

Marktconsultatie openbaar vervoer Zeeland

Samenvatting

Opdrachtgever: Provincie Zeeland

Rotterdam, 04 juni 2021



Marktconsultatie openbaar vervoer Zeeland

Samenvatting

Opdrachtgever: Provincie Zeeland

Ricardo Poppeliers
Danny Schipper

Rotterdam, 04 juni 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Interactie met de markt	4
1.3	Vertrouwelijkheid bijdragen marktpartijen	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Werkwijze	5
3	Rolverdeling overheid (mobiliteitscentrale) en vervoerder	6
3.1	Regie (integrale ontwikkeling mobiliteitssysteem)	6
3.2	Beleggen ontwikkelrol openbaar vervoer bij de overheid	8
3.3	Ontwikkelprikkels	10
4	Afbakening concessie	13
4.1	Scope van de concessie	13
4.2	Scheiding hybride en flexibel vraagafhankelijk vervoer	15
4.3	Is de scope een noodzakelijke voorwaarde om in te schrijven?	15
5	Ademende concessie	17
5.1	Ademend	17
5.2	Innovaties / MaaS	18
6	Transitie naar zero emissie	19
6.1	Mogelijkheden en randvoorwaarden	19
6.2	Off balance constructie	20
7	Concessieduur	21
8	COVID-19	22
9	Aanbestedingsprocedures	23
9.1	Typen	23
9.2	Flexibiliteit per type	24
10	Overig	25
	Bijlage 1. Marktconsultatiedocument	26

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het mobiliteitssysteem in Zeeland wordt doorontwikkeld. Samen met het onderwijs, gemeenten en vele andere stakeholders wenst de provincie Zeeland na het aflopen van de huidige busconcessie (24 december 2024) te komen tot een mix van snelle verbindingen (trein en bus) en een groter aanbod van flexibel vraagafhankelijk vervoer (gedefinieerd als deelmobiliteit, materieel dat past bij de vraag, vrijwilligersinitiatieven).

Essentiële aspecten (richtinggevende keuzes) in de door GS van Zeeland vastgestelde richtingennotitie Slimme Mobiliteit zijn:

- De rol van flexibele vraagafhankelijke systemen in Zeeland wordt groter (conform toekomstbeeld ov);
- Snelle busverbindingen tussen grote knooppunten en steden binnen en buiten Zeeland blijven van groot belang;
- De rol van de bus zal veranderen (bus niet meer via kleine kernen, flexibel vraagafhankelijk en eigen vervoer van en naar knooppunten);
- Ontwikkeling van het vervoeraanbod in Zeeland door samenwerking met gemeenten via ontwikkeling van de gemeentelijke vervoercentrale naar een mobiliteitscentrale.

Essentiële aspecten in relatie tot de komende [openbaar vervoer concessieperiode](#) zijn:

- Ontwikkelrol bij de overheid
- Ademende concessie busvervoer in samenhang met flexibel vraagafhankelijk vervoer en eigen vervoer
- Innovatieve mogelijkheden in aanbestedingsproces en in uitvoering die aansluiten bij snelle mobiliteitsontwikkelingen
- Transitie naar zero-emissie
- Relatief beperkte grootte van het concessiegebied (inclusief relatief beperkte financiële omvang)

Essentiële [beleidscontext](#):

- Richtingennotitie Slimme Mobiliteit; een tussenproduct, in november 2020 vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland, in opmaat naar de uitwerking van de regionale mobiliteitsstrategie,
- Regionale mobiliteitsstrategie vast te stellen bij alle Zeeuwse overheden in oktober / november 2021.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van het gebied van de provincie Zeeland, het openbaar en overig vervoer in Zeeland en de visie van Zeeland op de toekomst, zie bijlage 1.

1.2 Interactie met de markt

Zeeland ziet een marktconsultatie als een mogelijkheid om vroegtijdig in contact te komen met belanghebbenden voor de uitvoering van het openbaar vervoer. Met de marktconsultatie wil de provincie marktpartijen laten reflecteren op de richtinggevende keuzes¹ met als doel (a) daar waar nodig de richtinggevende keuzes bij te stellen en (b) de input te gebruiken voor zowel de nadere uitwerking van de uitgangspunten voor het openbaar vervoer in de komende concessieperiode als voor de regionale mobiliteitsstrategie.

Zeeland wenst via deze marktconsultatie inzage in onder andere de volgende hoofdonderwerpen:

- Rolverdeling overheid (mobiliteitscentrale) en vervoerder
- Afbakening concessie (vast lijn- en dienstregeling-gebonden, hybride vormen tussen flexibel vraagafhankelijk en vast, relatie met flexibele vraagafhankelijke vormen)
- Ademende concessie;
- Transitie naar zero emissie: financiering, eigendom en pandrecht van oplaadinfrastructuur en rijdend materieel;
- Concessieduur;
- Effecten COVID op interesse in de uitvoering van openbaar vervoer in Zeeland in de nieuwe concessieperiode;
- Aanbestedingsprocedures;
- Overig.

De provincie Zeeland heeft Ecorys gevraagd deze marktconsultatie uit te voeren.

1.3 Vertrouwelijkheid bijdragen marktpartijen

De rapportage van de marktconsultatie is gebaseerd op de schriftelijke en mondelinge bijdragen van marktpartijen. De schriftelijke bijdragen en de opgestelde gespreksverslagen zijn vertrouwelijk van aard, omdat deze concurrentiegevoelige informatie (kunnen) bevatten. Alle informatie in deze rapportage is geanonimiseerd om de vertrouwelijkheid van informatie te borgen. De rapportage is openbaar. Als onderdeel van de aanbestedingsdocumenten worden het marktconsultatiedocument (bijlage 1) en deze samenvattende rapportage met alle geïnteresseerde marktpartijen gedeeld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de gehanteerde werkwijze verder uiteengezet. De hoofdstukken 3 tot en met 10 beschrijven de mening van de geconsulteerde marktpartijen op de hoofdonderwerpen. De hoofdstukken beginnen (indien van toepassing) met een korte weergave van de visie van de provincie Zeeland op het onderwerp, zoals geschetst in de richtingennotie Slimme Mobiliteit. Vervolgens wordt de mening van de marktpartijen op deze richtinggevende keuzes beschreven.

¹ Zoals benoemd in de door GS van Zeeland vastgestelde richtingennotie Slimme Mobiliteit.

2 Werkwijze

De doelen van de marktconsultatie zijn uitgewerkt in het marktconsultatiedocument (bijlage 1). In dat marktconsultatiedocument is een omschrijving van de context van Zeeland opgenomen en zijn vragen aan de markt geformuleerd.

De consultatie is gestart met het publiceren van het marktconsultatiedocument. Dit marktconsultatiedocument is op 8 maart 2021 op Negometrix, en TED geplaatst. Ook heeft de provincie Zeeland per e-mail mogelijk geïnteresseerde partijen geattendeerd op de publicatie van het marktconsultatiedocument en ze zo uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de marktconsultatie. De partijen hadden tot en met 19 maart 2021 de gelegenheid een reactie in te dienen. In totaal zijn 10 reacties binnengekomen.

Op basis van de verkregen schriftelijke antwoorden zijn, namens de provincie Zeeland, door Ecorys aanvullende gesprekken gevoerd met 8 marktpartijen. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode eind april en begin mei. Van ieder individueel gesprek is door Ecorys een vertrouwelijk gespreksverslag gemaakt en deze is door de geïnterviewde(n) gevalideerd. De provincie Zeeland heeft besloten zelf niet deel te nemen aan de interviews om een zo open en vertrouwelijk mogelijk gesprek te realiseren. Op verzoek van meerdere partijen zijn de gevalideerde verslagen van de gesprekken met deze partijen vertrouwelijk door Ecorys aan de provincie toegezonden. Hiermee is de bekendheid van de mening van die partijen bij de provincie geborgd.

3 Rolverdeling overheid (mobiliteitscentrale) en vervoerder

Het gehele mobiliteitssysteem – waarvan het openbaar vervoer een onderdeel is – wordt in Zeeland doorontwikkeld. Conform het ov-toekomstbeeld wordt de rol van flexibele systemen in Zeeland groter, maar blijven snelle lijn- en dienstregelingsgebonden verbindingen tussen grote knooppunten en steden binnen en buiten Zeeland van groot belang. De intentie van Zeeland is om ook de ontwikkelrol van het openbaar vervoer bij de overheid te leggen. De gedachte hierachter is dat door het beleggen van de integrale ontwikkelverantwoordelijkheid over de hele keten, flexibele fijnmazige mobiliteit en het snelle lijn- en dienstregelingsgebonden net van bussen met elkaar kunnen worden uitgewisseld, afhankelijk van hoe de vraag van de reizigers zich ontwikkelt. Samengevat: de overheid stuurt op de schakelpunten van vast en flexibel vervoer.

3.1 Regie (integrale ontwikkeling mobiliteitssysteem)

Alle marktpartijen onderkennen het belang van een regisseur voor het totale mobiliteitssysteem van vast, eventueel hybride en flexibel vraagafhankelijk vervoer (regisseur is door de provincie Zeeland verder gedefinieerd als de verantwoordelijke voor de integrale ontwikkeling van het mobiliteits-systeem). Het belang van regie wordt mede onderkend omdat partijen het reisgedrag in Zeeland als complex zien: er is een concentratie van voorzieningen in een beperkt aantal kernen, er is veel toerisme in bepaalde seizoenen, er is een enorme geografische spreiding, lange afstanden, veel studenten / scholierenvervoer met een sterke positie van de stakeholder Stichting Scholierenvervoer. Partijen onderkennen daarom dat een regisseur noodzakelijk is die op basis van gedegen analyses en expertise, vraag en aanbod op een effectieve en efficiënte wijze op elkaar afstemt.

Partijen kijken verschillend aan tegen de invulling van de regierol: wie wordt verantwoordelijk voor de integrale ontwikkeling. Wel geven alle marktpartijen aan dat de provincie in haar strategie een duidelijke keuze moet maken voor een bepaald regiemodel en daarbij ook tijdig moet betrekken wat dat betekent qua expertise. De marktpartijen geven aan dat de provincie in haar strategie specifiek en meetbaar moet benoemen:

- Welke doelen en doelstellingen de provincie nastreeft (bijvoorbeeld met betrekking tot duurzaamheid, congestie, bereikbaarheid landelijk gebied en kosten);
- Op welke aspecten de provincie zelf wil sturen;
- Wat de provincie aan de markt overlaat.

Verantwoordelijkheid regie bij hoofdvervoerder

Een aantal marktpartijen zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor de regie over vast, hybride en flexibel vraagafhankelijk vervoer bij de concessiehouder van het openbaar vervoer moet komen te liggen. Marktpartijen geven daarbij aan dat die regie verantwoordelijkheid niet betekent dat zij dan ook al het vervoer zelf uitvoeren. Ook in de huidige concessies maken partijen gebruik van onderaannemers. Onder regie van de concessiehouder kan volgens de partijen ook een deel van het vervoer verzorgd worden door andere vervoerders. Marktpartijen geven aan dat het een optie is voor de provincie Zeeland om te kiezen voor regie bij de hoofdvervoerder en te eisen dat een bepaald percentage van de uitvoering (als percentage van de omzet) uitgevoerd moet worden door lokale ondernemers.

Het gaat er volgens de marktpartijen bij regie om dat er één totaalproduct / propositie geboden wordt aan reizigers, waardoor er voor de reizigers geen drempels zijn tussen vervoervormen/ modaliteiten. Dit vraagt volgens marktpartijen om een goede samenwerking tussen partijen om het systeem optimaal te benutten en synchronisatievoordelen te behalen. Marktpartijen geven aan te beschikken over nationale en internationale ervaring als regisseur en hiermee de reizigersontwikkeling positief te kunnen beïnvloeden en vanuit een optimale kosten/batenanalyse maatwerk te kunnen leveren. Het scheiden van ontwikkelverantwoordelijkheid over verschillende vervoervormen binnen mobiliteit en het niet volledig benutten van de expertise van vervoerders wordt door marktpartijen als een risico gezien, wat uiteindelijk ten koste gaat van kwaliteit voor reizigers.

Verantwoordelijkheid regie bij de overheid (mobiliteitscentrale)

Een aantal marktpartijen geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor de regie bij de overheid kan liggen met daarbij de mobiliteitscentrale als uitvoerder van de regie. Hierbij geven de marktpartijen aan dat als de overheid die verantwoordelijkheid krijgt, de toekomstige mobiliteitscentrale meer moet zijn dan een boekings- en planningscentrale. Hierbij wordt door partijen gewezen op constructies, zoals het Duitse model van de Verkehrsverbünde en het ov-Bureau Groningen Drenthe. Met deze voorbeelden wijzen de marktpartijen ook direct op een risico voor de provincie Zeeland. Het verantwoordelijk zijn voor de regie – binnen kostendoelstellingen- vereist de nodige kennis en expertise die bij vervoerders door de jaren is opgebouwd.

Marktpartijen geven aan dat de nog te ontwikkelen mobiliteitscentrale moet bestaan uit een gedegen organisatie waarin alle benodigde expertises zijn benoemd en bemenst. Partijen geven aan dat processen tijd, energie en middelen vergen om een organisatie op te bouwen. Indien e expertise onvoldoende en/of niet tijdig aanwezig is, is dat een onzekerheid en een groot risico voor reizigers. Regie moet met expertise worden uitgevoerd, anders stuiten reizigers op barrières. Partijen geven aan dat diegene die verantwoordelijk is voor de regie in staat moet zijn een marktpropositie aan te bieden over de verschillende vervoervormen heen.

Marktpartijen zetten vraagtekens bij het realisme van de tijdigheid: wat is de mate waarin de expertise op dit moment aanwezig is en hoeveel tijd kost het om de organisatie / mobiliteitscentrale met expertise op te bouwen en te implementeren. Verantwoordelijkheid bij de overheid betekent dat de expertise moet staan op het moment van inschrijving, anders wordt dit gezien als een risico factor. Niet alleen voor marktpartijen zelf, maar vooral voor de reizigers.

Bovendien vragen marktpartijen zich af in hoeverre een relatief klein concessiegebied als Zeeland de benodigde fte (kwaliteit en kwantiteit) – die nodig is om regie te voeren- daadwerkelijk ter beschikking kan stellen. Marktpartijen geven verder aan dat zij ervaring en expertise hebben en die ook op peil houden over verschillende concessies heen. Daar waar Zeeland zelf voor een eigen gebied een organisatie zou moeten opbouwen.

Partijen geven aan dat indien de regie bij de mobiliteitscentrale ligt en de concessie beperkt is tot bepaalde vervoervormen het zeer belangrijk is om afspraken vast te leggen. De rol van de vervoerder in de ontwikkeling van het busvervoer binnen de concessie en de rol in de regie van de overheid zelf / publieke mobiliteitscentrale met daaraan gekoppelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten onderdeel zijn van de overeenkomst (service level agreement). Duidelijke afspraken over frictiekosten bij op- en afschalen wordt door partijen tevens als belangrijk aandachtspunt benoemd.

Partijen vragen zich overigens af hoe kostenefficiënt de overheid integraal kan ontwikkelen en welke doelen zij daarbij voor zichzelf stellen.

Tot slot wijzen marktpartijen in het geval van een regierol voor de overheid op het belang van een bestuurder die voldoende draagvlak voor de strategie (en de uitvoering daarvan) bij gemeenten bewerkstelligd en provinciale verantwoordelijkheid in de regie (als uitvoering van de strategie binnen een samenwerking met gemeenten in de mobiliteitscentrale) draagt. Partijen wijzen erop dat momenteel in de openbaar vervoer concessie opgeschaald kan worden naar de gedeputeerde bij bepaalde (ongewenste) keuzes door de concessiehouder. Op het moment dat de overheid zelf regie voert, is de bestuurder ook zelf direct verantwoordelijke voor de keuzes die worden gemaakt in de mobiliteitscentrale en wordt het escalatieniveau feitelijk buiten spel gezet.

Verantwoordelijkheid regie in PPS-constructie

Door één van de marktpartijen wordt de voorkeur gegeven aan een PPS-constructie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de regie vanuit de mobiliteitscentrale bekleed wordt door zowel publieke als private partijen. De aspecten waarop de provincie zelf wil sturen zouden moeten volgen uit duidelijke (specifieke en meetbare) keuzes in de strategie. Deze partij geeft aan dat op andere aspecten dan specifieke expertise kan worden ingekocht, bijvoorbeeld IT. De gezamenlijke expertise van deze partijen in de mobiliteitscentrale zou dan betekenen dat op basis van analyses de vervoervraag kan worden gekoppeld aan het aanbod/diensten en kan worden gestuurd op overheidsdoelen. De mobiliteitscentrale speelt daarmee een centrale rol in de uitvoering van de regionale mobiliteitsstrategie. De inrichting van de mobiliteitscentrale volgt dan ook uit de strategie, waarbij de partij aangeeft dat rollen en taken juridisch goed en duidelijk belegd dienen te worden. Deze marktpartij ziet daarbij een strikte scheiding tussen verantwoordelijkheid voor regie en het uitvoeren van vervoer.

3.2 Beleggen ontwikkelrol openbaar vervoer bij de overheid

De intentie van Zeeland is om ook de ontwikkelrol van het openbaar vervoer bij de overheid te leggen. Dit wordt beoogd via een Mobiliteitscentrale Zeeland, waarin gemeenten en provincie participeren en gestuurd wordt op schakelpunten van vast en flexibel vraagafhankelijk vervoer. Hoewel de ontwikkelrol bij de overheden komt te liggen, wordt in de uitvoering gezocht naar innovatieve mogelijkheden om flexibel vraagafhankelijk vervoer samen met de openbaar vervoerder in te vullen.

Wat is de visie van partijen op het beleggen van de ontwikkelrol openbaar vervoer bij de overheid?

Ontwikkeldruimte moet vooraf duidelijk zijn

Partijen geven aan dat ontwikkeling door de provincie goed moet worden gedefinieerd. Wordt hier bedoeld aanpassen van dienstregelingen, het omzetten van grote bussen naar kleinschalige / taxivoertuigen, het toedelen van mobiliteitsaanbod op de vraag, of anders?

Van de provincie wordt verwacht dat zij duidelijk aangeeft wat de ontwikkeldruimte is. Partijen zien vaak een verschil tussen ambitie en de reflectie daarvan in een bestek, dan wel de durf om los te laten. Daarom is het volgens partijen belangrijk dat de ambitie – zoals vastgelegd in de strategie – specifiek is. Zodat die ook specifiek kan worden vertaald naar waarvoor de mobiliteitscentrale aan de lat staat en daarna specifiek kan worden gemaakt wat van de vervoerder wordt gevraagd.

Ofwel, intenties moeten duidelijk zijn in het bestek. En ambities moeten ook zo worden vertaald dat er ontwikkeld kan worden. Diverse partijen geven daarbij aan dat de provincie op output moet sturen, zodat een vervoerder kan ontwikkelen. Indien verbindingen, bedieningstijden en frequenties worden voorgeschreven of zo goed als vastliggen, valt er weinig te ontwikkelen. Partijen geven

daarbij aan dat de risico's daar moeten liggen waar ze kunnen worden beheerst en dat dit ook specifiek moet worden benoemd.

Partijen geven aan dat indien de regie bij de mobiliteitscentrale ligt en de concessie beperkt is tot bepaalde vervoervormen het zeer belangrijk is om afspraken vast te leggen: rol van eenieder in de ontwikkeling met daaraan gekoppelde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten onderdeel zijn van de overeenkomst. Partijen geven aan dat duidelijkheid noodzakelijk is op het moment van inschrijving op de concessie.

Mate van ontwikkelvrijheid bij vervoerder

Ontwikkelmogelijkheden worden door marktpartijen gezien vanuit het integrale geheel. Oftewel, het toedelen van mobiliteitsaanbod aan de mobiliteitsvraag. Partijen zien de ontwikkelopgave in het gehele mobiliteitspectrum: soms feedert de bus op de trein, maar buslijnen worden zelf ook gefeederd door kleinere collectieve vervoermodaliteiten en andere vervoervormen. De customer journey / denken vanuit de reiziger wordt door de marktpartijen als een belangrijke leidraad gezien. Een regisseur moet verantwoordelijkheid hebben over het integrale geheel; ongeacht of een private of publieke partij die regisseur is. Het goed laten aansluiten van hybride op vast en flexibel vraagafhankelijk vervoer is een vereiste; de regisseur moet hierin volgens de partijen expertise hebben.

Vrijwel alle partijen wensen een grotere of kleinere mate van ontwikkelvrijheid bij de vervoerder. Diverse partijen benadrukken dat in Zeeland een transitie en daarmee een andere aanpak nodig is om de reizigersontwikkeling in een positieve spiraal te brengen. Als de provincie puur een uitvoerder zoekt die de opdracht moet uitvoeren om mensen met een bus te vervoeren en niet kan mee ontwikkelen, is dat voor de meeste partijen geen aantrekkelijke concessie. Eén van de marktpartijen ziet dit juist als de toekomst; een strikte scheiding tussen regie (analyse, contractvorming, inkoop energie, inkoop vervoer) en uitvoering vervoer.

Ontwikkelruimte

Vaste net

De ontwikkelruimte op het vaste deel wordt door veel partijen als beperkt gezien. De ontwikkeling van de Q-liner in Groningen Drenthe wordt door meerdere partijen wel als goed voorbeeld genoemd van wat mogelijk is op het moment dat je een vervoerder laat mee ontwikkelen.

Het scholierenvervoer in Zeeland wordt door veel partijen gezien als een product dat in de huidige situatie niet beweegt. Bijvoorbeeld ten aanzien van het spreiden van tijden. De provincie moet volgens de marktpartijen heel duidelijk zijn richting de nieuwe concessie of scholierenvervoer ontwikkeld mag gaan worden door de vervoerder of vaststaat. Partijen geven daarbij aan dat op dit moment veel budget wordt toegekend aan scholierenvervoer. Dit komt doordat de kosten voor het uitvoeren van het scholierenvervoer relatief hoog zijn, terwijl de tarieven - en daarmee de opbrengsten - relatief laag zijn. Het scholierenvervoer zou volgens partijen dan ook moeten meebewegen in spreiding van tijden. Hier zien marktpartijen ook een rol weggelegd voor de provincie zelf richting scholen.

De ontwikkelruimte is door bovenstaande randvoorwaarden voor de keuzereizigers – waar de transitie in Zeeland om vraagt – volgens diverse partijen in de huidige situatie beperkt.

Als er veel knopen worden bepaald en lijnen (inclusief frequenties) worden voorgeschreven, is de ontwikkelruimte volgens marktpartijen op het vaste deel heel beperkt. Volgens sommige partijen beperken de toltarieven de ontwikkelruimte op een potentieel aantrekkelijke verbinding, evenals de tarief desintegratie met de NS.

Hybride/flexibel vraagafhankelijk vervoer

Partijen geven aan dat - in de transitie die Zeeland voorziet - hybride vormen een rol kunnen spelen. Zij geven daarbij aan dat dan wel duidelijk moet worden gedefinieerd door de provincie wat onder hybride wordt verstaan; is er een grens met flexibel vraagafhankelijk en zo ja, welke?

De ontwikkelruimte (op basis van bedrijfseconomische prikkels van optimalisatie) van hybride/flexibel vraagafhankelijk vervoer wordt gerelateerd aan het kunnen ademen en daarmee aan prikkels om te ontwikkelen. Ontwikkelruimte wordt gezien als mede afhankelijk van de mogelijkheid om te combineren binnen het kleinschalige vervoer (hybride kleinschalige en overige vraagafhankelijke collectieve vervoer inclusief doelgroepenvervoer). Dit leidt volgens de marktpartijen tot een optimale benutting van mens en materieel. In hoeverre dit ook daadwerkelijk in de Zeeuwse praktijk kan, is bij diverse partijen nu nog onbekend.

Noodzakelijke expertise

Als nadeel om de ontwikkelfunctie geheel bij de overheid te leggen, stellen partijen dat de kennis en expertise van de vervoerder niet of onvoldoende wordt benut. Vooral op interfaces/ schakelpunten wordt dit door partijen als een risico voor de reiziger gezien en daarmee voor de provincie als verantwoordelijke binnen de mobiliteitscentrale voor de regie over het openbaar vervoer.

3.3 Ontwikkelprikkels

Wat is de visie van marktpartijen op het beleggen van opbrengstverantwoordelijkheid in relatie tot het beleggen van de ontwikkelrol bij de overheid?

Hoe kunnen de mobiliteitscentrale Zeeland – waar de ontwikkelrol en de regie op koppelingen tussen vast en flexibel vraagafhankelijk vervoer namens de overheid wordt belegd - en de openbaar vervoerder de samenwerking invulling geven? Waar zijn aandachtspunten?

Visie op beleggen opbrengstverantwoordelijkheid

Marktpartijen geven aan dat de opbrengstverantwoordelijkheid (meer specifiek de ontwikkelprikkel) gekoppeld moet zijn aan de ontwikkelrol. Zij geven aan dat duidelijk moet worden gedefinieerd welke ontwikkeling wordt verwacht van een vervoerder; daar moet een bedrijfseconomische prikkel tegenover staan. Dat kan opbrengstverantwoordelijkheid zijn, maar in het geval van een 'kostencontract plus' ook een opbrengstdeling op bandbreedtes zijn. Dit kan volgens partijen via een openboekcalculatie, waarmee er transparantie over rendement is. Diverse partijen hebben daar goede ervaringen mee opgedaan.

Daar waar in het verleden sterk de wens van concessiehouders op opbrengstencontracten zat, heeft COVID volgens diverse partijen de risico's blootgelegd. De marktpartijen geven aan sterk voorstander te zijn van, op zijn minst, samen ontwikkelen met de overheid. Kostencontracten plus – waarbij de plus staat voor ontwikkelprikkels – zijn voor concessiehouders zeker bespreekbaar. En die worden ook niet gezien als contracten waar niet ontwikkeld kan worden. Diverse partijen geven aan dat in Groningen Drenthe de ontwikkeling van Q-liner een mooi voorbeeld is.

De vraagstelling in Zeeland zou volgens sommige partijen kunnen zijn: hoe krijg je zoveel mogelijk reizigerskilometers voor een bepaald bedrag? Opbrengstverantwoordelijkheid lijkt door Zeeland nu heel erg gezien als gerelateerd aan reizigersopbrengsten. Maar is dit wat je van een vervoerder verwacht? Of verwacht je andere opbrengsten waarbij een vervoerder helpt in de ontwikkeling en daarvoor wordt beloond?

Prikkels hybride vormen / flexibel vraagafhankelijk vervoer in de concessie openbaar vervoer

Marktpartijen benoemen de waardering -ofwel de beloning / financiële kaders- voor het inzetten van flexibele vraagafhankelijke (kleinschalige) vervoervormen als belangrijk aspect om daadwerkelijk de ontwikkeling tot stand te brengen. Partijen geven aan dat DRU geen waarderingsfactor in een gewenste omzetting van groot materieel (DRU-prikkel) naar kleinschalig materieel is. Zij geven aan dat dit een omzetting zelfs in de weg kan staan (als bedrijfseconomisch de baten niet opwegen tegen de kosten). Diverse partijen geven aan dat de DRU een aanbodgerichte prikkel is en niet per definitie een prikkel om reizigers te trekken. Sommige partijen geven aan dat de DRU - zeker in een landelijk gebied - gericht kan zijn op het verplaatsen van lucht. Zeeland zal volgens partijen heel duidelijk moeten zijn waar ontwikkeling van een vervoerder wordt verwacht. Als dat alleen aanbodgericht is op een vast net dan kan DRU geschikt zijn. Als je wilt dat de hoofdvervoerder vraagafhankelijk vervoer ontwikkelt, moet de provincie beseffen dat vraagafhankelijk binnen een concessie soms meer kost dan oplevert.

Ontwikkeling naar vraagafhankelijk vervoer is daarmee niet per definitie gekoppeld aan reizigersopbrengsten; vraagafhankelijk wordt juist ingezet bij weinig reizigers. Sommige partijen geven aan dat in concessies weliswaar vraagafhankelijke systemen / hybride vormen actief zijn, maar dat daar niet altijd sprake is van een ontwikkelprikkel. Aangegeven wordt dat de oorzaak van het ontstaan van deze systemen soms kan komen doordat hierop gegund is in de aanbesteding. Andere partijen hebben goede ervaringen in verschillende concessiegebieden in en buiten Nederland over het zetten van stappen als hoofdvervoerder in transitie naar integrale systemen. Voorbeelden zijn platforms waar verschillende mobiliteitsmiddelen integraal zijn ontsloten, maar ook vraagafhankelijke systemen binnen concessies.

Als prikkel voor de ontwikkeling van hybride vormen geven partijen aan dat een open boek calculatie mogelijk zou zijn, waarin afspraken worden gemaakt over rendement en/of een apart budget voor ontwikkeling. In het geval dat de overheid de (integrale) ontwikkelfunctie bij de overheid wil beleggen maar de overheid niet zelf de expertise heeft, geven sommige partijen aan dat de overheid die expertise gericht bij hen kan inkopen. Partijen geven aan dat de ontwikkelfunctie / rol bijvoorbeeld apart (en specifiek) zou kunnen worden beschreven en gefinancierd.

Bedrijfseconomische prikkel

Diverse marktpartijen betwijfelen of er een optimale inzet van personeel en materieel mogelijk is als hybride vormen (gedefinieerd als kleinschalig vervoer met inzet voor openbaar vervoer) worden opgenomen in de concessie, maar andere vormen van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer worden uitgesloten. Een optimale inzet van personeel en materieel is vanuit de kosten en baten analyse wel de bedrijfseconomische prikkel voor een marktpartij binnen een optimalisatie.

Sommige partijen geven daarbij wel aan dat de provincie een ontwikkelprikkel mee kan geven aan de hoofdvervoerder voor de ontwikkeling van hybride vormen, zodat de vervoerder een bedrijfseconomische prikkel krijgt om in de door de overheid gewenste richting (mee) te ontwikkelen (zie vorige paragraaf).

Meerdere marktpartijen geven aan integraal de best mogelijke kosten-baten analyse te kunnen maken. Dit kan overigens betekenen dat het vanuit kosten en baten in sommige gevallen beter blijkt om met groot materieel door te rijden, dan om een alternatief aan te bieden. Als de overheid zelf moet sturen op deze bedrijfseconomische component is dat volgens diverse partijen zeer lastig tot onmogelijk bij een contract met meerdere partijen. Partijen geven aan dat bij een lijn- of netwerkconcessie sprake zal zijn van vele interfaces / schakelpunten; deze kunnen vooraf nooit in beton worden gegoten. Een integrale benadering – over vele schakelpunten - vraagt veel expertise en schakelvaardigheid van een overheid tussen verschillende contracthouders. Iedere contracthouder heeft daarbij een eigen (bedrijfseconomisch belang). Daar komt bij dat keuzes vanuit de overheid in die ontwikkeling kunnen leiden tot frictiekosten (stilstand materieel en personeel). Dit vergt volgens partijen tijdig overleg en veelvuldige afstemming.

De vraag die sommige partijen ten slotte stellen is welke prikkel de overheid operationeel (mobiliteitscentrale) zelf hanteert. Hiertoe zou de overheid volgens diverse partijen haar eigen doelen in de strategie gespecificeerd moeten formuleren om te voorkomen dat er juist minder budget in het openbaar vervoer zelf terecht komt.

4 Afbakening concessie

Richtinggevende keuze in de mobiliteitsstrategie van Zeeland is dat het snelle lijn- en dienstregelingsgebonden openbaar vervoer deel wordt van de openbaar vervoer concessie; het flexibele vraagafhankelijke vervoer (waaronder het gemeentelijke doelgroepenvervoer en deelmobiliteitsconcepten zoals deelauto en deelfiets) niet. Zeeland is zoekende om hybride vervoervormen tussen snel lijn- en dienstregelingsgebonden openbaar vervoer en het flexibele vraagafhankelijke vervoer al dan niet onderdeel van de concessie openbaar vervoer te laten zijn.

4.1 Scope van de concessie

De meningen over waar de grens moet liggen tussen het vervoer dat binnen de concessie moet vallen en wat daar buiten is sterk gerelateerd aan de mening waar de rol van regisseur moet liggen.

Alle partijen geven aan dat het belangrijk is om vanuit de reizigers te redeneren. Data- en potentie analyses moeten de basis zijn om te bepalen welk aanbod geschikt is. Maar efficiëntie speelt daarbij ook een rol; marktpartijen ontwikkelen op basis van een bedrijfseconomische prikkel binnen de opgestelde business case. Op- en afschalen binnen een contract met relatief weinig speelruimte geeft volgens diverse partijen relatief veel frictiekosten. Een regisseur moet ruimte hebben om te schakelen en proposities in de markt kunnen zetten, zodat reizigers centraal staan. Daar valt of staat de kwaliteit mee. Verder stellen partijen dat modaliteiten elkaar moeten versterken en niet beconcurreren.

Diverse partijen geven aan dat het in Zeeland gaat om een forse transitie. Een transitie naar een meer flexibel vraagafhankelijk systeem, waarin hybride vormen structureel een rol kunnen spelen. Het kost volgens partijen tijd om de juiste mix te vinden, terwijl het ook toekomstbestendig moet zijn. Er zou volgens partijen continu gezocht moeten worden naar de optimale mix op basis van vervoerbehoefte en op aanbod.

Partijen geven aan dat Zeeland eerst gespecificeerd haar strategie en doelen zou moeten opstellen. Ov moet daaraan bijdragen, voor een langere periode (namelijk de concessieduur).

Gaat Zeeland voor kostenefficiëntie, dan zou volgens partijen, weinig flexibel maar wellicht minder passend vervoer beter aan dat doel kunnen voldoen. Gaat Zeeland voor een passend systeem, dan zou het zo kunnen zijn dat dit duurder is. Als Zeeland dan voor flexibel en passend zou gaan, dan is volgens partijen regie bij één partij die de ontwikkelruimte krijgt het meest efficiënt. Noodzaak volgens partijen is dat Zeeland gespecificeerd beschrijft wat zij van de marktpartij wil, zodat daar een optimale bieding op kan worden gemaakt. De term hybride of flexibel zegt voor partijen zonder gespecificeerde definitie niets.

Meer opnemen dan nu in de concessie: ook meer dan hybride

Sommige partijen geven aan meer vervoer dan nu in de concessie onder te willen brengen, waaronder flexibel vraagafhankelijk vervoer dat nu onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt. Dit zijn marktpartijen die de voorkeur geven aan regie door de hoofdvervoerder over alle vervoermodaliteiten. Deze marktpartijen geven daarbij overigens aan niet al het vervoer zelf te hoeven uitvoeren. Een concessie met een brede scope biedt volgens deze partijen de mogelijkheid om kostenefficiënt te ontwikkelen. Regie voeren is weliswaar niet alles zelf uitvoeren, maar wel een marktpropositie maken die aantrekkelijk is voor reizigers zonder dat die op systeem / modaliteit

barrières stuiten. Sommige partijen geven hierbij aan voorstander te zijn van een decentralisatie van het spoor in Zeeland, zodat echt integraal ontwikkeld kan worden.

Algemeen wordt door sommige partijen gesteld dat het toevoegen van elkaar vervangende modaliteiten de totale mobiliteitskosten verhoogt, zeker wanneer dit niet binnen het werkveld van 1 contractpartner gebeurt. Bij op- en afschalen door de centrale moet volgens partijen duidelijk zijn dat frictiekosten van mens en materieel (kunnen) ontstaan, die moeten worden afgedekt.

De toegevoegde waarde van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer in de concessie zien sommige partijen - mogelijk in zowel de daluren als in het feederende-net. Met daarbij de hamvraag: Hoe goed kan je dat regelen met het bestaande doelgroepenvervoer? Verschillende marktpartijen geven aan dat eisen als een omrijdfactor van maximaal 1.5 betekenen dat je in de praktijk met de grote afstanden in Zeeland weinig kan combineren. En als je flexibel vraagafhankelijk vervoer – al dan niet in hybride vorm - gaat inzetten voor het voeden van snelle lijnen geldt volgens partijen: Wat je wint aan snelheid en aantrekkelijkheid op kernnet, kun je verliezen aan ophalen. Voor de reiziger ontstaat er onzekerheid in reistijd.

Opnemen hybride vormen

Partijen geven aan dat het opnemen van hybride vormen in de concessie als voordeel heeft dat kan worden op- en afgeschaald op lijnen en dat de afstemming van de dienstregeling op het aanbod van hybride vormen binnen de concessie makkelijker is. Er zijn echter partijen die daar ook een risico in zien; wanneer een hoofdvervoerder eigen lijnen (sub) optimaliseert ontstaat concurrentie tussen modaliteiten in plaats van samenwerking.

Overigens ligt achter de vraag naar het bereiken van efficiëntie volgens meerdere partijen de vraag:

- Welke eisen er gelden aan combinaties tussen kleinschalige vervoervormen: als de omrijdfactor maximaal 1.5 is dan is combineren financieel onaantrekkelijk door de grote afstanden in Zeeland.
- Welke functie heeft het kleinschalige vervoer? Als dat het voeden van snelle lijnen is betekent dit een onzekerheid in reistijd voor de reiziger op de gehele reis.
- Voor wie is het kleinschalige contractvervoer?

Scheiding vast lijn- en dienstregeling-gebonden openbaar vervoer en hybride / flexibel vraagafhankelijk vervoer

Sommige partijen geven aan de uitvoering van vast lijn- en dienstregeling-gebonden openbaar vervoer en dat van kleinschalig vraagafhankelijk vervoer los te zien. Zij stellen dat het kleinschalige (taxi) vervoer (in de terminologie van de provincie het flexibele vraagafhankelijke vervoer) een andere kostprijs kent dan openbaar vervoer door andere cao's en andere afschrijftermijnen van materieel. Die kostprijs is volgens sommige partijen per definitie lager; het laten uitvoeren van hybride vormen in de concessie zou volgens die partijen dan meer kosten.

Daarbij komt dat hybride vormen buiten de concessie – dus in contracten met materieel dat ook al voor doelgroepenvervoer wordt ingezet – mogelijkheden bieden voor kortere contractduren dan een openbaar vervoer concessie. Diverse partijen stellen dan ook dat, als je als Zeeland niet duidelijk weet waar je naar toe wil en/of wilt meebewegen met ontwikkelingen, kortere contractduren voor het kleinschalige effectiever zijn.

Partijen noemen ook de transitiewens van Zeeland als risico: als Zeeland niet weet of goed kan inschatten welke percentage vast is, ontstaan er bij afschaling veel frictiekosten. Vanuit die optiek zien sommige partijen een onderscheid tussen de uitvoering van vast en vraagafhankelijk (inclusief hybride).

4.2 Scheiding hybride en flexibel vraagafhankelijk vervoer

Indien doelgroepenvervoer buiten de concessie blijft, ontstaan in principe twee vormen van kleinschalig flexibel vraagafhankelijk vervoer: het hybride en het vraagafhankelijke doelgroepenvervoer buiten de concessie. Is er dan meerwaarde om het hybride in de concessie op te nemen, en waarom?

De kernvraag die partijen zich stellen is of er een hogere efficiency te bereiken is door hybride dan alsnog op te nemen in de concessie. Sommige partijen zijn duidelijk en stellen dat, indien geen combinatie mogelijk is met doelgroepenvervoer, het opnemen van hybride in de concessie niet rendabel is; door afstanden en de grootte van de concessie. Andere partijen geven aan dat voor de Zeeuwse situatie niet te kunnen inschatten.

Diverse partijen geven aan dat het combineren van flexibel vraagafhankelijk vervoer en hybride vormen het beste product biedt, tegen de beste kostprijs. In dat geval kan er namelijk optimaal worden gecombineerd: optimale inzet van personeel en materieel. De combinaties worden vooral gezien buiten de spits. Overigens is het daarbij wel de vraag waar en welke prikkel er ligt bij de vervoerder, ofwel rendeert het?

Sommige partijen vragen zich af wat de angst bij de overheid is om doelgroepenvervoer niet onder regie te brengen van een hoofdvervoerder. Is dat de positie van het MKB / lokale ondernemers? In dat geval geven partijen aan dat dat te ondervangen is door te eisen dat een bepaald percentage van het vervoer voor lokale ondernemers moet worden ingezet. Overigens geven diverse partijen aan dat in huidige werkwijze is: hoofdvervoerders al gebruik maken van lokale ondernemers voor een deel van het vervoer.

Partijen vragen zich ook af of een knip tussen hybride openbaar vervoer en doelgroepenvervoer daadwerkelijk altijd mogelijk is: is de ov-reiziger echt een andere reiziger dan die van het doelgroepenvervoer? Als daar een duidelijk onderscheid is, dan is een knip volgens sommige partijen mogelijk. Partijen geven echter aan dat hoe meer knippen je legt – ofwel hoe nauwer de scope van de concessie – hoe minder ruimte er voor een marktpartij is om optimaal te ontwikkelen.

Er is ook een partij die aangeeft dat het ontwikkelen van hybride vormen de toekomst is, maar wel met de rol van uitvoerder los van die van regisseur.

4.3 Is de scope een noodzakelijke voorwaarde om in te schrijven?

Partijen geven aan dat het voor hen op dit moment niet te bepalen is of het opnemen van hybride vormen in de concessie dan wel het uitsluiten daarvan een noodzakelijke voorwaarde is om in te schrijven.

Partijen laten hun keuze voor een inschrijving afhangen van mogelijke omzet, rendement en risico's; belangrijkste uitgangspunt is een gezonde bedrijfsvoering. Als de ene scope van een concessie aantrekkelijker is (i.e. beter past bij de ambities van een bedrijf) dan de andere, dan zal dat volgens partijen meewegen in de beslissing voor inschrijving op een bepaalde concessie. Wetende dat de concessie Zeeland op dit moment tegelijkertijd is voorzien met andere concessies.

Diverse partijen hebben een voorkeur uitgesproken voor regie bij de hoofdvervoerder, ofwel regie over hybride vormen inclusief het flexibele vraagafhankelijke vervoer. Deze partijen zien een scheiding van de vormen als risico voor de aantrekkelijkheid van het vervoer voor de reiziger. Andere partijen hebben een voorkeur uitgesproken om hybride vormen op te nemen in de concessie om dezelfde redenen, maar dan wel concessies in percelen in te delen. De achterliggende reden is de kleinschaligheid van die bedrijven.

5 Ademende concessie

Eind 2024 zullen de aansluitingen tussen het vaste en het flexibele vraagafhankelijke systeem waarschijnlijk nog niet overal voldoende zijn, waardoor in de eerste jaren van een nieuwe concessie de opbouw van het fijnmazige flexibele systeem samen zal gaan met de ombouw naar snelle verbindingen.

Verbindingen uit het huidige busnetwerk kunnen alleen versneld worden wanneer de aansluitingen met het flexibele vraagafhankelijke vervoer is georganiseerd.

Behoeften van reizigers wijzigen ook in combinatie met de opkomst van nieuwe vervoervormen en mogelijke koppeling aan diensten via MaaS.

De concessie moet kunnen ademen met invulling van flexibele vraagafhankelijke vervoervormen; hoe kan de concessie op de transitiewens en op de ontwikkelingen inspelen. Bij ademend wordt daarbij gezocht naar een transitie van het netwerk; op basis van ontwikkelingen en data herhaaldelijk een nieuwe balans zoeken tussen verschillende vervoervormen.

5.1 Ademend

De marktpartijen geven aan dat de basis goed moet worden ingeschat door de provincie: duidelijke kaders vooraf. Ademruimte is voor marktpartijen gerelateerd aan kosten en baten. Concrete (proces)afspraken met open boekcalculaties worden als voorbeelden door partijen genoemd. En goede afspraken over risico-verdeling en bandbreedtes daarin.

Marktpartijen zien een risico in frictiekosten, indien de provincie kaders niet goed kan inschatten. De inschatting in het marktconsultatiedocument ademt een zware transitie. Als partijen moeten investeren in vast personeel en materieel en dan weer moeten afschalen ontstaan kosten (stilstand materieel en personeel). Partijen geven ook aan dat indien gekozen wordt voor een lijnconcessie (bundel buslijnen) de situatie ontstaat dat de hoofdvervoerder te maken krijgt met minder vaste DRU's; de hoofdvervoerder heeft bij afschaling een ander belang dan de vervoerder voor het flexibele vraagafhankelijke ov-deel (die toeneemt). Voor de inzet van een hybride systeem in de transitie is volgens partijen samenwerking en afstemming nodig met een partij die de expertise heeft om vraaggericht richting reizigers te werken en synergievoordelen kan realiseren.

Volgens partijen moet voorkomen worden dat er frictiekosten (personeel en materieel) ontstaan ten gevolge van op- en afschaling. Partijen geven dan ook aan dat het belangrijk is dat de provincie helder moet zijn in de keuzen. Voorafgaand is altijd een inschatting nodig van de opdrachtgever over de bandbreedte vast en flexibel vervoer. Daarbij moeten ook duidelijke afspraken worden gemaakt over de risico-verdeling buiten die bandbreedte.

Partijen geven aan dat er een afsprakenkader moet komen hoe je met elkaar om gaat naar beneden en omhoog in de transitie; ofwel een openboek-calculatie. Verschillende marktpartijen geven aan dat het nuttig is na een aantal jaren een herijkingsmoment in te bouwen. Zodat je samen kunt bepalen of uitgangspunten nog opportuun zijn, maar ook om te zien welke ontwikkelingen zijn doorgemaakt en welke kansen er liggen in de koppeling van typen mobiliteitsaanbod en vraag.

Diverse partijen geven aan dat het contracteren van kleinschalig flexibel vraagafhankelijk vervoer kortere contractduren kent dan een openbaar vervoer concessie. Kortere contractduren zijn in de ogen van die partijen een mogelijkheid om op basis van de ontwikkelingen op dat moment goede besluiten te nemen over nieuwe contracten (toedeling vraag aan aanbod).

Diverse partijen wijzen op het recent gestarte onderzoek in opdracht van DOVA en CROW-KPVV over wendbaarheid van concessies, waarmee in de terminologie van Zeeland flexibiliteit wordt bedoeld. Sommige partijen geven aan dat de provincie zou kunnen kiezen voor wendbaarheid als gunningscriterium in een aanbesteding.

5.2 Innovaties / MaaS

Partijen verschillen van mening over de rol van MaaS.

Partijen geven aan dat MaaS alleen van waarde is als er ook aanbod is. Zij geven aan dat MaaS werkt bij veel vraag en aanbod. Partijen geven aan dat MaaS kan zorgen voor een laagdrempelige toegang voor reizigers .

Diverse partijen – zowel concessiehouders als niet concessie houders – geven aan veel ervaring te hebben met de MaaS applicaties en het bij elkaar brengen van partijen. Sommige partijen geven aan dat ook in een kosten plus contract vervoerders goed kunnen meedenken over MaaS applicaties.

Sommige partijen geven aan dat de verantwoordelijkheid voor MaaS en de doorontwikkeling van deelmobiliteit juist niet bij de hoofdvervoerder zou moeten zitten om concurrerende modaliteiten te voorkomen; wel wordt het samen ontwikkelen en bezien hoe je op elkaar kunt aansluiten als deel van de doorontwikkeling gezien.

6 Transitie naar zero emissie

Met het ondertekenen van het Bestuursakkoord Zero Emissie Busvervoer heeft de provincie Zeeland de ambitie dat vanaf 2025 alle nieuwe ov-bussen zero emissie (ZE) zijn en vanaf 2030 alle bussen.

6.1 Mogelijkheden en randvoorwaarden

Alle marktpartijen geven aan dat een volledige transitie naar een emissievrije concessie openbaar vervoer bij de start van de concessie haalbaar is. Sommige partijen stellen echter de wenselijkheid daarvan ter discussie en ook worden belangrijke randvoorwaarden gesteld.

Wenselijkheid

Enkele partijen zetten vraagtekens bij de wenselijkheid van een volledige transitie naar ZE bij de start van de concessie. Dit vanwege de mogelijke afname van het vervoervolume in de eerste jaren van de concessie. Daarom wordt geopperd om een mix van ZE-bussen en bussen op fossiele brandstof in overweging te nemen om flexibel te kunnen blijven, zonder al te hoge frictiekosten. Sommige partijen suggereren om in ieder geval het vervoer met grote bussen zero emissie uit te voeren, maar een uitzondering te maken voor kleinere bussen in eerste vijf jaar van de concessie. Dit vanwege de kortere operationele levensduur van deze bussen. Na vijf jaar zouden deze voertuigen vervangen kunnen worden door busjes die wel aan de ZE-norm voldoen. Marktpartijen geven daarbij aan dat biogas en aardgas goede tussenoplossingen zouden kunnen zijn voor sommige vervoervormen in de transitie naar ZE.

Randvoorwaarden voor ZE

Een belangrijke randvoorwaarde die door de partijen wordt genoemd is de beschikbaarheid van voldoende capaciteit op het openbare hoofdelektricitetsnet voor de laadvoorzieningen van de elektrische bussen. Ervaring leert dat dit in meer rurale gebieden niet altijd het geval is en er hoge kosten verbonden zijn aan het opvoeren van het vermogen. Sommige marktpartijen geven dan ook een voorkeur aan een combinatie van een aansluiting op het openbare energienet, batterijopslag en lokaal/regionaal opgewekte duurzame energie. Daarbij benadrukken partijen de koploperrol van de provincie Zeeland in het opwekken van duurzame energie en de reeds bestaande samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en netbeheerders.

Marktpartijen stellen dat de beschikbaarheid van stroom geen verantwoordelijkheid van de vervoerder is. Ook de vergunningverlening / vergunningstrajecten en het maken van afspraken met grondeigenaren voor het plaatsen van voorzieningen is volgens vervoerders randvoorwaardelijk en geen verantwoordelijkheid van vervoerders.

Een derde randvoorwaarde is voor meerdere partijen een off balance constructie (materieel en laadinfra). Dit aspect wordt in de volgende paragraaf beschreven.

Beschikbaarheid emissievrije bussen en implementatieperiode

De tijdige beschikbaarheid van voldoende emissievrije bussen vormt volgens sommige partijen een uitdaging. Marktpartijen geven aan dat de implementatieperiode lang genoeg moet zijn. Deze moet volgens veel partijen minimaal een periode van anderhalf jaar beslaan. Als alternatief voor batterij elektrische bussen wordt door partijen gewezen op een brandstofcel-bus gevoed met groene waterstof. Deze heeft als voordeel dat de belasting op het elektriciteitsnet gering is en investeringen

in de tankinfrastructuur relatief laag. Daar staat tegenover dat de Total Cost of Ownership (TCO) van de waterstof bus op dit moment nog significant hoger is dan batterij elektrische bussen en de aanleg van waterstof tankstations speciale aandacht vraagt in termen van vergunningen.

6.2 Off balance constructie

Veel marktpartijen geven aan dat een off-balance financiering van het materieel en laadinfrastructuur een noodzakelijk voorwaarde is om in te schrijven, onafhankelijk van de uiteindelijke financieringsvorm. Dit door de hoge en toenemende financieringskosten van ZE-materieel. Bovendien gaat het volgens partijen niet enkel om een bus, maar om een totaalsysteem van voertuigen, laadinfra en software die integraal aangeschaft moet worden. Slechts één partij geeft aan geen voorkeur te hebben voor een off-balance constructie of alternatieve financieringsvormen. Deze partij stelt daarbij wel de randvoorwaarde dat er voldoende tijd is om de investering terug te verdienen.

De introductie van ZE-vervoer brengt hoge investeringen met zich mee die volgens partijen een langere afschrijvingsduur rechtvaardigen dan ene concessieduur van 10 jaar. Inconsistentie tussen afschrijvingsduur en concessieduur leidt volgens marktpartijen tot de noodzaak van een overname-regeling van materieel en laadinfrastructuur. Als voordeel van een voorwaardelijke garantstelling (tripartite overeenkomst) wordt door partijen gewezen op de lagere financieringslasten, waardoor er meer ruimte ontstaat voor het ov-product. Bovendien wijzen de marktpartijen op het voordeel dat materieel beschikbaar blijft als de concessiehouder tussentijds wegvalt door een faillissement.

Eén van de marktpartijen geeft de voorkeur aan het opzetten van een Special Purpose Vehicle (SPV). Hierbij wordt het eigendom en de exploitatie van materieel laadinfra gesplitst en ondergebracht in de SPV, die fungeert als leasemaatschappij. Volgens de marktpartij draagt dit bij aan het optimaal prikkelen van voertuigleveranciers om met nieuwe asset modellen te komen.

7 Concessieduur

De meeste partijen geven de voorkeur aan een lange concessieduur die aansluit bij de levensduur van grote bussen. Zij stellen dat een investering terugverdientijd vergt. Wettelijk kan dan 15 jaar. Bijna alle partijen geven aan een periode van 10 – 15 jaar gegeven de huidige financieringsvorm noodzakelijk te achten. Een periode van 15 jaar sluit aan bij de levensduur van een elektrische bus.

Een kortere concessieperiode dan 15 jaar betekent dat er een overnameregeling op busmaterieel zit. Diverse partijen geven aan dat bij een alternatieve financieringsconstructie – waarbij Zeeland de garantie afgeeft dat bussen verplicht overgenomen moeten worden – de concessieduur van 8 - 10 jaar zou kunnen passen. Sommige partijen benoemen daarbij ook dat bij batterij-elektrische bussen de levensduur van de batterij een belangrijk aspect is; die is momenteel 7 – 8 jaar.

Aandachtspunten die partijen benoemen bij de overnameregeling zijn dat onderhoud en staat van het materieel goed moeten zijn (geregeld). Sommige partijen geven aan dat zij bij een alternatieve financieringsstructuur het prettig vinden om zelf voertuigen en systemen te kiezen.

Door alle partijen wordt gesteld dat de operationele levensduur voor kleinschalig materieel circa 5 jaar is. En dat daar met kortere contractduren dan in het openbaar vervoer kan worden gewerkt. Door tegelijkertijd met herijkingsmomenten in een concessie openbaar vervoer te werken, kunnen deze contracten worden afgestemd op ontwikkelingen op dat moment.

8 COVID-19

De marktpartijen geven aan dat de COVID-19-pandemie een belangrijke invloed heeft op hun interesse in de uitvoering van openbaar vervoer in Zeeland in de nieuwe concessieperiode.

Marktpartijen geven aan dat er eerst een oplossing moet zijn voor de lopende concessies voordat nieuwe contracten worden aangegaan. Er moet weer sprake zijn van een gezonde bedrijfsvoering binnen bestaande concessies, voordat nieuwe contracten kunnen worden aangegaan. Oplossingen hiervoor worden verkend in een landelijk traject, waarbij transitieplannen worden gemaakt op concessieniveau.

Partijen geven ook aan dat COVID-19-risico's van aanbestedingen heeft blootgelegd. Partijen kijken strikter naar te behalen rendement en beheersbaarheid van risico's in een aanbesteding. Marktpartijen geven aan dat de COVID-19-pandemie heeft aangetoond dat externe risico's (dit zijn risico's buiten de invloedssfeer van de marktpartij) niet beheersbaar zijn door marktpartijen en een effect heeft op de business case die niet kan worden ingeschat. Zij geven aan dat deze externe risico's voor de vervoerder tot een minimum beperkt moeten worden.

Verder geldt dat door de grote verliezen die geleden zijn door de COVID-19-pandemie, er minder bereidheid is bij vervoerders om grote risico's te nemen. Daarbij geven marktpartijen aan dat de kans bestaat dat op het moment dat de aanbidding op de concessie Zeeland moet worden gemaakt, de COVID-19-effecten nog slecht in te schatten zijn en er daardoor een slechte risico inschatting gemaakt kan worden. Concrete afspraken over risico-verdelingen zijn dan ook belangrijk; daarbij wordt strikt gekeken naar welke risico's beheersbaar zijn. Als concrete afspraken over een risicoverdeling niet mogelijk zijn en/of de beheersbaarheid van risico's door een vervoer niet duidelijk beschreven zijn, dan worden de risico's verdisconteerd in de inschrijving of kunnen marktpartijen besluiten het risico in zijn geheel niet aan te gaan.

Partijen wijzen ook op de mogelijk blijvende effecten als gevolg van COVID-19. Het is de verwachting dat de reizigersvraag zich in de komende jaren zal herstellen, maar daar staat tegenover dat het reisgedrag waarschijnlijk structureel anders zal zijn. Hierdoor wordt het voor vervoerders veel moeilijker om lange termijn prognoses te maken van reizigersaantallen en -stromen. Bij de transitie betekent dit dat er sprake kan zijn van frictiekosten bij op- en afschaling; daar moeten vooraf concrete afspraken over worden gemaakt.

Ten slotte heeft COVID-19 een effect op de marktspanning. Door COVID-19 zijn andere concessies – die eerder dan december 2024 zouden worden aanbesteed – uitgesteld. Dit betekent dat er een stuwmeer aan concessies op de markt wordt voorzien in december 2024. De aantrekkelijkheid van de concessie Zeeland wordt meegewogen ten opzichte van die andere concessies; capaciteit wordt gericht ingezet.

9 Aanbestedingsprocedures

Ontwikkelingen op mobiliteitsgebied gaan zo snel dat zowel in het aanbestedingsproces openbaar vervoer, als in de uitvoering van het openbaar vervoer gezocht wordt naar mogelijkheden om flexibiliteit samen met de openbaar vervoerder te ontwikkelen en in te vullen. Flexibiliteit is voor Zeeland een belangrijk aspect; er moet ruimte zijn voor ontwikkelingen zoals autonoom rijdende voertuigen, de concessie moeten kunnen ademen met invulling van flexibele vervoervormen en er moet ruimte zijn voor innovaties. Flexibiliteit is voor de provincie dan ook een belangrijk aspect. Een mogelijkheid om deze uitgangspunten van flexibiliteit in de uitvoering te waarborgen, is door hier reeds bij de aanbesteding de juiste voorwaarden voor te scheppen.

In theorie zijn er verschillende typen procedures in de aanbestedingsfase:

- De (niet) openbare Europese aanbesteding (reguliere procedure)
- De concurrentiegerichte dialoog
- Mededingingsprocedure met onderhandeling

9.1 Typen

Niet alle geconsulteerde marktpartijen zijn bekend met de hiervoor genoemde typen aanbestedingsprocedures. In aanbestedingen in het openbaar vervoer in Nederland is namelijk nooit gewerkt met de concurrentiegerichte dialoog of de mededingingsprocedure met onderhandeling. Partijen zien dan ook vooral risico's in een andere manier van aanbesteden. Dit heeft twee aspecten:

Tijd

De vraag die partijen zich stellen is of een andere aanbestedingsvorm past in de doorlooptijd van de provinciale planning. Een andere aanbestedingsvorm dient namelijk juridisch goed te worden geborgd, en de provincie dient gericht te weten wat ze wil bereiken met die aanbestedingsprocedure.

Inhoud

Diverse partijen geven aan dat ov complex is omdat het verschillende aspecten omvat. Er moet dus heel goed worden bedacht hoe die verschillende aspecten in een procedure worden meegenomen.

Reguliere aanbestedingsprocedure

Veel van de geconsulteerde partijen geven de voorkeur aan de bij hen bekende aanbesteding. De keuze voor een aanbesteding hangt voor deze partijen samen met de gewenning en routine die ontstaan is rond de aanbestedingsprocedure. Dit resulteert in minder (juridische) risico's en benodigde tijd en energie. Er worden vraagtekens gezet of er wel voldoende tijd is voor een andere procedure gegeven de ingang van de nieuwe concessie per december 2024. Partijen wijzen er overigens ook op dat de aanbesteding, zoals deze in het ov wordt ingezet, veelal star is. Er moet worden voorkomen dat een partij de intenties moet interpreteren uit een bestek. Intenties moeten duidelijk zijn. Diverse partijen geven aan dat het aan te raden is een toelichtingsbijeenkomst te organiseren, waarin de provincie haar intenties kan toelichten en partijen vragen kunnen stellen.

Concurrentiegerichte dialoog en mededinging met onderhandeling

Een aantal marktpartijen neigt steeds meer richting een concurrentiegerichte dialoog of mededinging met onderhandeling, ondanks het ontbreken van ervaring met deze procedures. Zij wijzen daarbij op de onzekere situatie rond COVID-19 en de uitdagingen voor het ov in zijn algemeenheid

en specifiek die in Zeeland. Door te kiezen voor een concurrentiegerichte dialoog ontstaat daarbij het voordeel dat vervoerders en de provincie snel met elkaar het gesprek kunnen aangaan om visies op de situatie en oplossingen met elkaar te delen. Indien de overheid eigenlijk nog niet weet wat ze wil, kan de dialoog of mededingingsprocedure bruikbaar zijn om visies en oplossingen scherp te krijgen. Deze dialoog tussen concessieverlener en vervoerder zou er aan bij dragen dat er in co-creatie een geaccepteerde en uitvoerbare concessie ontstaat, waardoor er sprake is van een lager risicoprofiel.

Andere partijen wijzen op de risico's verbonden aan het aangaan van een samenwerking tijdens de aanbestedingsfase, waardoor de vervoerder in de rol van adviseur terecht kan komen en door concurrenten beticht kan worden van voorkennis. Een belangrijk aandachtspunt bij deze procedure is dan ook het bewaken van het level-playing field en het voorkomen dat informatie uit een gesprek direct of indirect gedeeld wordt met een andere gegadigde. Daarbij wijzen sommige partijen erop dat zo lang er geen offerte is ingediend, partijen terughoudend zijn om hun visie neer te leggen indien dit in alle openheid gebeurt.

Alle marktpartijen geven aan dat het anders doen dan wat tot nu toe in aanbesteden is gedaan, risico's met zich meebrengt. Tegelijkertijd wordt door partijen de vraag gesteld waarom het in het buitenland of in de wereld van de infrastructuur wel kan en bij ov niet. Bovendien zijn er partijen die, gelet op de huidige onzekere tijden, het juist een goed moment zouden vinden om te kiezen voor een andere vorm van aanbesteden.

Alle partijen geven aan dat de procedure juridisch wel goed ingeregeld moet worden. Ov betreft verschillende aspecten, die je zuiver met elkaar moet kunnen vergelijken tussen bedrijven.

9.2 Flexibiliteit per type

Flexibiliteit of ademruimte is volgens veel marktpartijen niet afhankelijk van het type procedure. Je kunt een aanbesteding doen met een heel flexibel contract, terwijl je een concurrentiegerichte dialoog hebt gedaan die uitmondt in een dichtgetimmerd contract. Belangrijker zijn volgens de partijen de (financiële) kaders in de concessiedocumenten als voorwaarde voor de gewenste flexibiliteit. Oftewel, aan welke voorwaarden moeten vervoerders voldoen en was is de financiële impact die deze veranderingen met zich mee brengen?

Daarbij geven partijen aan dat het belangrijk is dat de gewenste flexibiliteit of ademruimte goed omschreven en ingekaderd worden in de bestekken. Marktpartijen geven aan soms bestekken te zien, waarbij de intentie niet in de gunning terugkomt of hele ambitieuze strategieën die niet gespecificeerd zijn vertaald waardoor de intentie en de gunning onduidelijk blijven. Een bestek moet volgens de partijen zekerheid bieden, zonder alles helemaal dicht te timmeren. Er moet volgens marktpartijen in de uitvoering ruimte zijn om in co-creatie te ontwikkelen en er wordt geopperd om flexibiliteit in te bouwen door een herijking van het programma van eisen om de zoveel jaar. Daarbij wordt door partijen gewezen op de landelijke verkenning die loopt naar de wendbaarheid van concessies.

10 Overig

Het aantal ingeschatte DRU's in het marktconsultatiedocument voor het vaste vervoer is laag. Enkele partijen spreken hun zorg uit dat onderaannemers hierdoor niet meer als onderaannemer worden ingezet. In dat geval is het mede afhankelijk van het rendement, risicoprofiel en de besteisen (waaronder omzeteisen) of een partij als hoofdaannemer kan en gaat inschrijven.

De marktpartijen hebben aangegeven antwoorden te hebben gegeven in deze marktconsultatie met het vooruitzicht dat er herstel is in lopende concessies en dat lopende concessies daadwerkelijk zijn hersteld op het moment van inschrijving.

Bijlage 1. Marktconsultatiedocument

Deze is separaat bijgesloten.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas