan een domein. Ook moet de gedeputeerde verantwoording kunnen afleggen over een agentschap aan de Provinciale Staten. Een bekend voorbeeld van een agentschap is bijvoorbeeld Rijkswaterstaat.

Een **zelfstandig bestuursorgaan (zbo)** is een zelfstandige entiteit die een overheidstaak uitvoert. Zbo's oefenen meestal openbaar gezag uit en zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dient een zbo bij wet of bij ministeriele regeling te worden ingesteld/opgericht. De provincie Utrecht kan mitsdien niet zelf tot oprichting van een zbo overgaan. Hetzelfde geldt voor een rechtspersoon met een wettelijke taak, dat dient ook door/via de wetgever plaats te vinden. Bekende voorbeelden van zbo's zijn Staatsbosbeheer en ProRail.

Een **publieke onderneming** is een zelfstandige entiteit met een publieke aandeelhouder. Dat betekent dat de provincie als aandeelhouder invloed uit kan oefenen en bestuurders kan benoemen, maar dat de publieke onderneming verder zelf verantwoordelijk is voor het te voeren beleid.

Een **private onderneming** is een zelfstandige entiteit met een private aandeelhouder. Daarmee kan de provincie louter invloed uitoefenen vanuit overeengekomen afspraken in de concessie.

Figuur 17: Organisatievormen

Organisatievorm	Eigenschappen	Voorbeelden
Huidig 1 Teams	Aparte teams binnen een domein van de provincie onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten	Teams EO, TPM en TBO
2 Domein	Apart domein binnen de provincie onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten	Streekprovincie
3 Agentschap / Uitvoerende dienst	Uitvoerende dienst met een eigen directie, begroting en financiële administratie, onder verantwoordelijkheid van een bewindspersoon	Streekprovincie
4 Zbo ¹⁾ / Rvt ²⁾	Zelfstandig rechtspersoon met publieke taak die verantwoording aflegt aan een bewindspersoon maar niet onder direct toezicht valt	Streekprovincie, ProRail
5 Publieke onderneming	Zelfstandig rechtspersoon met publieke aandeelhouder die als marktpartij een publieke taak vervult	Streekprovincie, Tennet
6 Private onderneming	Zelfstandig rechtspersoon met niet-publieke aandeelhouder	Qbuzz, Strukton

1) Zelfstandig bestuursorgaan; 2) Rechtspersoon met wettelijke taak

7.3.3 Sturingsinstrumenten

In de dagelijkse operatie is tenminste afstemming nodig tussen beheerder, onderaannemers en vervoerder op een aantal plekken en momenten. De belangrijkste instrumenten zijn:

Beleid (strategisch)

- **Vervoerconcessie** tussen concessieverlener en vervoerder omtrent de exploitatie van het openbaar vervoer en daaraan gestelde eisen;
- **Beheervisie** en prestatienormen van beheerder ten aanzien van kwalitatief goed en doelmatig beheer van de infrastructuur, het materieel en overige OV-assets;
- **Strategisch asset management plan** ten aanzien van de infrastructuur, materieel, haltes, gebouwen en telematica;
- **Generiek Programma van Eisen** ten aanzien van de infrastructuur, materieel, haltes, gebouwen en telematica;
- **Toegangsvereenkomst** tussen beheerder en vervoerder over het gebruik van de door de beheerder toegewezen vervoercapaciteit en te bieden kwaliteit van de infrastructuur;
- **Verhuurovereenkomst** (indien van toepassing op basis van de concessie) tussen beheerder en vervoerder over het gebruik van het trammaterieel en gebouwen, en de daaraan gerelateerde prestatienormen en -indicatoren;

- **Meerjareninvesteringsplan (MIP)** met betrekking tot de realisatie van nieuwe infrastructuur- en materieelprojecten;
- **Meerjarenonderhoudsplan (MOP)** met betrekking tot het benodigde onderhoud en financiering voor het infrastructuur, materieel en overige OV-assets.

Planning (tactisch)

- **Vervoerplan** met betrekking tot de te voeren dienstregeling en daaraan gerelateerde prestatienormen en -indicatoren;
- **Beheerplan** met betrekking tot het beheer en onderhoud en daaraan gerelateerde prestatienormen en -indicatoren;
- **Handboeken en protocollen** omtrent exploitatie, beheer en onderhoud van het tramsysteem.

Uitvoering (operationeel)

- **Dagelijks overleg** voor afstemming van dagelijkse dienstregeling en korte-termijn-onderhoud aan infrastructuur en materieel;
- **Be- en bijsturing** en verkeersleiding bij incidenten en calamiteiten.

7.4 Projecten

Geadviseerde ontwerpprincipes

Projecten zijn er in veel verschillende soorten en maten. In kader van de ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de **categorisering van projecten** zoals beschreven in de 'Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren'¹.

Afhankelijk van de **grootte en/of complexiteit van een investering** wordt een verschillende route doorlopen qua besluitvorming en de wijze waarop het college en Provinciale Staten worden geïnformeerd. Het meerjarig investeringsplan (MIP) vormt de basis voor het aanvragen van een krediet en dient tevens als instrument om inzicht te verkrijgen in de voortgang van de vastgestelde investeringsprojecten.

De provincie Utrecht maakt onderscheid tussen drie type projecten:

- **Reguliere investeringsprojecten:** Projecten tot EUR 15 miljoen;
- **Grote investeringsprojecten:** Projecten vanaf EUR 15 miljoen, maar niet complex;
- **Complexe investeringsprojecten:** Complex projecten vanaf EUR 15 miljoen.

Reguliere en grote investeringsprojecten betreffen veelal investeringen die binnen de reguliere meerjarenbegroting vallen, minder complex van aard zijn en van kortere duur. De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor reguliere projecten ligt bij de projectorganisatie van de beheerder, en volgen eenzelfde ordening en governance. De besluitvorming en informering van PS en GS volgt in die gevallen de reguliere MIP-cyclus.

Ontwerpprincipes 13: Reguliere en grote investeringsprojecten vallen binnen de dagelijkse operatie van de beheerorganisatie en volgen eenzelfde ordening en governance.

Complexe investeringsprojecten worden als dusdanig beschouwd als een project voldoet aan tenminste drie van de hieronder genoemde factoren:

- Grote impact op de provinciale bedrijfsvoering;
- Grote impact op de samenleving;
- Doorlooptijd > 5 jaar;
- Grote mate van betrokkenheid van meerdere externe partijen;
- Grote politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
- Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- Substantiële provinciale verantwoordelijkheid;
- Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces.

Daarnaast blijft altijd de mogelijkheid bestaan dat het college voorstelt, en Provinciale Staten besluit, om een investeringsproject als 'complex' aan te merken ongeacht of aan bovengenoemd criterium is voldaan.

De **aanleg of vernieuwing van de infrastructuur** betreft vaak een zeer grote investering (Uithoflijn: EUR >500 miljoen, VRT: EUR >180 miljoen) en voldoet aan het merendeel van de genoemde factoren om als complex investeringsproject te worden aangemerkt. De inrichting van grote infrastructurele projecten is een apart vraagstuk welke wordt behandeld onder hoofdstuk 10.

Ontwerpprincipes 14: Complexe investeringsprojecten (conform de criteria van de Nota Investeren) vergen de inrichting van een aparte projectorganisatie met eigen governance die los staat van de dagelijkse operatie.

¹ Nader vast te stellen door Provinciale Staten

7.5 Toetsing van de bedrijfsfilosofie

Samengevat zijn de **leidende ontwerpprincipes**:

Politiek-bestuurlijke proces

1. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en concessieverlening voor het openbaar vervoer is en blijft belegd binnen de provincie;
2. De verantwoordelijkheid voor de integrale sturing op de OV-business case blijft belegd binnen de provincie;
3. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeltaak, monitoring en sturing van de concessies en beheerafspraken, en sturing op de OV-businesscase wordt belegd bij één integraal verantwoordelijke binnen de provincie;
4. Zowel beheerder als vervoerder legt formeel verantwoording af over haar prestaties. In de monitoring en sturing vanuit de provincie staan vervoerder en beheerder op gelijke voet.

Dagelijkse operatie

5. Vanuit het oogpunt van systeemintegratie is en blijft het beheer van infrastructuur, gebouwen, haltes en telematica in één hand belegd;
6. De verantwoordelijkheid voor de verkeersleiding is en blijft belegd bij de vervoerder;
7. De verantwoordelijkheid voor het eigendom en het beheer en onderhoud van het busmaterieel is en blijft ondergebracht bij de nieuwe concessiehouders;
8. Voor de planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten wordt een platte en eenduidige organisatiestructuur ingericht met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden;
9. De organisatiestructuren, processen en werkwijzen van beheerder en vervoerder worden zoveel mogelijk gespiegeld;
10. De planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten is ontkoppeld van het politiek-bestuurlijke proces;
11. De beheerorganisatie heeft één eindverantwoordelijke voor zowel personeel als inhoud.
12. Zowel beheerder als vervoerder heeft één centraal aanspreekpunt voor afstemming met andere stakeholders.

Projecten

13. Reguliere en grote investeringsprojecten vallen binnen de dagelijkse operatie van de beheerorganisatie en volgen eenzelfde ordening en governance;
14. Complexe investeringsprojecten (conform de criteria van de Nota Investeren) vergen de inrichting van een aparte projectorganisatie met eigen governance die los staat van de dagelijkse operatie.

De **bedrijfsfilosofie** van het Trambedrijf sluit daarbij goed aan op de aanbevolen leidende ontwerpprincipes:

"De reiziger staat centraal in al het handelen van opdrachtgever (PU) en opdrachtnemer (concessiehouder(s)). De vervoerder is flexibel in het vervoeraanbod en beschikt over adaptief vermogen om snel op de veranderende vraag uit de markt in te spelen. De beheerder past het onderhoud en beschikbaarheid van materieel en infrastructuur aan op de benodigde vraag van de exploitant. Vanuit de provincie vindt regie plaats zodat de integere ondernemersgeest van het Trambedrijf maximaal geprikkeld wordt binnen de meegegeven kaders (doelmatig, effectief en rechtmatig) waarbij regulier verantwoording plaatsvindt."

Gegeven de reeds **goede aansluiting** van de bedrijfsfilosofie op de leidende ontwerpprincipes is het dus voornamelijk een kwestie van een goede invulling van de filosofie dan dat de filosofie zelf ter discussie moet worden gesteld.

8. Orderingsvarianten

In dit hoofdstuk worden verschillende orderingsvarianten voor de positionering van het Trambedrijf op een rij gezet. In de uitwerking van de verschillende varianten wordt vastgehouden aan de **leidende ontwerpprincipes** zoals gedefinieerd in het voorgaande hoofdstuk.

De uitwerking van de **vijf orderingsvarianten** bouwt voort op de leidende ontwerpprincipes. Een uitgebreide toelichting op de uitwerking en toetsing van varianten is beschikbaar in de bijlage.

Er zijn vijf orderingsvarianten geïdentificeerd voor verdere verkenning:

- Geoptimaliseerde huidige situatie:** In de geoptimaliseerde huidige situatie wordt vastgehouden aan de huidige ordening van kerntaken in de OV-vervoerketen maar worden optimalisatieslagen gemaakt op het gebied van verdere professionalisering, versterken en binden van kennis en kunde, versterken van relatie met vervoerders en leveranciers, en verbeterde informatievoorziening. Zie ook de memo 'Actuele stand van zaken Trambedrijf';
- Provinciale beheerorganisatie:** Bij de inrichting van een provinciale beheerorganisatie blijft de verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van infrastructuur en materieel binnen het publieke domein, maar wordt hiervoor een aparte entiteit ingericht. De inrichting lijkt daarmee op de situatie in Croyden, Engeland (Tramlink);
- Materieel bij vervoerder:** In deze variant blijft de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur binnen de provincie, maar wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer van het materieel overgedragen aan de private vervoerder. De inrichting is vergelijkbaar met de inrichting van busconcessies (al wordt het eigendom van het trammaterieel niet overgedragen);
- Materieel bij vervoerder en provinciale beheerorganisatie:** Deze variant is een combinatie van varianten B en C. Er wordt een provinciale beheerorganisatie ingericht voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur, maar de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van het materieel wordt overgedragen aan de private vervoerder. De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de situatie op de regionale hoofdspoorwegen (bijv. ProRail en Arriva);
- Volledige beheer bij vervoerder:** In deze variant wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van zowel de infrastructuur als het materieel overgedragen aan de private vervoerder. De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de situatie in Lyon, Frankrijk (TCL).

Figuur 18: Selectie van varianten*

Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus		
	Concessieverlening	Ontwikkeling	Infrastructuur-beheer ¹⁾	Materieel-beheer	Exploitatie	Materieel-beheer	Exploitatie
A Geoptimaliseerde huidige situatie	Provincie			Vervoerder			
B Provinciale beheerorganisatie	Provincie	Beheerorganisatie		Vervoerder			
C Materieel bij vervoerder	Provincie			Vervoerder			
D Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	Provincie	Beheerorganisatie	Vervoerder				
E Volledige beheer bij vervoerder	Provincie	Vervoerder					

1) Inclusief haltes, gebouwen en telematica

■ Publiek ■ Privaat

* De provincie Utrecht heeft in de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe concessies ervoor gekozen om de exploitatie van het openbaar vervoer aan te besteden omdat de provincie op dit moment niet beschikt over een eigen vervoerbedrijf, de concessieverlening van de U-OV-concessie naar trevredigheid is verlopen, en het tijdpad

en proces naar een eigen vervoerbedrijf teveel inspanningen en onzekerheden met zich mee brengen. Een inrichting gelijkend aan de situatie in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is derhalve buiten beschouwing gelaten.

De belangrijkste verschillen en implicaties op het gebied van ordening, governance en sturingsinstrumenten per variant zijn uitgelicht in de volgende hoofdstukken. Een uitgebreide toelichting op de weging van varianten op basis van de selectiecriteria is beschikbaar in de bijlage.

8.1 Variant A: Geoptimaliseerde huidige situatie

De eerste variant die is onderzocht betreft de **huidige ordening** van het Trambedrijf. Er wordt gesproken over een geoptimaliseerde situatie omdat het wenselijk is een aantal optimalisatieslagen te maken teneinde ook in variant A zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de eerder besproken aandachtspunten en geformuleerde ontwerpprincipes.

In de memo aan de Staten over de actuele stand van zaken van het Trambedrijf (d.d. 27 januari 2022) is aangegeven dat de provincie onvermoeid werkt aan **verdere professionalisering**. De benodigde stappen zijn daarvoor reeds in gang gezet. Versterken en binden van kennis en kunde, integrale aansturing via de businesscase, versterken van relatie met vervoerders en leveranciers, en verbeterde informatievoorziening zijn daarin de pijlers.

Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus	
	Concessie-verlening	Ontwikkeling	Infrastructuur-beheer	Materieel-beheer	Exploitatie	Materieel-beheer
A Geoptimaliseerde huidige situatie	Provincie			Vervoerder		

8.1.1 Ordening

In deze variant zijn de uitvoeringsverantwoordelijkheden als volgt belegd:

- **Ontwikkeling en concessieverlening** voor brede mobiliteit, en **beheer van infrastructuur en trammaterieel** bij de provincie;
- **Vervoer** van tram en bus, en beheer van busmaterieel bij de **vervoerder**.

Figuur 19: Ordening in de geoptimaliseerde huidige situatie



De verantwoordelijkheid voor het **beheer** en onderhoud van het **gehele tramvervoersysteem** is hiermee **in één hand** belegd. Dit biedt als grootste voordeel dat de technische integratie van het materieel en de infrastructuur kan worden geborgd binnen het tramvervoersysteem. Daarnaast kan het beheer en onderhoud van materieel en infrastructuur op elkaar worden afgestemd waardoor onderhoudskosten worden geoptimaliseerd.

Daarentegen blijft een snijvlak bestaan in de **splitting van vervoer en beheer**. De vervoerder heeft hierdoor geen volledige controle over de benodigde middelen voor het uitvoeren van een goede exploitatie. Dit kan worden gemitigeerd door middel van goede afspraken ten aanzien van het functioneel beheer (bijvoorbeeld door de vervoerder meer inspraak te geven in de gewenste kwaliteit van het materieel en de momenten van onttrekkingen), maar een natuurlijke spanning tussen de belangen van beheerder en vervoerder zal in deze variant altijd blijven bestaan.

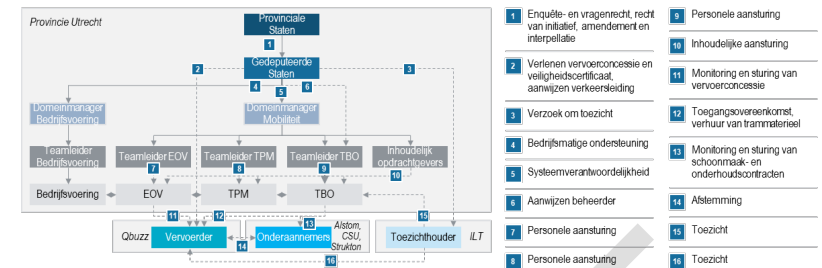
8.1.2 Governance

In de huidige situatie is en blijft de provincie verantwoordelijk voor zowel de ontwikkeling en concessieverlening, als het beheer van het tramsysteem. Het is echter wenselijk om het regime van aansturing van de verschillende partijen op een aantal punten te optimaliseren. Deze **verbetertrajecten** zijn nu regret in de zin dat deze nuttig zijn ongeacht de toekomstige keuzes op aansturing van het Trambedrijf.

Een aantal van deze **optimalisatieslagen** betreffen:

- De separate aansturing op opgaven/grote projecten naast de lijnpgaven is vervallen. Zowel voor de dagelijkse operatie als de projecten is de domeinmanager Mobiliteit nu eindverantwoordelijk, wat ten goede moet komen aan de systeemintegratie;
- Er wordt gewerkt aan een intensieve samenwerking tussen het team TPM en het team PPM. Het laatstgenoemde team is ook onderdeel van het domein Mobiliteit en levert de (project-) medewerkers voor (vaar-)wegen en fietsprojecten. Dit draagt bij aan uniformiteit, kennisuitwisseling en mogelijkheden voor achtervang;
- Het in 2020 opgeleverde handboek 'Projectmatig werken' is leidend gemaakt voor alle infrastructurele projecten. Momenteel wordt gewerkt aan nadere kaders voor projectbeheersing als onderdeel van het projectmatig werken. Met het in de lijn brengen van de tramprojecten worden deze uniforme werkwijze ook voor die projecten leidend;
- In 2021 is voor de periode van 3 jaar tijdelijk een integraal opdrachtgever Trambedrijf aangesteld die de samenhang tussen de verschillende tramaspecten organiseert. Ook zal deze persoon een rol hebben in de implementatie van de keuzes naar aanleiding van de verkenning naar de positionering van het Trambedrijf;
- Voor het team TBO wordt vanaf 2022 de inhoudelijke aansturing belegd bij deze integraal opdrachtgever Trambedrijf. De teamleider gaat zich volledig focussen op HR-taken en werkprocessen. Dit vanuit de wens om extra zorg en aandacht te besteden aan de medewerkers;
- Binnen team TBO wordt gewerkt aan versterking van het assetmanagement en positionering van de medewerkers in dat proces. Het eigenaarschap wordt verlegd naar de medewerkers die deze processen dagelijks aansturen;
- Daar waar specifieke inhoudelijke kennis en capaciteit steeds lastiger te organiseren is, ontwikkelt het Trambedrijf zich naar een regioorganisatie waarbij de sturing op de inhoud van het werk wordt verlegd naar het sturen op de performance van het systeem en de output van de gecontracteerde diensten;
- Er wordt geïnvesteerd in netwerken en gezocht naar samenwerking met partners (bijv. RET en GVB) voor het borgen van specifieke kennis en kunde die schaars in de markt is en/of moeilijk aan het Trambedrijf te binden is vanwege beperkte reikwijdte en omvang;
- Ondersteuning op het vlak van inkoop, financiën, contractmanagement zijn van TBO overgedragen naar het team Control en Beheersing voor verdere professionalisering en organiseren van het twee-ogen-principe;
- Met vervoerder Qbuzz wordt de dialoog gezocht met oog voor een zakelijke dienstverlening met als doel de algehele kwaliteit van de dienstverlening te borgen vanuit het systeem, het OV-beleid en de dagelijkse operatie op basis van doelstellingen, KPI's en prestaties. Het aantal (informele) overleggen wordt hiertoe beperkt en gebundeld in een vaste overlegstructuur met de benodigde escalatielagen;
- Er wordt (samen met de vervoeder en contractanten) een dashboard met KPI's ontwikkeld die optimale en structurele informatievoorziening over vervoers- en netwerkprestaties mogelijk maakt. Daarmee worden de mogelijkheden voor dagelijkse bijsturing versterkt;
- Aan de hand van de informatie over KPI's en de ingeslagen weg naar integrale sturing werken we aan een integrale businesscase. Die businesscase maakt integrale afwegingen mogelijk en zal na oplevering leidend zijn voor de dagelijkse keuzes met betrekking tot beheer, onderhoud en exploitatie;
- Er wordt gewerkt aan het structureel binden van kennis en kunde aan de provinciale organisatie door waar mogelijk inhuur te vervangen door vast personeel.

Figuur 20: Governance in de geoptimaliseerde huidige situatie



Echter blijft ook na het doorvoeren van de optimalisatieslagen een groot aantal van de **huidige knelpunten** bestaan die indruisen tegen een groot aantal leidende ontwerpprincipes:

- De planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten zijn nog steeds gekoppeld met het politiek-bestuurlijke proces;
- Er is geen sprake van een platte en eenduidige organisatiestructuur met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden;
- Verantwoordelijkheid voor personeel en inhoud is niet belegd bij één eind verantwoordelijke;
- Er is geen duidelijk centraal aanspreekpunt voor afstemming met andere stakeholders;
- In de monitoring en sturing van de vervoerconcessie en beheerafspraken staan beheerder en vervoerder niet op gelijke voet met elkaar, waarbij beheerafspraken niet zijn geformaliseerd.

8.1.3 Sturingsinstrumenten

In de geoptimaliseerde huidige situatie zijn er **geen aanpassingen** aan sturingsinstrumenten.

8.1.4 Weging o.b.v. selectiecriteria

Orderingsvarianten	Integraliteit	(Kosten) efficiëntie	Effectiviteit	Toekomstvastheid	Flexibiliteit	Organisatie	Implementatie mogelijkheid	Oplissing
A Geoptimaliseerde huidige situatie	●○○○	●○○○	●●○○	●○○○	●○○○	●●○○	●●○○	●○○○

Belangrijkste **voordelen** in de geoptimaliseerde huidige situatie zijn:

- Minste impact op organisatie** en risico's bij implementatie;
- Borging van **integraliteit van beheerketen**.

Belangrijkste **nadelen** in de geoptimaliseerde huidige situatie zijn:

- Planning en uitvoering van de **dagelijkse operatie** blijft **vermengd met het politiek-bestuurlijke proces**;
- Beperkte formalisering van beheerafspraken** en **beheerder en vervoerder staan niet op gelijke voet** in de monitoring en sturing vanuit de provincie;
- Beperkte toekomstvastheid** i.v.m. financiële beperkingen (o.a. solvabiliteitsratio) en mogelijke 'scheefgroei' op de provinciale balans bij eventuele schaalsproming.

De geoptimaliseerde huidige situatie is **direct implementeerbaar**. De voorgestelde optimalisatieslagen zijn reeds in uitvoering.

Samengevat draagt de geoptimaliseerde huidige situatie niet bij aan het vergroten van de reizigerstevredenheid en verbeteren van de kostenefficiëntie. Bovendien biedt het **geen structurele oplossing** voor de geïdentificeerde problemen binnen de provincie.

8.2 Variant B: Provinciale beheerorganisatie

In variant B, provinciale beheerorganisatie, blijft de verantwoordelijkheid voor het beleid voor de brede mobiliteit en het openbaar vervoer (concessieverlening en ontwikkeling) belegd binnen de provincie. Deze taken zijn strategisch van aard en typisch publiek. Op dit gebied verandert er dus niets. De kerntaken op het gebied van het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur en het trammaterieel zijn meer operationeel van aard. Daarvoor wordt een aparte juridische entiteit ingericht, namelijk een **provinciale beheerorganisatie** met de provincie als 100% aandeelhouder. De uitvoerende taken zijn in deze variant nog steeds publiek belegd. De inrichting lijkt daarmee op de situatie in Croyden, Engeland.

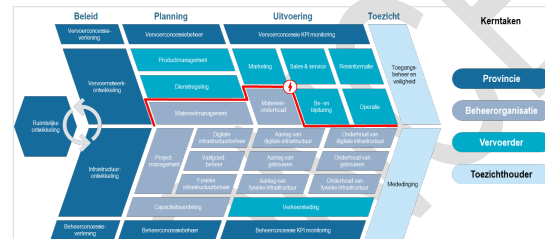
Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus	
	Concessie-verlening	Ontwikkeling	Infrastructuur-beheer	Materieel-beheer	Exploitatie	Materieel-beheer
B Provinciale beheerorganisatie	Provincie		Beheerorganisatie		Vervoerder	

8.2.1 Ordening

In deze variant worden de uitvoeringsverantwoordelijkheden als volgt belegd:

- **Ontwikkeling en concessieverlening** voor brede mobiliteit bij de **provincie**;
- **Beheer van traminfrastructuur en trammaterieel** bij de **beheerorganisatie**;
- **Vervoer** van tram en bus en beheer van busmaterieel bij de **vervoerder**.

Figuur 21: Ordening bij de provinciale beheerorganisatie



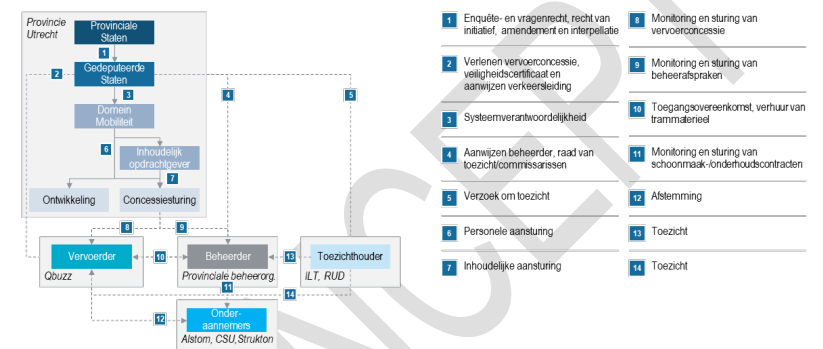
De verantwoordelijkheid voor het **beheer** en onderhoud van het **gehele tramvervoersysteem** blijft hiermee **in één hand** belegd. Dit biedt als grootste voordeel dat de technische integratie van het materieel en de infrastructuur kan worden geborgd binnen het tramvervoersysteem. Dit vergroot de robuustheid van het tramsysteem en minimaliseert de kans op grote verstoringen voor de reiziger. Het in één hand beleggen van het beheer vergroot ook de schaal van de beheeractiviteiten, waardoor schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast kan het beheer en onderhoud van materieel en infrastructuur op elkaar worden afgestemd waardoor overlast van bijvoorbeeld trillingen en geluid kan worden opgelost en de levensduur van assets kan worden verlengd.

Daarentegen blijft een snijvlak bestaan in de **splitsing van vervoer en beheer**. De vervoerder heeft hierdoor geen volledige controle over de benodigde middelen voor het uitvoeren van een goede exploitatie voor de reiziger. Dit kan worden gemitigeerd door middel van goede afspraken ten aanzien van het functioneel beheer (bijvoorbeeld door de vervoerder meer inspraak te geven in de gewenste kwaliteit van het materieel en de momenten van onttrekkingen in het beheerplan), maar een natuurlijke spanning tussen de belangen van beheerder en vervoerder zal altijd blijven bestaan.

8.2.2 Governance

Bij de inrichting van een provinciale beheerorganisatie is en blijft de provincie verantwoordelijk voor de ontwikkeling en concessieverlening (geen wijzigingen t.o.v. de huidige situatie), maar worden de **operationele beheeractiviteiten losgekoppeld van het politiek-bestuurlijke proces**. Dit kan op meerdere manier worden vormgegeven, waarbij de inrichting van een **zelfstandige organisatie met de provincie als 100% aandeelhouder** als meest gewenst wordt geacht. Vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheden voor het beheer van het lokaal spoor behouden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten al haar mogelijkheden om beleidsmatig invloed uit te oefenen op de beheeractiviteiten en financiering daarvan. Zo blijft de vaststelling van het meerjareninvesteringsplan (MIP) en meerjarenonderhoudsplan (MOP) in alle gevallen binnen de provincie belegd conform de Nota Kapitaalgoederen. De formalisering van beheerafspraken in een beheerconcessie maakt het zelfs eenvoudiger om te sturen op de prestaties en financiering van de beheerorganisatie. Daarnaast kan de provincie vanuit haar aandeelhouderschap invloed uitoefenen door middel van bijvoorbeeld het aanstellen en/of afzetten van bestuurders.

Figuur 22: Governance bij de provinciale beheerorganisatie



De inrichting van een provinciale beheerorganisatie creëert een **platte en eenduidige organisatiestructuur** met een **duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden**. De organisatiestructuren, processen en werkwijzen van beheerder en vervoerder kunnen hierbij zoveel mogelijk worden gespiegeld om samenwerking tussen beheerder en vervoerder te optimaliseren. Binnen de beheerorganisatie wordt aanbevolen om in ieder geval een apart beheerteam, projectteam, bedrijfsbureau en veiligheidsmanagersfunctie in te richten.

De inrichting van een zelfstandige organisatie maakt het mogelijk om een **aparte financiële administratie en begroting** te voeren, waarbij een overheveling van het eigendom van assets naar de provinciale beheerorganisatie tot de mogelijkheden behoort. Dit creëert meer financiële ruimte binnen de provinciale begroting, verbetert de solvabiliteitsratio en vereenvoudigt een mogelijke toekomstige schaa sprong/uitbreiding van het openbaar vervoernetwerk (zie appendix voor nadere toelichting). Een aparte entiteit draagt tevens bij aan het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten. Gezien de relatief grote omvang van de tramactiviteiten slaan deze nu dominant neer in de begroting en balans. Het splitsen van dit bedrijfsvoeringonderdeel van de rest van de provinciale organisatie maakt het inzicht voor Provinciale Staten groter. Daarnaast kunnen bestedingen via een maandelijkse P&C-cyclus worden geprognosticeerd waardoor de kans op onder- of overbesteding wordt verlaagd. Budgetten blijven worden aangevraagd in de jaarlijkse cyclus van de provincie.

Binnen de provincie wordt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeltaak, monitoring en sturing van de concessies en beheerafspraken, en sturing op de OV-businesscase belegd bij **één integraal verantwoordelijke**. Daarbij leggen zowel beheerder als vervoerder formeel verantwoording af over haar prestaties. In de monitoring en sturing vanuit de provincie staan **beheer en vervoerder op gelijke voet**.

8.2.3 Sturingsinstrumenten

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie heeft een aantal belangrijke implicaties:

1. **Inrichting van een zelfstandige provinciale beheerorganisatie** met 100% aandeelhouderschap vanuit de provincie;
2. **Splitting van de vervoer- en beheeractiviteiten.**

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie vergt daarmee (de aanpassing van) een aantal sturingsinstrumenten:

- **Inrichting van een beheerconcessie** tussen gedeputeerde staten en provinciale beheerorganisatie ten behoeve van monitoring en sturing van beheerafspraken vanuit concessiesturing;
- **Inrichting van een raad van toezicht/commissarissen** bij de provinciale beheerorganisatie ten behoeve van monitoring en sturing vanuit aandeelhouderschap provincie;
- **Vergroting van de rol/inspraak van vervoerder** in het functioneel beheer van het materieel, bijvoorbeeld door middel van aanscherping van service level agreements en betrekking van vervoerder in ontwikkeling van beheer- en onderhoudsplanning.

8.2.4 Weging o.b.v. selectiecriteria

Orderingsvarianten	Integraliteit	(Kosten) efficiëntie	Effectiviteit	Toekomst- vastheid	Flexibiliteit	Organisatie	Implementatie mogelijkheid	Oplossing
B Provinciale beheerorganisatie	●●●○	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●

Belangrijkste **voordelen** bij een provinciale beheerorganisatie zijn:

- Borging van **integraliteit van beheerketen** en technische systeemintegratie;
- **Vergroting van flexibiliteit** in dagelijkse operatie en mogelijkheden tot afstemming van organisatiestructuur, processen en werkwijzen beheerder en vervoerder;
- **Formalisering van beheerafspraken** waarbij **beheerder en vervoerder op gelijke voet** staan in de monitoring en sturing vanuit de provincie.

Belangrijkste **nadelen** bij een provinciale beheerorganisatie zijn:

- **Beperkte invloed van vervoerder** op inzet van **materieel**.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie vergt de oprichting van een nieuwe juridische entiteit maar dit is **op relatief korte termijn haalbaar**. De medewerkers van team TBO, TPM en de benodigde bedrijfsmatige ondersteuning worden overgeheveld naar de provinciale beheerorganisatie maar dit heeft **geen arbeidsvoorwaardelijke implicaties**. Voor de medewerkers van team EOVS verandert er niets.

Samengevat biedt de inrichting van een provinciale beheerorganisatie een **goede oplossing** voor het verbeteren van de reizigerstevredenheid en kostenefficiëntie, mits de rol/inspraak van de vervoerder in het functioneel beheer van het materieel wordt vergroot.

8.3 Variant C: Materieel bij de vervoerder

In variant C, het onderbrengen van al het **materieel bij de vervoerder**, blijft de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling van de brede mobiliteit en het openbaar vervoer (concessieverlening en ontwikkeling) belegd binnen de provincie. Deze taken zijn strategisch van aard en typisch publiek. Op dit gebied verandert er dus niets. Het beheer en onderhoud van het materieel wordt echter bij een private partij belegd. De provincie blijft verantwoordelijk voor het beheer van de infrastructuur. De overdracht van het materieelbeheer naar de vervoerder staat los van het eigenaarschap. Het materieel blijft eigendom van de provincie. De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de inrichting van busconcessies.

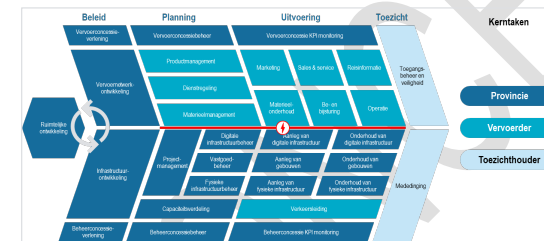
Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus		
	Concessie- verlening	Ontwikkeling	Infrastructuur- beheer	Materieel- beheer	Exploitatie	Materieel- beheer	Exploitatie
C Materieel bij vervoerder	Provincie			Vervoerder			

8.3.1 Ordening

In deze variant worden de uitvoeringsverantwoordelijkheden als volgt belegd:

- **Ontwikkeling en concessieverlening** voor brede mobiliteit, en **beheer van infrastructuur bij de provincie**;
- **Vervoer en beheer van materieel** voor tram en bus bij de **vervoerder**.

Figuur 23: Ordening bij de provinciale beheerorganisatie



De beschikbaarheid over het materieel is cruciaal in de exploitatie en heeft directe impact op de reiziger. De belegging van het materieelbeheer bij de vervoerder geeft de vervoerder **volledige controle over de vervoerketen**. De vervoerder kan zelf bepalen op welke momenten zij haar schoonmaak en onderhoud uitvoert en op welke wijze zij haar materieel wil inzetten voor de dienstregeling. Op die manier heeft de vervoerder grotere flexibiliteit in de exploitatie en kan zij het reizigersbelang het beste dienen. Binnen de huidige, kleine schaal van het tramsysteem zijn de optimalisatiemogelijkheden echter relatief beperkt. Er is immers weinig ruimte om materieel op een andere manier in te zetten. Deze mogelijkheden worden vergroot bij een eventuele groei van het tramnetwerk.

Tegelijkertijd ontstaat er een snijvlak van de vervoer- en beheertaken in de **interface tussen materieel en infrastructuur**. Dit houdt in dat een nauwere samenwerking nodig is tussen de vervoerder (als beheerder van het materieel) en de provincie (als beheerder van de infrastructuur) omtrent het technisch beheer van het trammaterieel en de infrastructuur. Indien het trammaterieel en de infrastructuur technisch niet goed zijn geïntegreerd kan dit leiden tot grote verstoringen en problemen op dossiers zoals geluidsoverlast en signaling & control-problematiek. Dit kan de robuustheid van het tramsysteem verminderen en daarmee het reizigersbelang schaden.

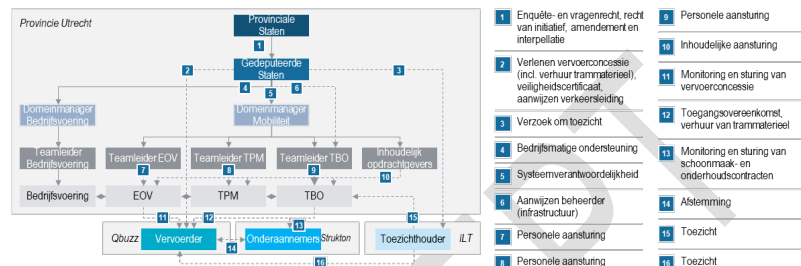
De belangrijkste keuzes ten aanzien van de interface van de infrastructuur en het materieel worden gemaakt bij de **aanschaf van een nieuw type materieel**. Om de technische systeemintegratie van materieel en infrastructuur te borgen wordt aanbevolen om de aanschaf van een nieuw type materieel als een complex project te beschouwen waarbij een multidisciplinaire samenwerking tussen de provincie (als financier, ontwikkelaar en beheerder van de infrastructuur) en vervoerder (als beheerder

van het materieel) cruciaal is. De eindverantwoordelijkheid voor de aanschaf van nieuw materieel ligt daarbij bij de provincie als systeemverantwoordelijke en financier. Provinciale Staten houdt daarbij exact dezelfde rechten als zij momenteel heeft.

8.3.2 Governance

Bij de belegging van het materieel bij de vervoerder is de governance is gelijkend aan de huidige situatie.

Figuur 24: Governance in bij materieel bij de vervoerder



Net zoals in de huidige situatie blijft ook in deze variant een groot aantal van de huidige knelpunten bestaan die indruisen tegen een groot aantal leidende ontwerpprincipes:

- De planning en uitvoering van de dagelijkse beheer- en vervoeractiviteiten zijn nog steeds gekoppeld met het politiek-bestuurlijke proces;
- Er is geen sprake van een platte en eenduidige organisatiestructuur met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden;
- Verantwoordelijkheid voor personeel en inhoud is niet belegd bij één eind verantwoordelijke;
- Er is geen duidelijk centraal aanspreekpunt voor afstemming met andere stakeholders;
- In de monitoring en sturing van de vervoerconcessie en beheerafspraken staan beheerder en vervoerder niet op gelijke voet met elkaar, waarbij beheerafspraken niet zijn geformaliseerd.

Voor het **technisch beheer** van het tramsysteem is echter significant meer afstemming nodig tussen beheerder en vervoerder. Een goede technische integratie van materieel en infrastructuur is cruciaal om het risico op verstoringen te minimaliseren. Het opknippen van deze verantwoordelijkheden vergroot daarmee het risico;

In de huidige contractsituatie ontstaan er ook **dubbele aansturinglijnen naar de onderaannemers**. Partijen die gecontracteerd worden door de vervoerder moeten gebruik maken van faciliteiten van de beheerder. De verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer valt immers onder de vervoerder en de verantwoordelijkheid voor de gebouwen bij de beheerder;

Bij einde van de concessie is ook nadrukkelijk aandacht benodigd voor een goede **overdracht van het materieel** naar de nieuwe vervoerder. Bij aanvang van de concessie is een nulmeting nodig en bij einde concessie een eindmeting om de staat van het materieel te beoordelen. Dit kan mogelijk leiden tot verschillen in inzichten en juridische geschillen.

8.3.3 Sturingsinstrumenten

De belegging van het materieel bij de vervoerder heeft een aantal belangrijke implicaties:

1. **Splitting van de beheeractiviteiten tussen materieel en infrastructuur;**
2. **Overdracht van materieelbeheer** naar vervoerder.

De belegging van het materieel bij de vervoerder vergt daarmee (de aanpassing van) een aantal sturingsinstrumenten:

- **Afstemming van beheervisies/-plannen** tussen vervoerder en beheerder voor het borgen van een goede technische integratie van het materieel en de -infrastructuur;
- **Aanpassing van de vervoerconcessie** omtrent de verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer en de overdracht bij einde concessie.

8.3.4 Weging o.b.v. selectiecriteria

Orderingsvarianten	Integraliteit	(Kosten) efficiëntie	Effectiviteit	Toekomst-vastheid	Flexibiliteit	Organisatie	Implementatie mogelijkheid	Oplossing
C Materieel bij vervoerder	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○

Belangrijkste **voordelen** bij de belegging van het materieel bij de vervoerder zijn:

- **Volledige controle over vervoerketen** door vervoerder;
- **Bepaalde impact op organisatie.**

Belangrijkste **nadelen** bij de belegging van het materieel bij de vervoerder zijn:

- **Vergroting van kans op verstoringen** door splitsing van de interface tussen materieel en infrastructuur;
- **Beheerder en vervoerder staan niet op gelijke voet** in de monitoring en sturing van de vervoerconcessie en beheerafspraken;
- Planning en uitvoering van het **infrastructuurbeheer** blijft **vermengd met het politiek-bestuurlijke proces.**

De belegging van het materieelbeheer naar bij de vervoerder vraagt mogelijk om een **overplaatsing van ~6 FTE**. Dit kan een impact hebben op de arbeidsvoorwaarden maar is mogelijk te mitigeren middels goede afspraken tussen provincie en vervoerder. Daarnaast moet het kennisverlies op gebied van materieelbeheer worden gecompenseerd. Alle overige medewerkers blijven onderdeel van de provincie. De medewerkers van team TBO, TPM en (een deel van) EOVO worden overgeheveld naar het nieuwe domein.

De belegging van het materieelbeheer bij de vervoerder vergt een **aanpassing van de vervoerconcessie**. De eerste implementatiemogelijkheid betreft hiervoor december 2025, waarbij dit uitgangspunt reeds moet worden opgenomen in het Programma van Eisen. De vaststelling van het Programma van Eisen staat gepland voor begin 2023, waardoor dit als haalbaar wordt geacht. In de Nota van Uitgangspunten is hierover momenteel niks opgenomen.

Samengevat blijft, ook na de belegging van het materieelbeheer bij de vervoerder, een groot aantal van de huidige problemen bestaan in deze variant. De variant draagt niet structureel bij aan een verbetering van de reizigerstevredenheid en kostenefficiëntie, en is daarmee **geen oplossing**.

8.4 Variant D: Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder

Variant D, **provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder**, betreft een combinatie van varianten B en C. De verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling van de brede mobiliteit en het openbaar vervoer (concessieverlening en ontwikkeling) blijft belegd binnen de provincie. Deze taken zijn strategisch van aard en typisch publiek. Op dit gebied verandert er dus niets. De uitvoerende taken van het beheer en onderhoud van de traminfrastructuur wordt belegd bij een publieke juridische entiteit (provinciale beheerorganisatie), en het materieelbeheer van bus en tram wordt belegd bij een private partij (vervoerder). De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de oude situatie in Amsterdam (GVB) en de situatie op het hoofdrailnet (ProRail, NS en andere vervoerders);

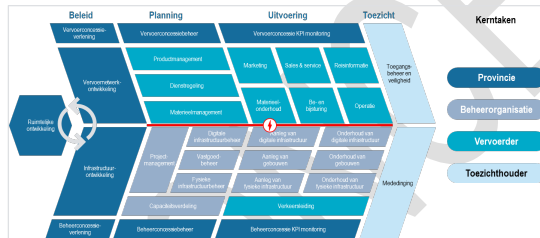
Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus		
	Concessieverlening	Ontwikkeling	Infrastructuurbeheer	Materieelbeheer	Exploitatie	Materieelbeheer	Exploitatie
D Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	Provincie	Provincie	Beheerorganisatie	Beheerorganisatie	Vervoerder	Vervoerder	Vervoerder

8.4.1 Ordening

In deze variant worden de uitvoeringsverantwoordelijkheden als volgt belegd:

- **Ontwikkeling en concessieverlening** voor brede mobiliteit bij de provincie;
- **Beheer van traminfrastructuur** bij de beheerorganisatie;
- **Vervoer van tram en bus en beheer van tram- en busmaterieel** bij de vervoerder.

Figuur 25: Ordening bij de provinciale beheerorganisatie

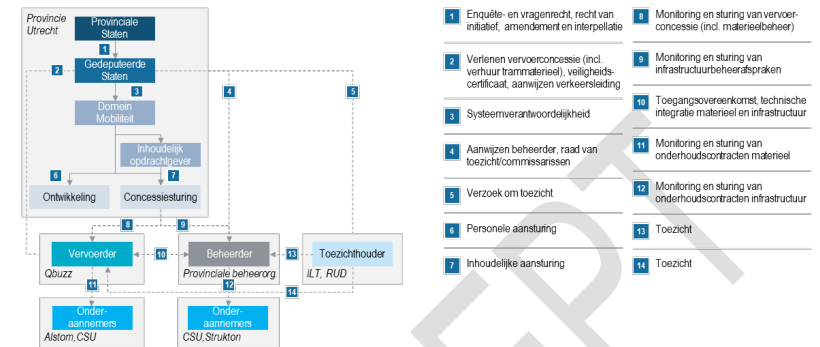


De implicaties op het gebied van ordening zijn in deze variant gelijk aan variant C, materieel bij de vervoerder. Evenals in variant C krijg de vervoerder **volledige controle over de vervoerketen** door de belegging van het materieelbeheer bij de vervoerder. Hierdoor kan de vervoerder beter invulling geven aan haar exploitatie en het dagelijkse reizigersbelang zo goed mogelijk dienen. Tegelijkertijd ontstaat er een snijvlak van de vervoer- en beheertaken in de **interface tussen materieel en infrastructuur**. Dit kan het risico op verstoringen vergroten en leiden tot suboptimalisaties in het beheer en onderhoud van de OV-assets.

8.4.2 Governance

De governance een provinciale beheerorganisatie met belegging van het materieel bij de vervoerder is gelijkend aan de governance in variant B. De provinciale beheerorganisatie is daarbij een **zelfstandige organisatie met de provincie als 100% aandeelhouder**.

Figuur 26: Governance bij de provinciale beheerorganisatie met materieel bij de vervoerder



De implicaties op het gebied van governance zijn grotendeels gelijk aan de inrichting van variant B (provinciale beheerorganisatie). De inrichting van een provinciale beheerorganisatie creëert een **platte en eenduidige organisatiestructuur** met een **duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden** en mogelijkheid tot spiegeling van processen met de vervoerder. Het is tevens mogelijk om een aparte financiële administratie en begroting te voeren en het eigendom van de assets over te hevelen. Binnen de provincie worden verantwoordelijkheden bij **één integraal verantwoordelijke** en staan **beheer en vervoerder op gelijke voet** in de monitoring en sturing van afspraken.

Voor het **technisch beheer** van het tramsysteem is echter significant meer afstemming nodig tussen beheerder en vervoerder. Een goede technische integratie van materieel en infrastructuur is cruciaal om het risico op verstoringen te minimaliseren. Het opknippen van deze verantwoordelijkheden vergroot daarmee het risico;

In de huidige contractsituatie ontstaan er ook **dubbele aansturinglijnen naar de onderaannemers**. Partijen die gecontracteerd worden door de vervoerder moeten gebruik maken van faciliteiten van de beheerder. De verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer valt immers onder de vervoerder en de verantwoordelijkheid voor de gebouwen bij de beheerder;

Bij einde van de concessie is ook nadrukkelijk aandacht benodigd voor een goede **overdracht van het materieel** naar de nieuwe vervoerder. Bij aanvang van de concessie is een nulmeting nodig en bij einde concessie een eindmeting om de staat van het materieel te beoordelen. Dit kan mogelijk leiden tot verschillen in inzichten en juridische geschillen.

8.4.3 Sturingsinstrumenten

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie met materieel bij de vervoerder heeft een aantal belangrijke implicaties:

1. **Inrichting van een zelfstandige provinciale beheerorganisatie** met 100% aandeelhouderschap vanuit de provincie;
2. **Splitsing van de beheeractiviteiten tussen materieel en infrastructuur**.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie met materieel bij de vervoerder vergt daarmee (de aanpassing van) een aantal sturingsinstrumenten:

- **Inrichting van een beheerconcessie** tussen gedeputeerde staten en provinciale beheerorganisatie ten behoeve van monitoring en sturing van beheersafspraken vanuit concessiesturing;

- **Inrichting van een raad van toezicht/commissarissen** bij de provinciale beheerorganisatie ten behoeve van monitoring en sturing vanuit aandeelhouderschap provincie;
- **Afstemming van beheervisies/-plannen** tussen vervoerder en beheerder voor het borgen van een goede technische integratie van het trammaterieel en de -infrastructuur;
- **Aanpassing van de vervoerconcessie** omtrent de verantwoordelijkheid voor het materieelbeheer en de overdracht bij einde concessie.

8.4.4 Weging o.b.v. selectiecriteria

Orderingsvarianten	Integraliteit	(Kosten) efficiëntie	Effectiviteit	Toekomstvastheid	Flexibiliteit	Organisatie	Implementatie mogelijkheid	Oplossing
D Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	●●○	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●○	●●○	●●●●

Belangrijkste **voordelen** bij een provinciale beheerorganisatie met materieel bij de vervoerder zijn:

- **Volledige controle over vervoerketen** door vervoerder;
- Inrichting van **eenduidige verantwoordelijkheid** en integrale sturing op het openbaar vervoersysteem en de OV-business case;
- **Beheerder en vervoerder staan op gelijke voet** in de monitoring en sturing van de vervoerconcessie en beheerafspraken.

Belangrijkste **nadelen** bij een provinciale beheerorganisatie en materieel bij de vervoerder zijn:

- **Beperkte realisatie van voordelen** als gevolg van kleine schaal van het tramsysteem;
- **Verlies van schaalvoordelen** in beheeractiviteiten;
- **Vergroting van kans op verstoringen** door splitsing van de interface tussen materieel en infrastructuur.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie vergt de oprichting van een nieuwe juridische entiteit maar dit is **op relatief korte termijn haalbaar**. De medewerkers van team TBO en TPM worden overgeheveld naar de provinciale beheerorganisatie maar dit heeft geen arbeidsvoorwaardelijke implicaties.

De belegging van het materieelbeheer naar bij de vervoerder vraagt mogelijk om een **overplaatsing van ~6 FTE**. Dit kan een impact hebben op de arbeidsvoorwaarden maar is mogelijk te mitigeren middels goede afspraken tussen provincie en vervoerder. Daarnaast moet het kennisverlies op gebied van materieelbeheer worden gecompenseerd. Alle overige medewerkers blijven onderdeel van de provincie. De medewerkers van team TBO, TPM en (een deel van) EOJ worden overgeheveld naar het nieuwe domein.

De belegging van het materieelbeheer bij de vervoerder vergt een **aanpassing van de vervoerconcessie**. De eerste implementiemogelijkheid betreft hiervoor december 2025, waarbij dit uitgangspunt reeds moet worden opgenomen in het Programma van Eisen. De vaststelling van het Programma van Eisen staat gepland voor begin 2023, waardoor dit als haalbaar wordt geacht. In de Nota van Uitgangspunten is hierover momenteel niks opgenomen.

Samengevat biedt de inrichting van een provinciale beheerorganisatie met materieel bij de vervoerder een oplossing voor de huidige problemen binnen het Trambedrijf. Vanwege de huidige beperkte schaal van het tramsysteem is het echter onzeker of de mogelijke voordelen van een grotere controle van de vervoerder over het materieel opwegen tegen de mogelijke risico's van grotere verstoringen door het splitsen van materieel- en infrastructuurbeheer. Om die reden wordt variant D gezien als mogelijke **goede oplossing na realisatie van een eventuele schaalsporg**.

8.5 Variant E: Volledige beheer bij de vervoerder

In de laatste variant E, het volledige beheer bij de vervoerder, wordt de verantwoordelijkheid voor **beheer van materieel en infrastructuur overgedragen aan de vervoerder**. De provincie blijft verantwoordelijk voor de ontwikkeling en concessieverlening, maar het volledige beheer van bus en tram wordt bij een private partij ondergebracht. De overdracht van het beheer naar de vervoerder staat los van het eigenaarschap. Het materieel en de infrastructuur blijven eigendom van de provincie. De inrichting is daarmee vergelijkbaar met de situatie in Lyon (TCL).

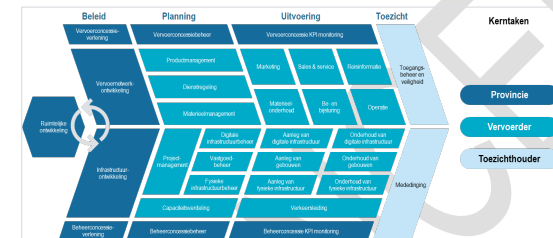
Orderingsvarianten	OV		Tram		Bus	
	Concessieverlening	Ontwikkeling	Infrastructuurbeheer	Materieelbeheer	Exploitatie	Materieelbeheer
E Volledige beheer bij vervoerder	Provincie		Vervoerder			

8.5.1 Ordening

In deze variant worden de uitvoeringsverantwoordelijkheden als volgt belegd:

- **Ontwikkeling en concessieverlening** voor brede mobiliteit bij de provincie;
- **Vervoer en beheer van infrastructuur en materieel** voor tram en bus bij de vervoerder.

Figuur 27: Ordening bij de provinciale beheerorganisatie



De belegging van alle beheer- en vervoertaken bij de vervoerder borgt de **integraliteit van het gehele OV-systeem**. De vervoerder heeft daarmee volledige controle en flexibiliteit in het afstemmen van beheer en onderhoud aan infrastructuur en materieel ten behoeve van een goede exploitatie.

De belegging van het infrastructuur- en materieelbeheer bij de vervoerder geeft de vervoerder **volledige controle over de gehele beheer- en vervoerketen**. De vervoerder kan zelf bepalen op welke momenten zij haar schoonmaak en onderhoud uitvoert aan zowel infrastructuur als materieel. Op die manier heeft de vervoerder de grootste flexibiliteit in de exploitatie en kan zij het reizigersbelang het beste dienen.

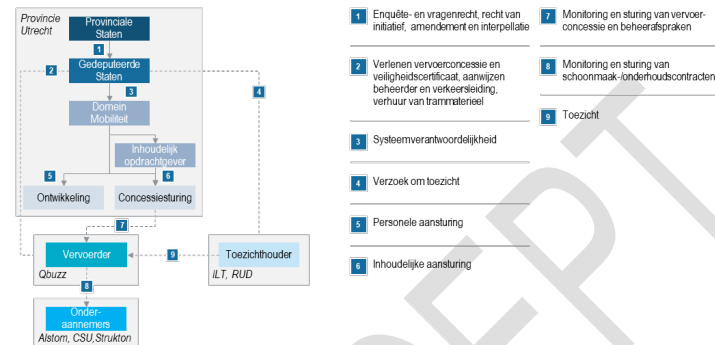
De provincie blijft verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem, de monitoring en sturing van de concessie, en voor de sturing op de OV-businesscase. Deze verantwoordelijkheid wordt belegd bij **één integraal verantwoordelijke**.

Om de lange-termijn-ontwikkeling van het openbaar vervoersysteem te borgen wordt aanbevolen om **grote vernieuwingen of uitbreidingen** van de infrastructuur, en de aanschaf van nieuw materieel, als een groot project te beschouwen. Hierbij is een nauwe samenwerking tussen de provincie (als financier en ontwikkelaar) en vervoerder (als beheerder) cruciaal. De eindverantwoordelijkheid blijft in alle gevallen liggen bij de provincie als systeemverantwoordelijke en financier.

8.5.2 Governance

Bij de belegging van het volledige beheer bij de vervoerder is er niet langer sprake van een beheerorganisatie binnen de provincie. Binnen de provincie is een inhoudelijk opdrachtgever verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het openbaar vervoer en de monitoring en sturing van de concessies en OV-businesscase. De verantwoordelijkheid voor het **beheer van de infrastructuur en het materieel** komt te liggen bij een **private vervoerder**.

Figuur 28: Governance bij materieel bij de vervoerder



In deze variant wordt de **aansturing vanuit de provincie sterk vereenvoudigd** en is geen afstemming meer benodigd tussen vervoerder en beheerder.

Door de belegging van het volledige beheer bij de vervoerder wordt de **dagelijkse operatie ontkoppeld** van het politieke proces. De sturingsmogelijkheden vanuit de politiek zijn daarbij minder groot dan in het geval van een publieke beheerorganisatie. Indien de vervoerconcessie niet op de juiste manier wordt ingericht bestaat het risico dat gedurende de looptijd van de concessie niet op de gewenste manier kan worden gestuurd.

Bij einde van de concessie is ook nadrukkelijk aandacht benodigd voor een goede **overdracht van de infrastructuur en het materieel naar de nieuwe vervoerder**. In de aansturing en monitoring moet worden geborgd dat het onderhoud op voldoende niveau blijft gedurende de looptijd van de concessie en niet wordt gedreven door een kortere concessieduur dan de levensduur van OV-assets.

8.5.3 Sturingsinstrumenten

De inrichting van het volledige beheer bij de vervoerder heeft een aantal belangrijke implicaties:

1. **Overdracht van alle beheeractiviteiten** naar de vervoerder.

De inrichting van het volledige beheer bij de vervoerder vergt daarmee (de aanpassing van) een aantal sturingsinstrumenten:

- **Inrichting van beheerconcessie** voor beheer en onderhoud van materieel en infrastructuur inclusief kwaliteitsstandaarden bij overdracht bij einde concessie.

8.5.4 Weging o.b.v. selectiecriteria

Orderingsvarianten	Integraliteit	(Kosten) efficiëntie	Effectiviteit	Toekomstvastheid	Flexibiliteit	Organisatie	Implementatie mogelijkheid	Oplossing
E Volledige beheer bij vervoerder	●●●●	●●●○	●●●●	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○	●●●○

Belangrijkste **voordelen** bij het volledige beheer bij de vervoerder zijn:

- **Volledige controle over beheer- en vervoerketen** door vervoerder;
- **Verbetering van (kosten)efficiëntie** door afstemming van beheer- en vervoerprocessen;
- **Stimulatie van innovatie** in beheer door grotere marktwerking.

Belangrijkste **nadelen** bij het volledige beheer bij de vervoerder zijn:

- **Verlies van cruciale kennis** op het gebied van beheer bij de provincie;
- **Bepaalde ervaring bij vervoerders** op het gebied van infrastructuurbeheer;
- **Mogelijke beperkte risicobereidheid** bij vervoerders voor beheer van infrastructuur.

De belegging van het volledige beheer bij de vervoerder vraagt mogelijk om een **overplaatsing van ~65 FTE**. Dit kan een impact hebben op de arbeidsvoorwaarden maar is mogelijk te mitigeren middels goede afspraken tussen provincie en vervoerder. De medewerkers van team EOVB blijven onderdeel van de provincie.

De belegging van het volledige beheer bij de vervoerder vergt de **inrichting van een nieuwe beheerconcessie**. Idealiter zou deze beheerconcessie van start gaan bij de eerstvolgende nieuwe vervoerconcessie in december 2025. De inrichting en uitvraag van een nieuwe beheerconcessie vergt echter dusdanige doorlooptijd dat dit als **niet haalbaar** wordt geacht op korte termijn. Bij de inrichting van een volgende concessie in 2035 zou dit opnieuw kunnen worden bekeken.

Aditioneel is het relatief **ongebruikelijk voor private vervoerders** om de verantwoordelijkheid voor het infrastructuurbeheer op zich te nemen. Daarbij komt dat de risicobereidheid van vervoerders sterk is afgenomen vanwege de grote gevolgen en onzekere toekomst van COVID-19. Daarmee wordt tevens de ervaring en bereidheid van private vervoerders als onvoldoende geacht om op korte termijn realiseerbaar te zijn.

Samengevat draagt de inrichting van het volledige beheer bij de vervoerder bij aan een structurele verbetering van de reizigerstevredenheid en kostenefficiëntie. Het verlies aan cruciale kennis bij de provincie is echter groot en slechts weinig marktpartijen hebben voldoende ervaring en zijn bereid om de risico's voor het infrastructuurbeheer te dragen. Daarnaast wordt de realisatie van deze variant op korte termijn niet haalbaar geacht. Om die redenen biedt variant E **geen oplossing** voor de situatie.

9. Advies t.a.v. orderings- en governancestructuur

9.1 Leidende ontwerpprincipes

Elk OV-systeem is uniek en er zijn veel verschillende eigendoms- en governancestructuren mogelijk. Het ultieme model bestaat niet en elk model kent voor- en nadelen en rechtvaardigt andere keuzen. Anderzijds zijn in de verkenning een aantal leidende ontwerpprincipes geformuleerd die in elke variant hetzelfde zijn:

- De verantwoordelijkheid voor concessieverlening en ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk blijft in alle varianten belegd binnen de provincie;
- De exploitatie van het openbaar vervoer (inclusief verkeersleiding en beheer van het busmaterieel) blijft in alle varianten belegd bij de vervoerder.

Concessieverlening en ontwikkeling blijft belegd binnen de provincie

In alle varianten zijn en blijven de verantwoordelijkheid voor de concessieverlening en ontwikkeling van het openbaar vervoer (inclusief integrale sturing op de OV-business case) belegd binnen de provincie, vanwege de grote verwevenheid met de ontwikkeling van bredere mobiliteitssysteem en de ruimtelijke ontwikkeling. Het beleid blijft daarmee volledig belegd binnen de provincie, waarbij Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten dezelfde (wettelijke) rechten en plichten houden als in de huidige situatie. Het beleid stelt onder meer vast hoe het OV-netwerk zich de komende jaren gaat ontwikkelen, aan welke eisen de vervoerder en beheerder moeten voldoen, en hoeveel financiële middelen beheerder en vervoerder ter beschikking hebben.

Aanbevolen wordt om de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeltaak, het concessiebeheer en sturing op de OV-businesscase bij één integraal verantwoordelijke voor het openbaar vervoer binnen de provincie te beleggen. Additioneel moeten de beheerafspraken met de beheerder worden geformaliseerd en dienen beheerder en vervoerder op gelijke voet te staan in de monitoring en sturing vanuit de provincie.

Exploitatie (inclusief verkeersleiding en busmaterieel) blijft belegd bij de vervoerder

Ook is en blijft de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de vervoerconcessies (inclusief verkeersleiding en beheer van busmaterieel) in alle varianten belegd bij de vervoerder, conform de Nota van Uitgangspunten voor de nieuwe concessies. De provincie heeft hier expliciet voor gekozen omdat zij op dit moment niet beschikt over een eigen vervoerbedrijf, de concessieverlening van de U-OV-concessie naar tevredenheid is verlopen, en het tijdpad en proces naar een eigen vervoerbedrijf teveel inspanningen en onzekerheden met zich mee brengen. Een inrichting gelijkend op de situatie in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is derhalve buiten beschouwing gelaten.

De beleidsmatige kerntaken die strategisch van aard en typisch publiek zijn, blijven dus bij de provincie. Het bus- en tramvervoer is en blijft ondergebracht bij de vervoerder. Het beheer en onderhoud richt zich voornamelijk op planning en uitvoering en is meer tactisch en operationeel van aard. Deze operationele taken kunnen volledig publiek worden belegd (varianten A en B), volledig privaat (variant E) of verdeeld (infrastructuur publiek en materieel privaat, zoals in varianten C en D).

9.2 Belegging en inrichting van beheeractiviteiten

Voor de huidige situatie van het tramsysteem in Utrecht wordt aanbevolen om een **provinciale beheerorganisatie** in te richten in de vorm van een **publieke onderneming** met de provincie als 100% aandeelhouder (**variant B**):

- De verantwoordelijkheid voor het infrastructuurbeheer is het beste belegd binnen het publieke domein ter behoud van cruciale kennis in de ontwikkeling van het OV-netwerk;
- De dagelijkse operatie is gebaat bij een provinciale beheerorganisatie die is gescheiden van het politiek-bestuurlijke proces om effectiever en efficiënter te kunnen opereren;
- De kleine schaal van het Utrechtse tramsysteem maakt dat de voordelen van een integrale vervoerketen (meer controle en flexibiliteit bij de vervoerder) niet opwegen tegen de voordelen van een integrale beheerketen (robuuster systeem met minder verstoringen);
- De inrichting van een publieke onderneming maakt het eenvoudiger om beheerafspraken te formaliseren, beheerder en vervoer op gelijke voet te zetten en toekomstige investeringen mogelijk te maken.

Infrastructuurbeheer is het beste belegd binnen het publieke domein

Het beheer en onderhoud van de infrastructuur (inclusief gebouwen, haltes en telematica) vergt veelal grote investeringen met een sterke focus op de lange termijn. Voor de ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk is het cruciaal om voldoende technische kennis binnenshuis te hebben. De looptijd van OV-concessies is over het algemeen significant korter dan de levensduur van de meeste OV-assets (10 jaar vs. >30 jaar). Het beleggen van het infrastructuurbeheer bij een vervoerder zou dus kunnen leiden tot een sterkere focus op de korte termijn dan gewenst is. Daarnaast zou hiermee cruciale kennis op het gebied van infrastructuurbeheer binnen de provincie verloren gaan.

De belegging van het infrastructuurbeheer bij een private vervoerder zou tevens de inrichting van een separate beheerconcessie vergen. Idealiter zou deze beheerconcessie van start gaan bij de eerstvolgende nieuwe vervoerconcessie in december 2025. De inrichting en uitvraag van een nieuwe beheerconcessie vergt echter dusdanige doorlooptijd dat dit als niet haalbaar wordt geacht op korte termijn.

Additioneel is het relatief ongebruikelijk voor private vervoerders om de verantwoordelijkheid voor het infrastructuurbeheer op zich te nemen. Daarbij komt dat de risicobereidheid van vervoerders sterk is afgenomen vanwege de grote gevolgen en onzekere toekomst van COVID-19. Daarmee wordt tevens de ervaring en bereidheid van private vervoerders als onvoldoende geacht om op korte termijn realiseerbaar te zijn.

Om die redenen wordt aanbevolen het infrastructuurbeheer te beleggen binnen het publieke domein.

De dagelijkse operatie is gebaat bij een provinciale beheerorganisatie

De dagelijkse operatie van beheeractiviteiten is gebaat bij een platte en eenduidige organisatiestructuur met een duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden, met één eindverantwoordelijke voor zowel personeel als inhoud. De tramoperatie is een 24-uursbedrijf waarbij besluiten op elk moment moeten kunnen worden gemaakt. Een platte organisatiestructuur helpt om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk te beleggen en de dagelijkse operatie slagkrachtig te maken. De organisatiestructuren, processen en werkwijzen van beheerder en vervoerder worden zoveel mogelijk gespiegeld om een goede samenwerking te faciliteren.

De dagelijkse operatie is bij voorkeur ontkoppeld van het politiek-bestuurlijke proces. Het openbaar vervoersysteem is een 24-uursoperatie met een dynamische karakter. Het politiek-bestuurlijke proces is daartegen meer beleidsmatig en strategisch van aard. Gegeven de verschillende dynamiek van beide processen is het wenselijk om deze op enige afstand van elkaar te plaatsen, zodat verschillende prioriteiten en tijdshorizonten niet door elkaar lopen.

In de monitoring en sturing van de vervoerconcessie en beheerafspraken is het belangrijk dat vervoerder en beheerder op gelijke voet staan ten opzichte van de provincie als opdrachtgever. Dit is in de huidige situatie niet het geval doordat de beheerder en verantwoordelijke voor monitoring en sturing binnen dezelfde organisatie vallen, en de verantwoordelijkheid voor monitoring en sturing van de beheerder niet duidelijk is belegd. Daarbij is het belangrijk dat ook de beheerder formeel verantwoording aflegt over het nakomen van haar afspraken en prestatienormen zoals vastgelegd in de beheerafspraken.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie voldoet het beste aan bovenstaande uitgangspunten en wordt om die redenen wordt aanbevolen voor de inrichting van beheeractiviteiten.

De voordelen van een integrale vervoerketen wegen niet op tegen een integrale beheerketen

In de basis heeft het de voorkeur om het materieelbeheer bij de vervoerder te beleggen. De vervoerder heeft op die manier de volledige controle en vrijheid over de inzet van haar materieel. En kan op (kosten)efficiëntie wijze het reizigersbelang het beste dienen. Nadeel is dat infrastructuur en materieel minder goed op elkaar zijn afgestemd waardoor meer grote verstoringen kunnen optreden.

De belegging van het materieelbeheer bij de provinciale beheerorganisatie heeft juist als grote voordeel dat het beheer en onderhoud van het trammaterieel en de -infrastructuur op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze technische systeemintegratie vergroot de robuustheid van het systeem sterk met minder kans op grote verstoringen. Ook bij een uitbreiding van het tramnetwerk is een goede technische systeemintegratie gewenst. De verminderde controle en vrijheid van de vervoeder over de inzet van het materieel kan door middel van goede functionele beheerafspraken worden opgelost.

Binnen het Utrechtse tramsysteem zijn de eventuele voordelen van het materieelbeheer bij de vervoerder echter beperkt. Het huidige tramsysteem bestaat momenteel uit slechts twee lijnen. De kleine schaal beperkt daarmee de vrijheidsgraden in de inzet en het onderhoud van het materieel. De kleine schaal maakt ook dat verstoringen een relatief grote impact hebben op de reiziger vanwege de beperkte omreismogelijkheden. Ondanks de normaliter logische redenen om het materieel bij de vervoerder te beleggen, is de reiziger in de huidige situatie het beste gediend met een zo robuust mogelijk systeem. Om die reden wordt aanbevolen om het materieelbeheer bij de provinciale beheerorganisatie te beleggen. In geval van een eventuele schaalessprong (en daarmee vergroting van het tramnetwerk) op termijn het materieelbeheer bij de vervoerder worden belegd.

De inrichting van een publieke onderneming met de provincie als 100% aandeelhouder past het beste bij de gewenste provinciale beheerorganisatie

Vanuit het advies voor de inrichting van een provinciale beheerorganisatie resteert de vraag hoe dit het beste te organiseren. Voor de provinciale beheerorganisatie wordt aanbevolen om deze in te richten als publieke onderneming met de provincie als 100% aandeelhouder. Door het inrichten van een zelfstandige organisatie kunnen beheerafspraken eenvoudiger worden geformaliseerd. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten kunnen op die manier beleidsmatig beter sturen op de prestaties en financiering van de beheeractiviteiten. Daarnaast kan een verzelfstandigde beheerorganisatie eenvoudiger bedrijfsmatiger worden gestuurd ter verbetering van de kostenefficiëntie/dekkingsgraad. Dit vergt tevens de inrichting van de benodigde bedrijfsmatige ondersteuning binnen de beheerorganisatie.

Een aparte entiteit draagt tevens bij aan het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten. Gezien de relatief grote omvang van de tramactiviteiten slaan deze nu dominant neer in de begroting en balans. Het splitsen van dit bedrijfsvoeringonderdeel van de rest van de provinciale organisatie maakt het inzicht voor Provinciale Staten groter.

Aditioneel biedt een publieke B.V. de mogelijkheid om de OV-assets over te hevelen om zo de solvabiliteitspositie van de provincie te verbeteren. Hiermee worden eventuele nieuwe investeringen binnen het openbaar vervoer mogelijk gemaakt (de zgn. schaalessprong) en ontstaat meer ruimte voor investeringen in andere domeinen buiten Mobiliteit.

De inrichting van een agentschap is niet gewenst vanwege de complexere governancestructuur en beperkte scheiding van het politiek-bestuurlijke en operationele proces. Hiermee zou een groot aantal van de huidige problemen blijven bestaan. De inrichting van een zbo is eveneens niet aan de orde omdat deze bij wet of bij ministeriele regeling dient te worden opgericht, en zodoende niet mogelijk is binnen de provincie. Een publiekrechtelijke vormgeving zoals een gemeenschappelijke regeling ligt ook niet voor de hand, nu de provincie uiteindelijk dient op te treden als (enig) eigenaar. De gemeenschappelijke regeling wordt juist gebruikt voor samenwerking tussen meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen. De inrichting van een private onderneming is evenmin gewenst vanwege het publieke belang van de beheeractiviteiten en de wens kennis te behouden binnen het publieke domein.

9.3 Conclusie

Samengevat wordt aanbevolen om de beheeractiviteiten voor het trammaterieel en de infrastructuur (inclusief gebouwen, haltes en telematica) te beleggen bij een **provinciale beheerorganisatie** in de vorm van een publieke onderneming **met de provincie als 100% aandeelhouder**. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- *Realisatie van een slagvaardige, krachtige en stabiele tramorganisatie:* De inrichting van een provinciale beheerorganisatie draagt bij aan een bedrijfsmatigere afbakening van de uitvoerende taken met een grotere focus op beheertaken. Door een platte en eenduidige organisatiestructuur met duidelijke hiërarchie en verantwoordelijkheden kunnen verantwoordelijkheden lager worden belegd en de slagkracht worden vergroot;
- *Vergroting van de sturingsmodelijkheden voor Provinciale Staten:* De formalisering van beheerafspraken middels een beheerconcessie vereenvoudigt de beleidsmatige sturing op de prestaties en financiering van beheeractiviteiten. De inrichting van een aparte entiteit vergroot het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten;
- *Versterking van toekomstbestendigheid van het tramsysteem:* De inrichting van een provinciale beheerorganisatie biedt de provincie betere mogelijkheden om zich op te stellen als strategische gesprekspartner richting het Rijk en andere stakeholders. Een overheveling van de OV-assets naar een provinciale beheerorganisatie creëert tevens meer ruimte voor investeringen in het openbaar vervoer en andere domeinen binnen de provincie. In geval van een eventuele schaalessprong kan het systeem op termijn doorgroeien naar een variant waarin het materieelbeheer bij de vervoerder wordt belegd.
- *Bijdrage aan hoofddoelen van het openbaar vervoer:* Het in één hand beleggen van materieelbeheer en infrastructuurbeheer vergroot de robuustheid van het tramsysteem en draagt daarmee bij aan het verbeteren van de reizigerstevredenheid. De inrichting van een provinciale beheerorganisatie versterkt het bedrijfsmatig handelen en de verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business-case wordt belegd bij één verantwoordelijke binnen de provincie. Dit draagt bij aan het verbeteren van de kostenefficiëntie.

Figuur 29: Weging van varianten op selectiecriteria

Orderingsvarianten	Integraliteit	(Kosten-) efficiëntie	Effectiviteit	Toekomst- vastheid	Flexibiliteit	Organisatie	Implementatie- mogelijkheid	Oplossing
A Geoptimaliseerde huidige situatie	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○
B Provinciale beheerorganisatie	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●
C Materieel bij vervoerder	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○	●○○
D Provinciale beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	●○○	●●●	●●●	●●●	●●●	●○○	●○○	●●●
E Volledige beheer bij vervoerder	●●●	●○○	●●●	●○○	●○○	●○○	●○○	●●●

9.4 Impact op stakeholders

Uiteindelijk is bovenstaande allemaal gericht op het zo goed mogelijk bedienen van de reiziger. Met het in één hand beleggen van het materieel- en infrastructuurbeheer wordt de robuustheid van het systeem geborgd en de kans op grote verstoringen geminimaliseerd. Door betere functionele beheerafspraken heeft de vervoerder meer controle over het materieel en kan zij deze optimaal inzetten. Tevens kunnen beheerder en vervoerder in de nieuwe governancestructuur beter samenwerken (door een gelijkwaardige positie t.o.v. de opdrachtgever en gespiegelde organisatie), waardoor problemen worden voorkomen en/of sneller verholpen. De reiziger is daarom gebaat bij de voorgestelde inrichting.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie maakt het voor Provinciale Staten eenvoudiger om te sturen op beleid, prestaties en financiering van de beheeractiviteiten door het formaliseren van de beheerafspraken middels een beheerconcessie aan een zelfstandige juridische entiteit. Een aparte entiteit draagt tevens bij aan het inzicht dat Provinciale Staten krijgt over het totaal van de investeringen en kosten van het openbaar vervoer in relatie tot de andere provinciale activiteiten. De gedeputeerde Mobiliteit is als opdrachtgever van de beheerconcessie in de eerste lijn verantwoordelijk voor de prestaties van de beheerorganisatie. De gedeputeerde Financiën is als aandeelhouder van de beheerorganisatie verantwoordelijk in de tweede lijn.

Voor de vervoerder verandert op het gebied van verantwoordelijkheden niets. De inrichting van een provinciale beheerorganisatie maakt het wel duidelijker voor een vervoerder wie binnen de provincie welke verantwoordelijkheden heeft en plaatst de vervoerder op gelijke voet met de beheerder. Het is tevens makkelijker voor vervoerder en beheerder om organisatiestructuren, processen en werkwijzen op elkaar af te stemmen.

De inrichting van een provinciale beheerorganisatie heeft beperkt impact op de organisatie. De structuur van de beheerorganisatie zal op een aantal plekken wijzigen, maar voornamelijk resulteren in een heldere belegging van verantwoordelijkheden met duidelijke rapportagelijnen en één eindverantwoordelijke voor zowel inhoud als personeel. Op basis van een eerste juridische toets is er geen impact op arbeidsvoorwaarden.

De inrichting van een zelfstandige entiteit met de provincie als 100% aandeelhouder biedt gemeenten en het Rijk betere mogelijkheden om in de toekomst te kunnen mee-investeren in een eventuele uitbreiding van het tramsysteem. Verder sluit de inrichting van een provinciale beheerorganisatie goed aan bij de ontwikkeling van de OV-alliantie.

9.5 Toekomstperspectief

Gegeven de beperkte schaal van het huidige tramsysteem wordt de inrichting van een provinciale beheerorganisatie (variant B) aanbevolen. Deze variant geeft tenminste de komende tien jaar een goede invulling aan de uitdagingen van de provincie Utrecht. In geval van een eventuele schaalsporg (en daarmee vergroting van het tramnetwerk) kan het systeem op termijn doorgroeien naar een variant waarin het materieelbeheer bij de vervoerder wordt belegd (variant D). Deze afweging zal te zijner tijd opnieuw moeten worden gemaakt.

10. Advies t.a.v. de realisatie van grote infrastructurele OV-projecten

10.1 Classificatie van projecten

Conform de richtlijnen van de provincie Utrecht zoals beschreven in de 'Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren' kunnen projecten worden ingedeeld in **drie categorieën**:

1. Reguliere investeringsprojecten (EUR <15 mln.);
2. Grote investeringsprojecten (EUR >15 mln., maar niet complex);
3. Complexe investeringsprojecten (EUR >15 mln. en complex).

Complexe investeringsprojecten worden als dusdanig beschouwd als een project voldoet aan tenminste drie van de hieronder genoemde factoren:

- Grote impact op de provinciale bedrijfsvoering;
- Grote impact op de samenleving;
- Doorlooptijd > 5 jaar;
- Grote mate van betrokkenheid van meerdere externe partijen;
- Grote politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
- Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- Substantiële provinciale verantwoordelijkheid;
- Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces.

Grote infrastructurele projecten (bijvoorbeeld Uithoflijn, VRT) worden daarmee gezien als complexe investeringsprojecten. Voor de basisinrichting van grote infrastructurele projecten wordt aanbevolen om aan te sluiten bij de vigerende richtlijnen vanuit de provincie. Dit bevordert de beheersbaarheid van het proces en de benodigde afstemming met PS. Overigens worden op korte termijn geen nieuwe grote infrastructurele projecten verwacht binnen de provincie Utrecht. Gegeven de ambities van de schaalsporg OV kan dit vanaf 2030 wederom aan de orde zijn.

Voor **reguliere en grote investeringsprojecten** gericht op vervanging, beheer en onderhoud (bijvoorbeeld vervanging van wissels) wordt aanbevolen om deze te beleggen binnen de projectentak van de provinciale beheerorganisatie conform de reguliere governanceinrichting.

10.2 Fasering van grote infrastructurele projecten

Grote infrastructurele projecten kennen vaak een lange doorlooptijd. Conform de nota Investeren wordt aanbevolen om complexe project op te delen conform onderstaande **fasering**:

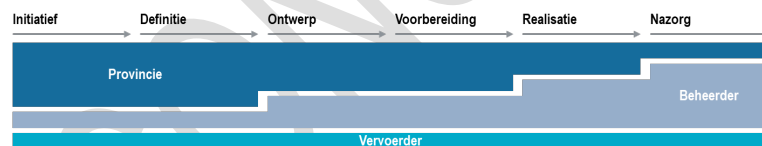
- **Initiatiefase:** Verkrijgen van een gelijk beeld van (de omvang van) het op te lossen probleem (Principebesluit);
- **Definitiefase:** Opstellen compleet en concreet eisenpakket. Verwachtingen van betrokkenen over het projectresultaat zijn aan het eind helder (Projectuitwerkingsbesluit);
- **Ontwerpfase:** Het maken van ontwerpen waarmee het projectresultaat bereikt kan worden. Voorlopig ontwerp, keuze voorkeursalternatief (Ontwerpbesluit);
- **Vorbereidingsfase:** Uitvoeren voorbereidende activiteiten voor aanvang van de realisatie van het project (o.a. Ruimtelijke ordening, grondverwerving Samenwerkingsovereenkomsten, aanbestedingsstukken) (Besluit start aanbesteding);
- **Realisatiefase:** Maken van het projectresultaat en overdragen aan beheerder (Overdrachtsbesluit);
- **Nazorgfase:** Oplossen laatste restpunten, formeel afsluiten project (Dechargebesluit).

In geval van een complexe investering vindt **besluitvorming en informeren** van PS als volgt plaats:

- **Principebesluit:** Het principebesluit wordt vastgesteld in het MIP. Hiervoor wordt PS geïnformeerd over:
 - Het te bereiken resultaat;
 - Nut en noodzaak;
 - Indicatieve raming (zeer globale inschatting);
 - Mijlpalenoverzicht;

- o Mogelijke risico's die zich voordoen;
- o Bewijs van akkoord toets fase-overgang.
- **Projectuitwerkingsbesluit:** Het projectuitwerkingsbesluit betreft een apart Statenvoorstel. Hiervoor wordt PS geïnformeerd over:
 - o Governancestructuur projectorganisatie;
 - o Samenwerkingsovereenkomsten;
 - o Overzicht belangrijkste eisen (bijv. deel van de KES);
 - o Globale raming en raming van de te maken kosten in de ontwerpfase (voorbereidingskrediet);
 - o Geactualiseerd mijlpalenoverzicht;
 - o Mogelijke risico's die zich voordoen;
 - o Bewijs van akkoord toets fase-overgang.
- **Ontwerpbesluit:** Het ontwerpbesluit betreft een Apart Statenvoorstel. Hiervoor wordt PS geïnformeerd over:
 - o Inzicht hoe men tot de variantenafweging is gekomen;
 - o Beschrijving van de scope van de investering;
 - o SSK-raming en verrekening van het voorbereidingskrediet;
 - o Geactualiseerd mijlpalenoverzicht;
 - o Mogelijke risico's die zich voordoen;
 - o Bewijs van akkoord toets fase-overgang.
- **Voortgangsrapportage:** De voortgang wordt 3 x per jaar aan PS gerapporteerd. Hiervoor wordt PS geïnformeerd over tenminste:
 - o Eventuele wijzigingen t.a.v. het vastgelegde kader (Principebesluit, Projectuitwerkingsbesluit, Ontwerpbesluit);
 - o Voortgang op de mijlpalen;
 - o Top 3 risico's;
 - o Financieel overzicht en kasstroom (cashflow) overzicht.

Figuur 30: Verschuiving van verantwoordelijkheden gedurende faseringen



10.3 Governance van grote infrastructurele projecten

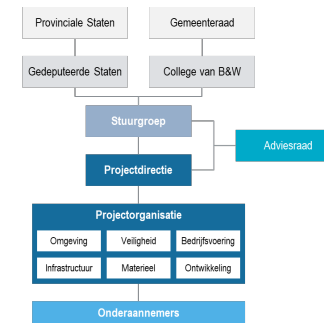
De governance-inrichting van complexe investeringsprojecten is een **situatie-specifieke afweging**. In ieder geval worden – in lijn met de aanbevelingen vanuit de projectevaluatie Uithofflijn, adviesraad Tram en Randstedelijke Rekenkamer – de volgende **maatregelen aanbevolen**:

- Richt een aparte projectorganisatie in die los staat van de reguliere hiërarchie van de opdrachtgevende organisatie(s);
- Richt een enkele rapportagelijin in richting de verantwoordelijke bestuurders;
- Zorg dat ontwikkelaar, beheerder en vervoerder afzonderlijk en tijdig zijn vertegenwoordigd binnen het project met minstens één afgevaardigde op stuurgroep- en/of directieniveau;
- Stel een adviesraad in met deskundigen van buiten die ambtenaren en bestuurders gevraagd en ongevraagd van advies kunnen dienen;
- Creëer helderheid over de scope, taken en verantwoordelijkheden van de projectorganisatie (waaronder het veiligheidsdossier) en beleg deze duidelijk;
- Pas de projectstructuur en -cultuur aan op de fase waarin het project zich bevindt;
- Rapporteer frequent en informeer (politiek) verantwoordelijken tijdig over problemen;

- Maak het mogelijk om voldoende gekwalificeerde externe projectmedewerkers in te huren tot en met het einde van de looptijd van het project;
- Richt een projectspecifieke Safety Board in met verantwoordelijkheid voor het veiligheidsdossier;
- Maak gebruik van twee verschillende planningen, één voor interne sturing van het project en één voor bestuurlijke sturing waarin buffers voor tegenvallers worden opgenomen.

Vanuit deze lessons learned kan onderstaande basisinrichting als leidraad bieden. Deze zal echter te allen tijde moeten worden aangepast aan de situatie die op dat moment voorligt.

Figuur 31: Conceptbasisinrichting voor projectstructuur



Samengevat wordt het volgende **aanbevolen** t.b.v. het uitvoeren van complexe projecten onder leiding van en door provincie:

- De beleidsmatige (strategische) ontwikkeling van projecten wordt belegd bij de provincie;
- De tactisch en operationele uitvoering van reguliere en grote investeringsprojecten worden ondergebracht bij de beheerorganisatie;
- Voor complexe investeringsprojecten wordt een situatie-specifieke afweging gemaakt;
- Bij de inrichting dient rekening gehouden te worden met lessons learned van de Uithofflijn en het rapport van Randstedelijke Rekenkamer over het project VRT;
- Indien aan bovenstaande wordt voldaan zou de provincie voldoende geëquipeerd moeten zijn om uitvoering te geven aan toekomstige complexe projecten.

Het goed uitvoeren van complexe projecten is een **gedeelde verantwoordelijkheid** van alle betrokken stakeholders.

Appendix: Opties met betrekking tot het eigendom

Het beheer en het eigendom van de OV-assets is nauw met elkaar verbonden, maar zijn in wezen aparte vraagstukken. Desalniettemin kan het **eigendomsvraagstuk** een belangrijke rol hebben in de besluitvorming rondom de gewenste inrichtingsvarianten.

Voor het eigendom van het trammaterieel en de infrastructuur worden **twee opties** mogelijk geacht:

- Eigendom van OV-assets blijft bij de **provincie**;
- Eigendom van OV-assets wordt overgeheveld naar een **provinciale beheerorganisatie** met de provincie als 100% aandeelhouder.

Impact op de provinciale balans

Om de financiële impact van deze opties te duiden wordt gebruik gemaakt van een **fictief rekenvoorbeeld** waarin per 31 december 2025 een investering van EUR 300 mln. benodigd is voor het tramsysteem. In dit rekenvoorbeeld wordt uitgegaan van de provinciale balans zoals vastgesteld op 31 december 2020 in de jaarstukken van 2020 en de geprognosticeerde balans op 31 december 2025 zoals vastgesteld in de begroting 2022. Zie onderstaand figuur.

In de **huidige situatie** betreffen de totale activa van de provincie Utrecht EUR 885 miljoen eind 2025, waarvan EUR 380 miljoen toe te wijzen is aan het tramsysteem (42%) met een eigen vermogen van EUR 547 miljoen en geen langlopende schulden. De solvabiliteit van de provincie (eigen vermogen over het totale vermogen) betreft 62% (gezond) en de netto schuldquote betreft 13% (gezond).

Eind 2025 is de situatie reeds anders als gevolg van de lopende investeringen voor het tramsysteem. Voor het project VRT zijn in de periode tot 2025 EUR 100 miljoen aan investeringen nodig, waarvoor de provincie reeds een schuld aan moet gaan. De totale activa van de provincie Utrecht eind 2025 betreffen daarmee EUR 870 miljoen, waarvan EUR 484 miljoen toe te wijzen is aan het tramsysteem (55%) met een eigen vermogen van EUR 258 miljoen en EUR 288 miljoen aan langlopende schulden. De solvabiliteit van de provincie (eigen vermogen over het totale vermogen) daalt daarmee naar 30%, maar blijft nog neutraal geclassificeerd. De netto schuldquote stijgt naar 94% (neutraal).

Bij een **investering van EUR 300 mln.** in het tramsysteem stijgen de financiële activa van de provincie naar EUR 1.170 miljoen, waarvan EUR 784 miljoen toe te wijzen is aan het tramsysteem (67%). De langlopende schulden stijgen tevens tot EUR 588 miljoen, waardoor de solvabiliteit daalt tot 22% (neutraal tot risicovol) en de netto schuldquote stijgt tot 161% (risicovol). Hiermee overschrijdt de provincie haar eigen financiële richtlijnen en kan daarmee de gevraagde investeringen niet realiseren.

In geval van een **overheveling van het eigendom naar een provinciale beheerorganisatie** met de provincie als 100% aandeelhouder dalen de totale activa van de provincie in 2025 tot EUR 636 miljoen, waarvan EUR 250 miljoen kan worden toegewezen aan het tramsysteem in de vorm van een financiële deelneming. Dit bedrag betreft het eigen vermogen van de provinciale beheerorganisatie. De provinciale beheerorganisatie kan de restwaarde van de tramassets en de benodigde investering van EUR 300 mln. op zich nemen door een langlopende lening aan te gaan van EUR 534 miljoen. Hiermee verbetert de solvabiliteit van de provincie tot 41% (neutraal) en daalt de netto schuldquote tot -14% (gezond). De solvabiliteit van de provinciale beheerorganisatie betreft 32% is daarmee ook neutraal.

Overige implicaties

Naast de directe gevolgen op de provinciale balans heeft de overheveling van OV-assets naar een provinciale beheerorganisatie ook andere **implicaties**:

- Provincie kan goedkoper lenen dan een provinciale beheerorganisatie. De rentekosten voor leningen zullen dus mogelijk stijgen, afhankelijk van de mate van garantstelling van schulden door de provincie;
- Er kunnen mogelijk fiscale consequenties kleven aan de inrichting van een aparte B.V.;
- Door het apart zetten van de OV-investeringen ontstaat meer ruimte voor investeringen in andere domeinen buiten Mobiliteit;
- Inrichting van een aparte financiële administratie bevordert een zuivere sturing op financiën.

Figuur 32: Fictief rekenvoorbeeld

Balans positie provincie Utrecht, rekenkundige exercitie ter gedachte bepaling					
	Bron jaarstukken 2020	Bron begroting 2022	Denkbeeldig geprognosticeerde balans 31-12-2025 bij bijdrage van € 300 mln in nieuwe tram	Denkbeeldig geprognosticeerde balans 31-12-2025 bij bijdrage van € 300 mln in nieuwe tram zelfstandig trambedrijf	Balans denkbeeldig zelfstandig trambedrijf 31-dec-25
	Vastgestelde balans 31-dec-20 in miljoenen euro's	Geprognosticeerde balans 31-dec-25 in miljoenen euro's	in miljoenen euro's	in miljoenen euro's	in miljoenen euro's
Vaste activa					
Immaterieel actief	30				
Materieel actief trambedrijf	380	484	784	0	784
Overig materieel actief	176	175	175	175	
Financieel actief	38	56	56	306	
	624	715	1015	481	784
Vlottende activa					
Voorraden	26	25	25	25	
Overige vorderingen	71	55	55	55	
Overlopende activa	66	45	45	45	
Saldo bij de schatkist	98	30	30	30	
	261	155	155	155	0
Totaal actief	885	870	1170	636	784
Eigen vermogen					
Vrije algemene reserve	136	97	97	97	250
(Beklemd) bestemmingsreserves	411	161	161	161	
Eigen vermogen	547	258	258	258	250
Vast passief					
Langlopende schulden	0	288	588	54	534
Voorzieningen	19	16	16	16	
	19	304	604	70	534
Vlottend passief					
Kortlopende schulden	23	23	23	23	
Overlopend passief	296	285	285	285	
	319	308	308	308	0
Totaal passief	885	870	1170	636	784
Baten / geprognosticeerde baten	448	419	419	419	
Solvabiliteit Eigen vermogen / totaal V	62%	30%	22%	41%	32%
Nette schuldquote	13%	94%	161%	-14%	p.m.
Wens voor neutrale kengetallen:					
Solvabiliteit tussen 20 en 50%. Boven 50% is gezond.					
Schuldquote tussen 90 en 130 %, onder 90 % is gezond.					

NB. Extern trambedrijf kent wel hoge

Appendix: Referentie van vragen uit opdrachtformulering

Vraag	Referentie
1. Schets de meest passende eigendoms- en governancestructuur voor de primaire taken van het Trambedrijf met als uitersten (binnen de wettelijke kaders) a) het eigendom van de assets en het zelf uitvoeren van alle taken en b) geen eigendom van assets en maximale privatisering, en de varianten daartussenin	Zie hoofdstuk 7 (Leidende ontwerpprincipes) en hoofdstuk 8 (Orderingsvarianten)
2. Challenge ons op de bedrijfsfilosofie van het Trambedrijf en geef aan hoe dit tot uiting komt in de verschillende varianten, waaronder ook de huidige situatie met de bestaande eigendoms- en governancestructuur	Zie hoofdstuk 7.5 (Toetsing van de bedrijfsfilosofie)
3. Werk een gedragen set aan meetbare criteria uit die het mogelijk maken de verschillende varianten op zuivere wijze tegen elkaar af te kunnen wegen, rekening houdend met de probleemanalyse en de bedrijfsfilosofie van het Trambedrijf	Zie hoofdstuk 4 (Aandachtspunten) en hoofdstuk 5 (Selectiecriteria)
4. Weeg de verschillende varianten tegen elkaar af op basis van de set van criteria en kom met een advies welke variant(en) het meest bijdragen aan een duurzame en stabiele tramorganisatie voor de lange termijn	Zie hoofdstuk 9 (Advies t.a.v. orderings- en governancestructuur)
5. Voer een diepgaandere verkenning uit naar de short list van varianten (vastgesteld door de provincie) die meer in detail verkend gaan worden. Deze uitwerking heeft nog niet het niveau van een implementatieplan	Zie hoofdstuk 8 (Orderingsvarianten) en de appendix (Weging o.b.v. selectiecriteria)
6. Lever een conclusie en aanbeveling ten aanzien van het uitvoeren van grote infrastructurele OV-projecten onder leiding van en door de provincie	Zie hoofdstuk 10 (Advies t.a.v. realisatie van grote infrastructurele projecten)

Appendix: Weging o.b.v. selectiecriteria

De gewenste eigendoms- en governancestructuur is een model dat een krachtige en stabiele organisatie realiseert, gericht op integraliteit, focus en daadkracht, en waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het beste OV-product: maximale reizigerstevredenheid, efficiënte organisatie van het openbaar vervoer en invulling van de groeiopgaven en -ambities.

Vanuit deze doelstellingen zijn acht **criteria** gedefinieerd voor het toetsen van de mogelijke varianten:

- **Integraliteit (reizigersbelang):** Mate waarin de doelstellingen van de verschillende partijen op elkaar aansluiten en inwoners/reizigers centraal staan in het dagelijkse denken en handelen;
 - *Op welke manier zijn kerntaken belegd? Hoe zijn belangen van verschillende partijen op elkaar afgestemd? Wat is het risico indien dit niet integraal is belegd?*
- **(Kosten)efficiëntie:** Mate waarin het doelmatige gebruik van middelen, business case gericht handelen en verbetering van kostendeckingsgraad wordt gestimuleerd;
 - *Waar ligt de (financiële) systeemverantwoordelijkheid? Hoe wordt gestuurd op (financiële) prestaties? Wat is de impact op de provinciale balans? Wat zijn de financiële risico's?*
- **Effectiviteit:** Mate waarin tijdig en gericht besluiten kunnen worden genomen door de verschillende partijen binnen het OV-systeem;
 - *Welke mandaat hebben de verschillende partijen? Welke escalatiemechanismen bestaan er? Wat zijn de risico's van verminderde effectiviteit?*
- **Toekomstvastheid:** Mate waarin het OV-netwerk wordt ontwikkeld in samenhang met de bredere doelen en invulling kan worden gegeven aan de OV-ambities;
 - *Hoe is de ontwikkeltaak gekoppeld met de ruimtelijke ordening? Hoe werken verschillende partijen met elkaar samen? Kun je jezelf organiseren als strategische gesprekspartner? Wat zijn de risico's bij het ontbreken van samenhang?*
- **Flexibiliteit:** Mate waarin voldoende vrijheid en innovatiekracht in de dagelijkse bedrijfsvoering met voldoende toezicht vanuit het publieke domein is geborgd;
 - *Hoe wordt verantwoording afgelegd? Op welke wijze kan de politiek invloed nemen op inhoud en proces? Hoe adaptief/flexibel ben je als organisatie voor innovaties en onvoorziene ontwikkelingen? Wat zijn de risico's van verminderde flexibiliteit?*
- **Organisatie:** Impact op benodigde competenties en arbeidsplaatsen, -inhoud, -voorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen;
 - *Welke competenties en organisatorische wijzigingen zijn nodig? Welke impact heeft dit op de cultuur en manier van werken? Kun je mensen aantrekken, boeien en binden als werkgever? Wat zijn de risico's op organisatorisch gebied?*
- **Implementatiemogelijkheid:** Benodigde implementatietijd, -kosten en mogelijke risico's voor realisatie en uitvoering van de eigendoms- en governancestructuur;
 - *Welke wijzigingen zijn nodig voor implementatie? Hoe ingewikkeld zijn deze en hoe lang duurt het? Welke risico's gaan gepaard met realisatie en uitvoering?*
- **Opslossing:** Mate waarin de eigendoms- en governancestructuur invulling geeft aan de huidige knelpunten binnen de organisatie.
 - *Worden alle knelpunten uit de probleemanalyse geadresseerd? Hoe worden eventuele nieuwe knelpunten of risico's gemitigeerd?*

De selectiecriteria zijn ondersteunend doordat zij voorzien in geobjectiveerde informatie, waarbij ruimte is voor (politieke) besluitvorming. De selectiecriteria tezamen geven geen waardeoordeel over het belang van doelen en is ook niet allesomvattend. Wel bieden ze tezamen een **geobjectiveerde maatstaf** met een onderbouwing en toelichting van implicaties.

Selectie criterium	A. Geoptimaliseerde huidige situatie	B. Provinciale beheerorganisatie	C. Materieel bij vervoerder	D. Pr. beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	E. Volledige beheer bij vervoerder
Integraliteit (reizigersbelang)	●●○	●●○	●●○	●●○	●●●
➢ <i>Op welke manier zijn kerntaken belegd?</i>	Beheerder is verantwoordelijk voor infrastructuur- en trammaterieelbeheer. Vervoerder is verantwoordelijk voor busmaterieelbeheer en exploitatie	Beheerder is verantwoordelijk voor infrastructuur- en trammaterieelbeheer. Vervoerder is verantwoordelijk voor busmaterieelbeheer en exploitatie	Beheerder is verantwoordelijk voor infrastructuurbeheer. Vervoerder is verantwoordelijk voor tram- en busmaterieelbeheer en exploitatie	Beheerder is verantwoordelijk voor infrastructuurbeheer. Vervoerder is verantwoordelijk voor tram- en busmaterieelbeheer en exploitatie	Vervoerder is verantwoordelijk voor infrastructuurbeheer, tram- en busmaterieelbeheer en exploitatie
➢ <i>Hoe zijn belangen van verschillende partijen op elkaar afgestemd?</i>	Afstemming van materieelkwaliteit en -beschikbaarheid d.m.v. verhuurovereenkomst Afstemming van infrastructuurkwaliteit en -beschikbaarheid d.m.v. toegangsovereenkomst	Afstemming van materieelkwaliteit en -beschikbaarheid d.m.v. verhuurovereenkomst en beheerconcessie, met grotere rol van vervoerder in beheerplan t.o.v. huidige situatie. Afstemming van infrastructuurkwaliteit en -beschikbaarheid d.m.v. toegangsovereenkomst	Afstemming van technische interface tussen materieel en infrastructuur door middel van verhuurovereenkomst en beheerisaties/-plannen Afstemming van infrastructuurkwaliteit en -beschikbaarheid d.m.v. toegangsovereenkomst	Afstemming van technische interface tussen materieel en infrastructuur door middel van verhuurovereenkomst en beheerisaties/-plannen Afstemming van infrastructuurkwaliteit en -beschikbaarheid d.m.v. toegangsovereenkomst	Alle belangen zijn verenigd in één hand
➢ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Beperkte vrijheid van vervoerder in inzet van materieel in exploitatie en potentieel lagere punctualiteit. Echter beperkte impact gegeven huidige kleine schaal van tramnetwerk	Beperkte vrijheid van vervoerder in inzet van materieel in exploitatie en potentieel lagere punctualiteit. Echter beperkte impact gegeven huidige kleine schaal van tramnetwerk	Beperkte realisatie van voordelen in exploitatie Grotere kans op verstoringen als gevolg van verslechterde interface tussen materieel en infrastructuur	Beperkte realisatie van voordelen in exploitatie Grotere kans op verstoringen als gevolg van verslechterde interface tussen materieel en infrastructuur	Niet van toepassing. Verantwoordelijkheden zijn volledig integraal belegd

Selectiecriteria	A. Geoptimaliseerde huidige situatie	B. Provinciale beheerorganisatie	C. Materieel bij vervoerder	D. Pr. beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	E. Volledige beheer bij vervoerder
(Kosten)efficiëntie	●○○	●●●	●●○	●●●	●●○
➤ <i>Waar ligt de (financiële) systeemverantwoordelijkheid?</i>	De systeemverantwoordelijkheid (incl. rol DO) en verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business case ligt bij de domeinmanager Mobiliteit	De systeemverantwoordelijkheid (incl. rol DO) en verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business case ligt bij de domeinmanager Mobiliteit. De verantwoordelijkheid voor de business case van de (nog op te stellen) beheerconcessie ligt bij directeur provinciale beheerorganisatie	De systeemverantwoordelijkheid (incl. rol DO) en verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business case ligt bij de domeinmanager Mobiliteit	De systeemverantwoordelijkheid (incl. rol DO) en verantwoordelijkheid voor de business case van de (nog op te stellen) beheerconcessie ligt bij directeur provinciale beheerorganisatie	De systeemverantwoordelijkheid (incl. rol DO) en verantwoordelijkheid voor de integrale OV-business case ligt bij de domeinmanager Mobiliteit
➤ <i>Hoe wordt gestuurd op (financiële) prestaties?</i>	Door middel van vervoerconcessies en interne beheersafspraken. Er is geen centrale businessunit tram	Door middel van vervoerconcessies en een beheerconcessie. Beheerorganisatie krijgt een eigen budget toegekend voor de uitvoering van de beheerconcessie	Door middel van vervoerconcessie inclusief beheersafspraken voor materieel en interne beheersafspraken. Er is geen centrale businessunit tram	Door middel van een vervoerconcessie en een beheerconcessie. Beheerorganisatie krijgt een eigen budget toegekend voor de uitvoering van de beheerconcessie	Door middel van een vervoerconcessie en een beheerconcessie. Met de vervoerder worden afspraken gemaakt over de uitvoering van de concessies en de (financiële) kpi's.
➤ <i>Wat is de impact op de provinciale balans?</i>	Mogelijke negatieve signaalwaarden op het gebied van solvabiliteit en netto schuldquote bij een schaalsproming en de huidige waardering van de assets in de provinciale balans	Mogelijkheid tot overheveling van OV-assets naar de provinciale beheerorganisatie en neutraal/positief houden van signaalwaarden van solvabiliteit en netto schuldquote bij schaalsproming. Assets komen terug als deelneming op de balans. Provincie krijgt meer ruimte voor investeringen	Mogelijke negatieve signaalwaarden op het gebied van solvabiliteit en netto schuldquote bij een schaalsproming en de huidige waardering van de assets in de provinciale balans	Mogelijkheid tot overheveling van OV-assets naar de provinciale beheerorganisatie en neutraal/positief houden van signaalwaarden van solvabiliteit en netto schuldquote bij schaalsproming. Assets komen terug als deelneming op de balans. Provincie krijgt meer ruimte voor investeringen	Mogelijke negatieve signaalwaarden op het gebied van solvabiliteit en netto schuldquote bij een schaalsproming en de huidige waardering van de assets in de provinciale balans
➤ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Door de gescheiden financiële stromen is er geen centrale businessunit tram en bestaat het risico op verlies van overzicht, waardoor de relatie met o.a. de business case en kostendeckingsgraad niet voldoende in beeld is bij het dagelijks handelen. Beperkte mogelijkheden en/of hogere rentekosten voor investeringen buiten OV. Beperkte mogelijkheden financiering schaalsproming	De provincie blijft 100% risicodragend. Ingeval van calamiteiten staat zij alsnog hiervoor aan de lat (gelijk aan huidige situatie). Hogere rentekosten voor schulden bij publieke beheerorganisatie Eventuele fiscale nadelen (nadere uitwerking door Van Doorne en/of Mazars)	Beperkte mogelijkheden en/of hogere rentekosten voor investeringen buiten OV. Beperkte mogelijkheden financiering schaalsproming	Hogere rentekosten voor schulden bij publieke B.V. Eventuele fiscale nadelen (nader te bepalen)	Beperkte mogelijkheden en/of hogere rentekosten voor investeringen buiten OV. Beperkte mogelijkheden financiering schaalsproming

Selectiecriteria	A. Geoptimaliseerde huidige situatie	B. Provinciale beheerorganisatie	C. Materieel bij vervoerder	D. Pr. beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	E. Volledige beheer bij vervoerder
Effectiviteit	●●○	●●●	●●○	●●●	●●●
➤ <i>Welke mandaat hebben de verschillende partijen? Kunnen besluiten tijdig en gericht worden genomen?</i>	Mandaat voor ontwikkeling, monitoring en sturing ligt bij domeinmanager Mobiliteit Mandaat voor materieel- en infrastructuurbeheer ligt bij domeinmanager Mobiliteit (doorgemandeerd naar inh. opdrachtgever OV en inh. opdrachtgever Tram)	Mandaat voor ontwikkeling, monitoring en sturing ligt bij domeinmanager Mobiliteit Mandaat voor materieel- en infrastructuurbeheer ligt bij directeur beheerorganisatie	Mandaat voor ontwikkeling, monitoring en sturing ligt bij domeinmanager Mobiliteit Mandaat voor infrastructuurbeheer ligt bij domeinmanager Mobiliteit (doorgemandeerd naar inhoudelijk opdrachtgever OV).	Mandaat voor ontwikkeling, monitoring en sturing ligt bij domeinmanager Mobiliteit Mandaat voor infrastructuurbeheer ligt bij directeur beheerorganisatie	Mandaat voor ontwikkeling, monitoring en sturing ligt bij domeinmanager Mobiliteit Mandaat voor materieel- en infrastructuurbeheer ligt bij vervoerder
➤ <i>Welke escalatiemechanismen bestaan er?</i>	Van inhoudelijk opdrachtgevers naar domeinmanager Mobiliteit naar de provinciesecretaris.	Directeur beheerorganisatie escaleert via provinciesecretaris	Van inhoudelijk opdrachtgevers naar domeinmanager Mobiliteit naar de provinciesecretaris	Directeur beheerorganisatie escaleert via provinciesecretaris	Escalatielijnt loopt via de domeinmanager Mobiliteit naar provinciesecretaris
➤ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Vertraagde besluitvorming, onvoldoende slagkracht en autonomie op operatie, onduidelijke aanspreekpunten voor vervoerder	Benodigde afstemming tussen beheerder en vervoerder	Vertraagde besluitvorming, onduidelijke aanspreekpunten voor vervoerder	Benodigde afstemming tussen beheerder en vervoerder	Verminderde grip op beheeractiviteiten
Toekomstvastheid	●○○	●●●	●○○	●●●	●●○
➤ <i>Hoe is de ontwikkeltaak gekoppeld met de ruimtelijke ordening?</i>	Ontwikkeltaak OV en overige mobiliteit is belegd in domein Mobiliteit	Ontwikkeltaak OV en overige mobiliteit is belegd in domein Mobiliteit	Ontwikkeltaak OV en overige mobiliteit is belegd in domein Mobiliteit	Ontwikkeltaak OV en overige mobiliteit is belegd in domein Mobiliteit	Ontwikkeltaak OV en overige mobiliteit is belegd in domein Mobiliteit
➤ <i>Hoe werken verschillende partijen met elkaar samen?</i>	Beheerder is onderdeel van eenzelfde organisatie als ontwikkelaar. Verschillende aanspreekpunten binnen de provincie voor ontwikkeling en beheer voor vervoerder. Beheerder is onderdeel van provinciale organisatie	Beheerder en vervoerder staan op gelijke voet in relatie tot de ontwikkelaar/provincie. Provincie is opdrachtgever van beheerder en vervoerder	Beheerder is onderdeel van eenzelfde organisatie als ontwikkelaar. Verschillende aanspreekpunten binnen de provincie voor ontwikkeling en beheer voor vervoerder. Beheerder is onderdeel van provinciale organisatie	Beheerder en vervoerder staan op gelijke voet in relatie tot de ontwikkelaar/provincie. Provincie is opdrachtgever van beheerder en vervoerder	Eenvoudigere samenwerking tussen vervoerder en ontwikkelaar/provincie. Provincie is opdrachtgever van vervoerder
➤ <i>Kun je jezelf organiseren als strategische gesprekspartner?</i>	Beperkte mogelijkheden door verschillende aanspreekpunten binnen provincie en meerdere organisatielagen ("n-2")	Eenzijdigere profilering van beheerder met eigen directie, en provincie als beleidsmaker. Zelfstandige beheerorganisatie is eenvoudiger op te schalen	Beperkte mogelijkheden door verschillende aanspreekpunten binnen provincie en meerdere organisatielagen ("n-2")	Eenzijdigere profilering van beheerder met eigen directie, en provincie als beleidsmaker. Zelfstandige beheerorganisatie is eenvoudiger op te schalen	Beperkte mogelijkheden door aanbesteding van alle beheeractiviteiten
➤ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Suboptimale ontwikkeling van het mobiliteitsnetwerk. Beheerder en vervoerder staan niet op gelijke voet. Onvoldoende profilering richting Rijk en stakeholders	Eenzijdigere ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk door beperkte inspraak van beheerder en vervoerder	Suboptimale ontwikkeling van het mobiliteitsnetwerk. Beheerder en vervoerder staan niet op gelijke voet. Problemen bij overdracht van materieel tussen concessies	Eenzijdigere ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk door beperkte inspraak van beheerder en vervoerder	Korte-termijn-focus bij ontwikkeling van het openbaar vervoernetwerk. Problemen bij overdracht van materieel en infrastructuur tussen concessies

Selectiecriteria	Onvoldoende profilering richting Rijk en stakeholders				
	A. Geoptimaliseerde huidige situatie	B. Provinciale beheerorganisatie	C. Materieel bij vervoerder	D. Pr. beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	E. Volledige beheer bij vervoerder
Flexibiliteit	●○○	●●●	●●○	●●●	●●○
➤ <i>Hoe wordt verantwoording afgelegd?</i>	Via teamleider voor personele zaken, via inhoudelijke opdrachtgever voor inhoudelijke zaken. Samen via concernmanager naar gedeputeerde Mobiliteit	Zowel via concernmanager naar gedeputeerde Mobiliteit vanuit beheerconcessie (eerste lijn) als direct naar gedeputeerde Financiën vanuit aandeelhoudersrelatie (tweede lijn)	Via teamleider voor personele zaken, via inhoudelijk opdrachtgever voor inhoudelijke zaken. Samen via concernmanager naar gedeputeerde Mobiliteit	Zowel via concernmanager naar gedeputeerde Mobiliteit vanuit beheerconcessie (eerste lijn) als direct naar gedeputeerde Financiën vanuit aandeelhoudersrelatie (tweede lijn)	Via concernmanager naar gedeputeerde Mobiliteit
➤ <i>Op welke wijze kan de politiek invloed nemen op inhoud en proces?</i>	PS behoudt haar rechten voor goedkeuring van o.a. concessieverlening, vervoer-/beheerplannen en budgetten	PS behoudt haar rechten voor goedkeuring van o.a. concessieverlening, vervoer-/beheerplannen en budgetten maar kan door formalisering van beheerafspraken sturing op uitvoering verbeteren	PS behoudt haar rechten voor goedkeuring van o.a. concessieverlening, vervoer-/beheerplannen en budgetten	PS behoudt haar rechten voor goedkeuring van o.a. concessieverlening, vervoer-/beheerplannen en budgetten maar kan door formalisering van beheerafspraken sturing op uitvoering verbeteren	PS behoudt haar rechten voor goedkeuring van o.a. concessieverlening, vervoer-/beheerplannen en budgetten
➤ <i>Hoe adaptief/flexibel ben je als organisatie voor innovaties en onvoorziene ontwikkelingen?</i>	Beperkte flexibiliteit van beheerder als onderdeel van provinciale organisatie	Platte structuur beheerorganisatie helpt om verantwoordelijkheden laag te beleggen met meer slagkracht voor beheer tram en focus op dagelijkse uitvoering	Beperkte flexibiliteit van beheerder als onderdeel van provinciale organisatie. Vervoerder heeft volledige controle over al het materieel	Platte structuur beheerorganisatie helpt om verantwoordelijkheden laag te beleggen met meer slagkracht voor beheer tram en focus op dagelijkse uitvoering. Vervoerder heeft volledige controle over al het materieel	Volledige flexibiliteit voor vervoerder als private organisatie met volledige controle over al het materieel en infrastructuur
➤ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Verminderde efficiëntie en effectiviteit. Versnippering van taken. Gebrek aan slagvaardigheid. Geen focus. Politieke inmenging in operatie.	Ontstaan van nieuwe wensen gedurende looptijd concessie. Verminderde betrokkenheid vanuit provincie Utrecht met alleen aandacht voor financiën	Verminderde efficiëntie en effectiviteit	Ontstaan van nieuwe wensen gedurende looptijd concessie. Verminderde betrokkenheid vanuit provincie Utrecht met alleen aandacht voor financiën	Beperkte inspraak van provincie op beleid van beheer en vervoer. Ontstaan van nieuwe wensen gedurende looptijd concessie

Selectiecriteria	A. Geoptimaliseerde huidige situatie	B. Provinciale beheerorganisatie	C. Materieel bij vervoerder	D. Pr. beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	E. Volledige beheer bij vervoerder
Organisatie	●●○	●●●	●●○	●●○	●○○
➤ <i>Welke competenties en organisatorische wijzigingen zijn nodig?</i>	Geen	Inrichting van provinciale beheerorganisatie met meer bedrijfsmatigere sturing. Geen arbeidsvoorwaardelijke consequenties	Overheveling van ~6 FTE naar private vervoerder met mogelijke arbeidsvoorwaardelijke consequenties	Inrichting van provinciale beheerorganisatie met meer bedrijfsmatigere sturing. Overheveling van ~6 FTE naar private vervoerder met mogelijke arbeidsvoorwaardelijke consequenties	Overheveling van ~65 FTE naar private vervoerder met mogelijke arbeidsvoorwaardelijke consequenties
➤ <i>Welke impact heeft dit op de cultuur en manier van werken?</i>	Geen tot beperkte impact	Bedrijfsmatigere cultuur en manier van werken	Geen tot beperkte impact	Bedrijfsmatigere cultuur en manier van werken	Bedrijfsmatigere cultuur en manier van werken
➤ <i>Kun je mensen aantrekken, boeien en binden als werkgever?</i>	Geen tot beperkte impact	Vergroting van aantrekkelijkheid d.m.v. zelfstandige beheerorganisatie	Geen tot beperkte impact	Vergroting van aantrekkelijkheid d.m.v. zelfstandige beheerorganisatie, maar met beperkter werkveld (alleen infrastructuur)	Vergroting van aantrekkelijkheid d.m.v. vervoerder
➤ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Geen tot beperkte impact in manier van werken. Behoud van diffuse taken en verantwoordelijkheden. 'Scheefgroei' van tramorganisatie t.o.v. rest provincie na eventuele schaa sprong	Verminderde betrokkenheid van medewerkers bij provincie Utrecht	Geen tot beperkte impact in manier van werken. Mogelijk behoud van diffuse taken en verantwoordelijkheden. 'Scheefgroei' van tramorganisatie t.o.v. rest provincie na eventuele schaa sprong. Verlies van kennis op gebied van materieelbeheer	Verminderde betrokkenheid van medewerkers bij provincie Utrecht. Verlies van kennis op gebied van materieelbeheer	Verlies van kennis op gebied van materieel- en infrastructuurbeheer
Implementatiemogelijkheid	●●●	●●●	●●○	●●○	●○○
➤ <i>Welke wijzigingen zijn nodig voor implementatie?</i>	Geen	Inrichting van provinciale beheerorganisatie. Eventuele overheveling van eigendom OV-assets	Opsplitsing van domein Mobiliteit. Aanpassing van vervoerconcessie	Inrichting van provinciale beheerorganisatie. Eventuele overheveling van eigendom OV-assets. Aanpassing van vervoerconcessie	Aanpassing van vervoerconcessie en inrichting van volledig nieuwe beheerconcessie. Omvangrijke OR-aanvraag
➤ <i>Hoe ingewikkeld zijn deze en hoe lang duurt het?</i>	Direct realiseerbaar	Relatief eenvoudig, op korte termijn realiseerbaar	Relatief eenvoudig, op korte termijn realiseerbaar. Nieuwe vervoerconcessie implementeerbaar per december 2025	Relatief eenvoudig, op korte termijn realiseerbaar. Nieuwe vervoerconcessie implementeerbaar per december 2025	Zeer complex. Implementatie van nieuwe beheerconcessie wordt pas mogelijk geacht in 2035
➤ <i>Wat zijn de risico's?</i>	Geen	N.l.b. (afhankelijk van advies Van Doorne en/of Mazars)	Mogelijk beperkte bereidheid vanuit markt voor overname risico's materieelbeheer. Mogelijke vertraging van gunning vervoerconcessie	Mogelijk beperkte bereidheid vanuit markt voor overname risico's materieelbeheer. Mogelijke vertraging van gunning vervoerconcessie	Mogelijk beperkte ervaring en bereidheid vanuit markt voor overname risico's infrastructuur- en materieelbeheer. Negatief advies van OR

Selectie criterium	A. Geoptimaliseerde huidige situatie	B. Provinciale beheerorganisatie	C. Materieel bij vervoerder	D. Pr. beheerorganisatie en materieel bij vervoerder	E. Volledige beheer bij vervoerder
Oplossing	●○○	●●●	●●○	●●●	●●○
➤ <i>Worden alle knelpunten uit de probleemanalyse geadresseerd?</i>	Belangrijkste knelpunten blijven bestaan: verwevenheid dagelijkse operatie met politiek-bestuurlijke proces, risico op diffuse verantwoordelijkheden, geen gescheiden financiële administratie, beperkte formalisering van beheersafspraken	Belangrijkste knelpunten worden opgelost. Juiste inrichting van complexe projecten blijft aandacht vergen	Belangrijkste knelpunten blijven bestaan: verwevenheid dagelijkse operatie met politiek-bestuurlijke proces, risico op diffuse verantwoordelijkheden, geen gescheiden financiële administratie, beperkte formalisering van beheersafspraken	Belangrijkste knelpunten worden opgelost. Juiste inrichting van complexe projecten blijft aandacht vergen	Belangrijkste knelpunten worden opgelost. Juiste inrichting van complexe projecten blijft aandacht vergen. Echter sterk verminderde mogelijkheid om te sturen op beheer vanuit publieke domein
➤ <i>Hoe worden eventuele nieuwe knelpunten of risico's gemitigeerd?</i>	Geen	Vergroting van betrokkenheid vervoerder in functioneel beheer van materieel	Afstemming van beheervisies/-plannen tussen vervoerder en beheerder	Afstemming van beheervisies/-plannen tussen vervoerder en beheerder Borging van benodigde samenwerking beheerder en vervoerder in concessieafspraken	Inrichting van Beheerconcessie