

Onderwerp Ontwerp Programma van Eisen, concessie openbaar busvervoer
Groningen Drenthe-2020

Steller Menno Oedekerk



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 06 5277 4743 Bijlage(n) - Ons kenmerk 6354487

Datum 17 mei 2017 Uw brief van Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

De huidige busconcessie Groningen Drenthe (GD) loopt eind 2019 af. Hierbij informeren wij u graag over de voortgang van de aanbesteding van de concessie van het busvervoer in Groningen en Drenthe vanaf december 2019. Het doel van de aanbesteding van het openbaar vervoer is vooral het scheppen van goede voorwaarden voor de continue doorontwikkeling, het waarborgen van een (zeer) goede uitvoeringskwaliteit, het contracteren van actief meewerkende en meedenkende concessiehouders, het realiseren van een reële kostprijs per busuur en inzet zoals het verduurzamen van het openbaar busvervoer. Een geslaagde aanbesteding is van belang, omdat dit bedraagt aan de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de gemeente Groningen. De Nota van Uitgangspunten voor deze concessie hebben wij in maart 2017 met u besproken. Bij die gelegenheid is aangegeven dat uw zienswijzen worden betrokken bij de vertaling van de uitgangspunten in het ontwerp Programma van Eisen (PvE).

Het dagelijks bestuur van het OV-bureau Groningen Drenthe heeft het ontwerp Programma van Eisen (PvE) voor de aanbesteding van de GD-2020 concessie recent vastgesteld en vrijgegeven voor inspraak. De inspraak start maandag 17 mei en eindigt zondag 16 juli 2017. Alle reacties, waaronder desgewenst die van uw raad worden meegewogen bij het vaststellen van het definitieve PvE door het dagelijks bestuur van het OV-bureau. Het ontwerp Programma van Eisen (PvE) treft u vanaf 17 mei aan op de website van het OV-bureau via <http://ovbureau.nl/bestuur-organisatie/concessieverlening/>. In deze brief wordt u nader geïnformeerd over de wijze waarop de ontvangen zienswijzen op de Nota van Uitgangspunten zijn verwerkt in het ontwerp PvE.

Leeswijzer

Onderstaand wordt eerst de afbakening van de concessie geschetst. Daarna wordt toegelicht hoe belangrijke onderwerpen vanuit de uitgangspunten zijn uitgewerkt in het ontwerp PvE. Tenslotte treft u in het kort de vervolg planning van de aanbesteding aan.

1. Afbakening

De concessie betreft de uitvoering van het openbaar busvervoer in Groningen en Drenthe, van december 2019 tot december 2029. Met deze aanbesteding wordt een vervoerder geselecteerd die zowel een (excellente) uitvoerder dient te zijn, als een samenwerkingspartner. De regie over de concessie en het daarin uit te voeren vervoer blijft ook in de komende concessieperiode in belangrijke mate bij het OV-bureau. Dit houdt in dat het ontwerp van lijnennet, dienstregeling, tariefstelling en de kaartsoorten geen onderdeel uitmaakt van de aanbesteding. Jaarlijks zijn deze zaken onderwerpen van beleidskeuzen van het OV-bureau, welke tot stand komen nadat o.a. de Consumentenplatforms, Provinciale Staten van Groningen en Drenthe, gemeenteraad van Groningen en overige gemeenten zich over de voorstellen hebben kunnen uitspreken. De concessie is zo ingericht dat besluiten die door de moeder-organisaties van het OV-bureau (Provincie Drenthe, Provincie Groningen en gemeente Groningen) genomen worden, inpasbaar zijn gaande de concessie.

De concessie voorziet alleen het regulier busvervoer volgens de Wet Personenvervoer 2000, dus niet het contractvervoer (zoals geregeld in het contract Publiek Vervoer) en het tot stand brengen van infrastructurele voorzieningen zoals Hubs.

Onze partners binnen het OV-bureau en wij staan nadrukkelijk open voor innovatie. Als het zaken betreft die aansluiten bij de GD concessie zijn kaders geformuleerd om dit ook tijdens de looptijd van de concessie in te passen en wel zo dat het OV-bureau namens ons een goede onderhandelingspositie heeft. Hierbij valt te denken aan experimenten met zelfrijdende bussen, versnelde energietransitie of nieuwe laadsystemen.

Bewust is gekozen voor een specifieke OV-concessie, waarbij de concessiehouder zich verplicht om mee te werken aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van de Hubs, Publiek Vervoer, voor- of natransport met zelfrijdende- of deelauto's, deelfietsssystemen, e.d.

Kortom, deze aanbesteding richt zich op het uitvoeren en (mede) doorontwikkelen van het collectieve lijngebonden openbaar vervoer, van halte naar halte, volgens de Wet personenvervoer 2000.

2. Uitwerking van onderwerpen, besproken in de gemeenteraad van Groningen en Provinciale Staten van Groningen en Drenthe.

Het aanbestedingsmodel: prijs versus kwaliteit en eisen versus uitdagingen aan 'de marktpartijen'

Er wordt gegund op grond van de "beste prijs-kwaliteitverhouding". De prijs moet zich bewegen tussen een reëel, door het OV-bureau vast te stellen minimum en maximum, dit om irreële biedingen en verassingingen te voorkomen. Het ontwerp PvE is door ons daartoe doorgerekend. Het feit dat de komende concessie 10 jaar zal lopen (en de huidige voor 6 jaar werd aanbesteed) geeft volgens deze berekening financiële speelruimte.

In het PvE is een groot aantal eisen gesteld. Deze verzekeren dat in het aanbod alle gewenste diensten zijn opgenomen en dat de producten en diensten op een hoog niveau liggen, ongeacht wie wint, ongeacht de geboden prijs. Dit niveau is ten minste vergelijkbaar met de huidige concessie.

Daarnaast worden inschrijvers uitgedaagd op twee punten:

Ten eerste op kwaliteitsbeheersing, ofwel de mate waarin zij overtuigend aantonen dat alle benodigde maatregelen worden getroffen zodat met zekerheid aan de eisen wordt voldaan.

Ten tweede om een nog hogere kwaliteit te bieden dan in het PvE is geëist. Bij het uitdagen van de inschrijvers wordt ingezet op onderwerpen waar wij als opdrachtgever de marktpartijen willen prikkelen om op maximaal creatieve en innovatieve wijze invulling te geven aan onze doelen. Dit speelt vooral waar meerdere oplossingen mogelijk zijn en waar creatief combineren van kansen en kennis voor alle partijen winst oplevert.

De punten waarop de inschrijvers worden uitgedaagd zijn (in volgorde van gewicht):

- Uitvoeringskwaliteit
- Verduurzaming
- Reisbeleving
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen en ondernemend samenwerken
- Datakwaliteit en analyse

De uitwerking van de gunningcriteria kunt u vinden in de bijlage van het PvE. Deze is te vinden op <http://ovbureau.nl/bestuur-organisatie/consessieverlening/http://www.ovbureau.nl/>.

Naast bovengenoemde onderwerpen worden de ingediende plannen kwalitatief beoordeeld. Hoe hoger de kwaliteit, hoe hoger de (fictieve) aftrek van de geboden prijs. Hierdoor stijgen de kansen van de beste biedingen. Omdat de verschillen in productiekosten naar verwachting relatief beperkt zijn, hebben deze 'aftrekposten' een grote invloed op de uitkomst. Inschrijvers zullen zich daar dan ook zeer op inspannen.

Verduurzaming

In de consultaties rond de uitgangspunten werd gevraagd om concretisering van de verduurzaming.

De inzet van het OV-bureau is een substantiële stap in de energietransitie, allereerst door directe milieuwinst (minder CO₂, - overige emissies en geluid) en daarnaast door het geven van een impuls aan de energietransitie door het investeren in nieuwe technologie. Op die basis zijn de uitgangspunten als volgt geconcretiseerd:

Transitie in energiedragers en voertuigtechniek

Voor een doeltreffende transitie is het nodig om de aanpak af te stemmen op de specifieke eigenschappen van de verschillende vormen van openbaar busvervoer. Deze kennen elk een andere uitdaging.

- *Stadslijnen*: met ingang van de nieuwe concessie is voorgeschreven dat alle stadslijnen in Groningen, Assen en Emmen uitgevoerd worden met zero emissie voertuigen. De inschrijvers kiezen hiervoor waarschijnlijk batterij-elektrische voertuigen, al dan niet met bijladen onderweg.
- *Q-link*: Q-link groen is eind 2017 al vol-elektrisch. M.b.t. tot Q-link Blauw (Leek/Roden-Lewenborg/Beijum) is de inzet om bij aanvang van de concessie circa de helft van de bussen elektrisch te hebben. Bij vervanging van de bestaande Q-link

vloot (in delen in 2020, 2023 en 2027) en voor de beoogde Q-link rood (Emmen) is het de inzet om over te gaan op vol-elektrische voertuigen met bijladen onderweg, of eventueel met toepassing van andere energiedragers zoals waterstof.

- *Qliner*: gezien de zeer grote dagafstanden (tot 800 á 1000 km/dag) en hoge rijnsnelheden is zero-emissie voor deze snelwegbussen nog niet mogelijk. De inschrijvers worden uitgedaagd om een voorstel te doen om de CO₂ emissie van deze lijnen te beperken. Dit bijvoorbeeld door de inzet van biobrandstoffen of door in de loop van de concessie over te gaan op zero-emissie.
- *Streekbussen*: het inzetprofiel van streekbussen is zeer divers en daarmee zijn de realiseerbare duurzaamheidsoplossingen ook divers. In ieder geval is de inzet geëist van de 2 waterstof-elektrische bussen die via de huidige pilot beschikbaar zijn en de 20 eventueel beschikbaar komende waterstof-elektrische bussen vanuit een lopende aanvraag voor EU-subsidie.
Voor de resterende streekbussen worden de inschrijvers uitgedaagd om een slimme aanbieding te doen, waarbij maatwerkoplossingen nodig zijn, passend bij het inzetprofiel van de betreffende bussen. Ook hier is het gebruik van biobrandstoffen een voor de hand liggende optie, terwijl in een aantal gevallen ook elektrisch rijden mogelijk is.

Generieke energiebesparing en uitstootvermindering

Vermindering van energiegebruik is in principe altijd winst, zowel bij gebruik van fossiele bronnen als bij gebruik van hernieuwbare bronnen. Daarom worden inschrijvers uitgedaagd om concrete maatregelen in hun offerte op te nemen die het energiegebruik verminderen.

Voor alle bussen geldt Euro VI als (minimum) emissie-eis.

Bestuursakkoord zero emissie en ontwerpbegroting OV-bureau

De eisen passen binnen het bestuursakkoord zero emissie en houden o.a. in dat er vanaf 2025 in principe geen nieuwe bussen met verbrandingsmotor instromen. Verder worden met de gestelde eisen de doelstellingen uit de ontwerpbegroting 2018 gerealiseerd. De extra CO₂ reductie die de winnende inschrijver aanbiedt in de offerte komt hier bovenop.

Laadinfrastructuur en benodigde voorzieningen:

Het OV-bureau is in overleg met diverse partijen om te komen tot laadinfrastructuur (overnight-charging in de stallen; opportunity-charging onderweg; waterstof tanken) die tijdig beschikbaar is. De denkrichting is om deze grotendeels te organiseren buiten de concessie om en ter beschikking te stellen aan de vervoerder. Ook wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij ontwikkelingen van Noord-Nederland als waterstofregio. De ontkoppeling van laadinfrastructuur en vervoer schept kansen om de energietransitie te vergemakkelijken en te versnellen, en voorkomt dat kosten voor de infrastructurele component van verduurzaming drukken op de concessie.

Samenvattend:

De mix van eisen en uitdagingen legt de lat zeer hoog, zeker gezien regionale kenmerken zoals grote reisafstanden, die de overgang naar zero emissie lastiger maken. Een bewuste keuze is om -evenals in de huidige concessie- veel ruimte te creëren om gedurende de concessielooftijd in te spelen op nieuwe kansen en technieken. Gebleken is dat dit leidt tot continue innovatie.

Met deze concessie als overgangperiode wordt een stevige basis gelegd voor volledig zero emissie vervoer in de volgende concessie (2030).

Toegankelijkheid

Alle bussen, met uitzondering van enkele inhuur-versterkingsbussen, voldoen aan de eisen voor toegankelijkheid voor reizigers met functiebeperking. Ook de reisinformatie is toegankelijk voor mensen met functiebeperking. Nadat dit geregeld is, is de dienstverlening door de chauffeur de factor die uiteindelijk het verschil maakt. Door het stellen aan eisen van de kwaliteit van deze dienstverlening is dit geborgd.

Toegankelijkheid, in de meer algemene zin van begrijpelijke en gebruiksvriendelijke dienstverlening, ofwel het wegnemen van barrières die mensen weerhouden van OV gebruik, is een uitdaging die door de vervoerder samen met het OV-bureau wordt opgepakt. Ook op dit punt zijn nadere eisen gesteld en worden de inschrijvers extra uitgedaagd via het gunningscriterium 'reisbeleving'.

Sociale veiligheid

Conform landelijke afspraken is de inzet van OV-stewards uit de gunning gehaald. Dit om te voorkomen dat vervoerders gaan bezuinigen op de inzet en kwaliteit van deze functie. Voor sociale veiligheid wijst het OV-bureau een budget toe.

De directe aansturing van de OV-stewards is verplaatst van Veiligheidszorg (Drenthe) naar de vervoerder. Reden hiervoor is dat daarmee de lijnen korter worden en het eenvoudiger is om de kennis op peil te houden die nodig is voor de servicefunctie. In het bestek wordt het waarborgen van kwaliteit van de servicefunctie en handhaving gedurende de gehele concessieperiode nader uitgewerkt. Ook in personele zin wordt gezocht naar zorgvuldige overgang naar de nieuwe situatie. De betrokken medewerkers vallen niet onder de overdrachtsregeling van de Wet Personenvervoer-2000; het OV-bureau spant zich in om de opgebouwde expertise ook voor de komende concessie te behouden. De vervoerder wordt in dat kader de mogelijkheid geboden om OV-stewards in te huren bij bijvoorbeeld Veiligheidszorg.

Betaalbaarheid voor de reiziger

De 'prijs van het buskaartje' wordt door veel geconsulteerden -en ook door het OV-bureau- belangrijk gevonden. Strik genomen is het reizigerstarief geen onderdeel van de aanbesteding, maar onderwerp van jaarlijkse besluitvorming door het dagelijks bestuur van het OV-bureau na overleg met o.a. Raad en Staten. Om de 'prijs van het buskaartje' laag te houden, is het zaak om de productiekosten laag te houden door een uitvraag te doen die het voor vervoerders mogelijk maakt een efficiënte busdienst op te zetten en waarbij goede kwaliteit niet persé tot hoge kosten hoeft te leiden. De verwachting is dat met de gestelde eisen en met het voortzetten van de doorontwikkeling van het netwerk, het vervoer betaalbaar is te houden. De recente eerste doorrekening van het PvE bevestigt dit beeld. De aanbesteding van de GD-concessie herbergt naar onze stellige overtuiging

dan ook voldoende mogelijkheden in zich om vanaf 2021 om te buigen tot een positief exploitatiesaldo. Een hogere tariefstijging dan de landelijke index ligt daarom niet in de rede.

Financiële prikkels

Gedurende de 10 jaar die een concessie loopt is het van belang voortdurend te kunnen bijsturen. Veelal gebeurt dit in samenwerking en door overreding, soms is meer nodig. Daarvoor is een samenhangend stelsel van boetes en bonussen, om de vervoerder te overtuigen dat wenselijk gedrag meer loont dan onwenselijk gedrag. Bonussen zijn hierin tevoren overeengekomen beloningen voor het *overtreffen* van de gestelde eisen op punten waar de opdrachtgever dat zeer wenselijk acht. De bonussen betreffen klanttevredenheid en groei van de reizigersopbrengsten. Hier tegenover staan boetes in geval de gestelde eisen niet of niet geheel worden gerealiseerd. De bonussen en boetes zijn relatief beperkt qua omvang (in de regel 0,2-0,5% van de omzet) en zijn gedeeltelijk een vergoeding voor extra inspanningen van de vervoerder, dan wel ontneming van voordeel in geval het toegezegde product niet (geheel) wordt geleverd. Bonussen zijn niet gericht op individuele personen, maar komen ten goede aan het bedrijf als geheel.

Goed werkgeverschap en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) kreeg veel aandacht in de consultaties. In de aanbesteding richten wij ons op verschillende aspecten hiervan: kwaliteit van het werkgeverschap; milieu en maatschappij; werkgelegenheid en inclusieve arbeidsmarkt. Qua werkgeverschap overtreffen de eisen vanuit het OV-bureau de wettelijke eisen ruim. Dit zelfde geldt voor de eisen t.a.v. duurzaamheid. Daarnaast worden inschrijvers nog extra uitgedaagd het geëiste (hoge) niveau te overtreffen om zo hun kansen op gunning te vergroten.

Wat betreft de inclusieve arbeidsmarkt worden inschrijvers uitgedaagd om de vereiste positieve discriminatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in een concreet plan vorm te geven, zonder dat dit leidt tot de -ook in de consultaties veelvuldig genoemde- verdringing van vaste krachten, de zogenaamde kaartenbak-carrousel, die vaak het gevolg is van een puur kwantitatieve doelstelling. Gelet op de smalle marges van de aanbesteding is de verwachting dat inschrijvers zich zeer zullen inspannen om deze gunningswaarde te realiseren.

MVO raakt de hele breedte van de concessie en bedrijfsvoering. Daarom zijn de eisen gericht op MVO niet alleen te vinden in het betreffende hoofdstuk C.6., maar verwijzen wij nadrukkelijk ook naar de hoofdstukken D.4. (personeel) en D.5. (verduurzaming).

3. Proces

Na het ontvangen van inspraakreacties stelt het OV-bureau een terugkoppeling op in de vorm van een nota van reactie en beantwoording. Deze nota is in oktober gereed. In december stelt het dagelijks bestuur van het OV-bureau vervolgens het definitieve PvE als onderdeel van het bestek vast. Het bestek wordt z.s.m. na vaststelling gepubliceerd voor de Europese aanbesteding. Eind april 2018 sluit vervolgens de inschrijving. Na beoordeling van de offertes neemt het dagelijks bestuur van het OV-bureau eind juni 2018 een gunningsbesluit. Hierop kan eventueel bezwaar en beroep volgen, waarna het jaar 2019 gebruikt kan worden voor implementatie. Per december 2019 start de nieuwe concessie.

Wij vertrouwen erop u op deze manier goed te hebben geïnformeerd over de wijze waarop uw opmerkingen uit de uitgangspuntendiscussie zijn verwerkt. Graag beantwoorden wij verdere vragen en zien wij uw eventuele inspraakreactie tegemoet.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. den Oudsten', with a horizontal line underneath.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Teesink', with a horizontal line underneath.

de secretaris,
Peter Teesink