

CONCESSIEVERLENING OV- CONCESSIES UTRECHT BINNEN EN UTRECHT BUITEN



PROVINCIE :: UTRECHT

Verslag marktconsultatie 1 (ontwerp Nota van Uitgangspunten en ontwerp OV-netwerkperspectief) en mogelijkheden (dubbel)gelede zero-emissie-bussen

TenderNed-kenmerk:	337481
Auteur:	Projectgroep Concessieverlening Utrechtse OV-concessies
Datum:	27 oktober 2022
Versie:	0.2
Uitgave:	Provincie Utrecht
Postadres:	Bezoekadres:
Postbus 80300	Archimedeslaan 6
3508 TH Utrecht	3584 BA Utrecht

© 2022 Provincie Utrecht

Gehele of gedeeltelijke overneming, reproductie of bewerking van de inhoud van dit document, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Provincie Utrecht is verboden, behoudens de beperking bij de wet gesteld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In december 2025 starten in de provincie Utrecht twee nieuwe openbaar vervoer (OV) concessies: Utrecht Binnen en Utrecht Buiten. Onderdeel van de voorbereiding van de twee OV-concessieverleningen is het opstellen van een Nota van Uitgangspunten (NvU) en een OV Netwerkperspectief 2025 – 2035 (NWP) voor respectievelijk de aanbesteding van de concessies en de geïnteresseerde marktpartijen. Voorafgaand aan de publicatie van de marktconsultatie heeft het College van Gedeputeerde Staten (GS) van provincie Utrecht voor de ontwerp-NvU en het ontwerp-NWP vastgesteld en vrijgegeven voor participatie.

De Provincie beschrijft in de ontwerp-NvU en het ontwerp-NWP de ambities voor het OV in de provincie Utrecht voor de concessieperiode van december 2025 tot en met december 2035. Samen geven de documenten een beeld van de beoogde ontwikkeling van het OV in de concessieperiode. Daarnaast vormen de stukken de basis voor de aanbesteding van de twee OV-concessies. De NvU is met name gericht op de uitgangspunten voor de twee concessies; het vast te stellen NWP beschrijft de ontwikkelrichting van het OV-netwerk tijdens de concessieperiode.

In het kader van de participatie heeft de Provincie naast deze marktconsultatie ook bijeenkomsten met gemeenten, Rijkswaterstaat, omliggende OV-autoriteiten en andere belanghebbenden georganiseerd. De overige reacties in het kader van de participatie zijn vastgelegd in de Nota van Beantwoording (NvB). Deze NvB is op 11 mei 2022 samen met de definitieve NvU en NWP vastgesteld door Provinciale Staten.

De resultaten vanuit de marktconsultatie zijn in de vorm van dit verslag (waarin de antwoorden van de deelnemers zijn geanonimiseerd) vastgelegd, zodat alle betrokken en geïnteresseerde partijen kennis kunnen nemen van de conclusies uit de marktconsultatie. Dit verslag zal ook onderdeel worden van de aanbestedingsstukken om de level playing field te borgen.

1.2 Doel van de marktconsultatie

Deze marktconsultatie wordt gehouden onder marktpartijen om een goed beeld te krijgen van de effecten van de uitgangspunten uit de ontwerp-NvU en geeft de provincie de mogelijkheid de uitvoerbaarheid van deze uitgangspunten te toetsen. Middels de marktconsultatie heeft de Provincie daarnaast ook inzicht gekregen in de mate van interesse van marktpartijen¹ voor de OV-concessies.

Het uiteindelijke doel is te komen tot een succesvolle aanbesteding van de OV-concessies Utrecht Binnen en Utrecht Buiten. De aanbesteding is succesvol wanneer beide concessies verleend worden aan marktpartijen die met hun aanbod de grootste bijdrage leveren aan de doelen van de provincie als opgenomen in hoofdstuk 2 van de NvU.

1.3 Verloop marktconsultatie

De marktconsultatie is als volgt verlopen:

- Op 21 november 2021 is het marktconsultatiedocument met schriftelijke vragen op TenderNed en Tenders Electronic Daily (TED) gepubliceerd;
- Na deze publicatie zijn van 11 marktpartijen schriftelijke reacties ontvangen. Deze reacties kwamen van vervoerders, bussenleveranciers en/of leveranciers van brandstoffen, energie en tank- en laadinfrastructuur.
- De Provincie heeft op basis van de schriftelijke beantwoording vervoerders uitgenodigd voor een individueel overleg;
- Tenslotte heeft de Provincie de belangrijkste conclusies uit de marktconsultatie opgenomen worden in dit verslag. Het verslag wordt gedeeld met betrokken en geïnteresseerden via TenderNed.

Parallel aan deze marktconsultatie is een beknopte (gesloten) marktconsultatie uitgevoerd om de markt van dubbelgelede zero-emissie-bussen inzichtelijk te krijgen. Middels deskresearch is onderzocht welke potentiële

¹ Hierbij verstaat de Provincie onder marktpartijen primair de vervoerders als potentiële inschrijvers op de aanbesteding. Ook andere marktpartijen, zoals bussenleveranciers en leveranciers van brandstoffen, energie en tank- en laadinfrastructuur kunnen belangstellend en belanghebbend zijn.

busleveranciers in staat zouden zijn dubbelgelede zero-emissie-bussen te leveren. Middels het aanschrijven van deze partijen is inzicht verkregen in de mogelijkheden en geïnteresseerdheid van marktpartijen voor het leveren van dubbelgelede zero-emissie-bussen voor de OV-concessie Utrecht Binnen.

2 Verslag van de marktconsultatie

In Bijlage A Vragenlijst zijn de vragen opgenomen uit het marktconsultatiedocument. In navolgende paragrafen (opgebouwd conform de inhoud van de NvU) zijn de belangrijkste conclusies weergegeven uit de schriftelijke beantwoording en eventuele individuele gesprekken die zijn gevoerd met de vervoerders.

2.1 Algemeen

Alvorens op de verschillende detailonderwerpen is ingegaan, zijn de marktpartijen gevraagd naar de algemene indruk van de NvU en het NWP en in hoeverre de beschreven *kaders en doelen van de aanbesteding* de Utrechtse OV-concessies tot interessante concessies maakt. Dit mede gezien Covid-19 en voorziene groei tijdens de concessieperiode die de Provincie wil faciliteren met excellent OV. Daarbij zijn de marktpartijen positief over zowel de NvU als het NWP.

Marktpartijen omschrijven de NvU als duidelijk, helder, goed uitgewerkt en doordacht. Er is volgens de reacties goed rekening gehouden met de lessons learned uit de huidige concessies en Covid-19 pandemie. Daarmee is er een basis om op voort te bouwen bij de ontwikkeling van de concessies. Samen met de beschreven ontwikkelingen in het NWP maakt dit de concessies, volgens de vervoerders, aantrekkelijk.

Vanuit diverse marktpartijen is aandacht gevraagd snelle ontwikkeling van de techniek en de mogelijkheden die waterstof kan bieden voor het OV.

2.2 Een flexibele en wendbare concessie

Gevraagd naar de aantrekkelijkheid van de uitgangspunten die ingegaan op concessie-afbakening, de wijzigingsmogelijkheden en de rolverdeling tussen de provincie en de concessiehouders in de ontwikkeling en uitvoering van de concessies reageren de marktpartijen instemmend.

De keuze voor een model waarin provincie en beide vervoerders het openbaar vervoeraanbod in goede samenwerking continu doorontwikkelen is in de basis aantrekkelijk. Het is daarbij van belang om de samenwerking tussen de Provincie en concessiehouders goed (in) te richten, afgestemd op de individuele concessie en de specifieke ontwikkelopgaven die daarbij horen.

De marktpartijen vinden het uitgangspunt voor gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid passend bij de concessies en voorgenoemde rolverdeling. Daarbij vinden marktpartijen dat risico's proportioneel moeten zijn en adviseren de Provincie hier duidelijke bepaling voor op te nemen in de concessiedocumenten.

Marktpartijen reageren verschillend op de wijze waarop flexibiliteit en wendbaarheid in de concessie - om in te kunnen spelen op technische, ruimtelijke of infrastructurele ontwikkelingen - geborgd kan worden. Wel is men redelijk eenduidig in de wijze waarop het materieel hieraan kan bijdragen en dit ook kan beperken. Daarbij vaststellend dat de netwerkontwikkeling leidend is voor de materieelinzet en ZE transitie en dat voor het investeren in materieel een bepaalde toekomstvastheid benodigd is. Daarbij is het noodzakelijk goed na te denken over het aantal verschillende instroommomenten, type bussen en laadsystemen om toch flexibel te kunnen blijven. Daarbij is een geleidelijke transitie naar ZE – zoals de Provincie voorstaat met een overname van huidige materieel – aantrekkelijk en gewenst.

Verder hebben marktpartijen aandacht gevraagd voor de raakvlakken tussen het OV en het OV-vangnet, en de raakvlakken tussen het OV en deelmobiliteit. Ook zijn ze benieuwd naar de mogelijke rol van een concessiehouder hierin.

Daarbij zijn door verschillende marktpartijen bij verschillende uitgangspunten nog kanttekeningen en aandachtspunten geplaatst voor verduidelijking in de definitieve NvU of nadere uitwerking in de concessiedocumenten.

2.3 Een duurzame concessie

De duurzaamheidsambitie en -uitgangspunten zijn volgens de marktpartijen over het algemeen herkenbaar en uitvoerbaar. De ambitie van de Provincie om de concessies in 2028 100% zero emissie te maken is haalbaar wanneer de Provincie invulling geeft aan uitgangspunt 11 zodat voldoende netcapaciteit beschikbaar is om de bussen te laden.

Ook wordt aandacht gevraagd voor de investeringen die zijn gemoeid met de transitie naar zero emissie. Voor nieuwe instromende bussen en tank-/laadinfrastructuur is een overnameregeling benodigd, omdat dit materieel

niet binnen de concessieduur afgeschreven kan worden. Meerdere partijen wijzen op de mogelijkheden van (off-balance) financieringsconstructies waarbij de provincie extra garanties geeft in aanvulling op voorgaande overnameregeling. Dit met als doel te voorkomen dat de benodigde investeringen de balanspositie van vervoerders (te) nadelig beïnvloed, (rente)kostenverhogend werken of soms zelfs deelname aan de aanbesteding beperkt.

Daarbij geldt dat door een geleidelijke overgang van diesel naar ZE de eisen aan het tijdelijke (diesel) materieel van belang kunnen zijn voor het level playing field. Een overname van het huidige dieselmaterieel kan een belangrijke rol spelen bij deze geleidelijke transitie.

Waterstof

Rondom de mogelijkheden van waterstof als energiedrager voor de transitie naar zero emissie geldt dat de percepties verschillen. Waterstof bevindt zich in een andere ontwikkelingsfase dan batterij-elektrisch bussen die reeds grootschalig geïmplementeerd en operationeel zijn. Daarbij kennen batterij-elektrische bussen en waterstofbussen elk hun eigen karakteristieken. De uiteindelijke keuze voor de energiedrager zal afhankelijk zijn van meerdere aspecten (o.a. beschikbare vulpunten, benodigde operationele actieradius, Capex/Opex voor TCO, ontwikkelstadium van beide technieken ten tijde van de aanbesteding) waarbij de impact op de businesscase uiteindelijk leidend is.

ZE transitie en flexibele concessie

Op de vraag in hoeverre de duurzaamheidsambities beperkend kunnen zijn voor de overige ambities en dan met name met betrekking tot een flexibele concessie worden door de marktpartijen geen grote risico's voorzien. De netwerkontwikkeling is leidend en de overgang naar zero emissie moet die volgen. Zaak is wel een 'big bang' met veel instroom van materieel te voorkomen (niet stimuleren in het gunningsmodel) en te kiezen voor een geleidelijke transitie waarbij het gewenst is slim om te gaan met het aantal verschillende instroommomenten (ook in relatie tot de afschrijving van de IT-apparatuur en batterijen), het aantal type bussen en de laadsystemen (laadinfra in openbare ruimte is bepalend voor het netwerk en verplaatsen is duur en ongewenst).

Dubbelgelede zero-emissie-bussen

Op basis van uitgangspunt 3 (Ontwikkeling tijdens de concessie, niet alleen bij start) wil de Provincie het netwerk continu blijven ontwikkelen tijdens de concessieperiode. We streven ernaar dat de overgang van de oude naar de nieuwe concessies geen big bang is die leidt tot grote veranderingen in het netwerk. Dit in combinatie met de ambitie om in 2028 100% Zero Emissie te zijn (uitgangspunt 10) maakt dat inzicht in de haalbaarheid van ZE op de huidige lijn 28 gewenst is vanwege de exploitatie met dubbelgelede bussen. Dit om te voorkomen dat tijdens de aanbesteding of na concessieverlening blijkt dat de concessiehouder deze ambitie niet waar kan maken.

Op basis van de antwoorden op de vragen uit bijlage B kan gesteld worden dat diverse leveranciers gelede bussen van ca. 21 meter of dubbelgelede bussen van ca. 24 meter kunnen leveren binnen de ambitie van de provincie.

2.4 Excellente uitvoering van de concessies

De uitgangspunten onder deze doelstelling, waarbij wordt ingegaan op klanttevredenheid, uitvoeringskwaliteit (in brede zin), U-OV voor de hele provincie, tarieven, reisinformatie, MaaS, sociale veiligheid en goed werkgeverschap (inclusief social return), worden door de vervoerders grotendeels herkend en onderschreven.

Wel zijn rondom MaaS en de benodigde samenwerking tussen de concessiehouders Utrecht-Binnen en Utrecht-Buiten onder het huisstijl U-OV de nodige kanttekeningen geplaatst. Na de individueel overleggen heeft dit geleid tot aanpassingen in de definitieve NvU.

Als laatste is opgemerkt dat goed werkgeverschap verder kan gaan dan alleen de cao of social return. Wel veronderstelt dit investeringen in het personeel die niet tot stand komen als dit niet wordt voorgeschreven in het PvE dan wel gewaardeerd worden in het gunningsmodel. De in de individueel overleggen besproken suggesties worden meegenomen in het Programma van Eisen (PvE).

2.5 Een brede reizigersgroep

De doelstelling een zo breed mogelijke reizigersgroep betreft de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het OV. Om (te) vrijblijvende voorstellen te voorkomen vinden marktpartijen het raadzaam om dit waar mogelijk te eisen in het PvE en verder inschrijvers concrete maatregelen aan te laten bieden die als onderdeel van het gunningsmodel worden beoordeeld. Ook worden suggesties gedaan om toegankelijk

gezamenlijk op te pakken en hiervoor een deel van de subsidie te oormerken, dan wel hiervoor een bonusregeling in te richten zodat het blijvende aandacht geniet.

2.6 Financiën

Uitvoering geven aan de NvU en NWP heeft financiële consequenties. Daarbij herkennen de marktpartijen de door de provincie gemaakte notie dat om het voorzieningenniveau in het OV op peil te houden en het faciliteren van de reizigersgroei, de structurele lasten van de provincie meestijgen en dat dit een claim zal leggen op toekomstige begrotingen vanaf 2025. Daarbij stellen de vervoerders, met de Covid-19 pandemie in het geheugen, dat sturen op een financiële regeling waarin financiële risico's verdeeld zijn over zowel de concessiehouder als de Provincie passend en noodzakelijk is. Ook waarschuwen ze voor het risico dat als geen aanvullend financiële middelen worden gevonden (gezien de grote maatschappelijke vraagstukken) en overgegaan moet worden tot het "accepteren dat er minder OV komt" dit kan leiden tot een neerwaartse spiraal.

2.7 Aanbestedingsstrategie

In het kader van uitgangspunt 27 uit de ontwerp NvU is ingegaan op de procedure van aanbesteden en dan met name de wenselijkheid van een concurrentiegericht dialogo of mededingingsprocedure met onderhandeling. Daarbij is terughoudend gereageerd door de marktpartijen, mede gezien de volle landelijke aanbestedingskalender van de komende jaren op ten gevolge van het stilleggen en uitstellen van aanbesteding door Covid-19. Daarbij is de markt bekend met de openbare procedure en kan afwijken bij risicomijdend gedrag van inschrijvers leiden tot minder inschrijvingen.

Verder is in de individuele overleggen ingegaan op de invulling van uitgangspunt 6 binnen de aanbesteding (conditioneel gunnen van twee percelen binnen één aanbesteding).

2.8 Vervolg

Afsluitend is de gesprekken het tijdspad door de provincie geschetst. Daarin is aangegeven dat de Provincie werkt aan het ontwerp-PvE dat naar verwachting november vastgesteld kan worden. Hierop organiseert de provincie nog een aanvullende marktconsultatie. Verder is alles erop gericht om conform de landelijke aanbestedingskalender (begin) derde kwartaal 2023 te publiceren (waarbij we zoveel mogelijk rekening zullen houden met de zomervakantie).

Alle partijen worden bedankt voor de bijdrage aan in deze marktconsultatie.

Bijlage A Vragenlijst

#	Vraag
Algemeen	1 Wat is uw algemene indruk van de ontwerp NvU?
	2 Wat is uw algemene indruk van het ontwerp NWP?
	3 Wat maakt, gegeven de beschreven kaders en doelen van de aanbesteding (hoofdstuk 2 van de ontwerp NvU), de OV-concessies Utrecht Binnen en Utrecht Buiten voor uw organisatie tot interessante concessies? En wat kan deze concessies (nog) interessant(er) maken?
Flexibiliteit	4 Kunt u uw beschouwing geven over de aantrekkelijkheid van de uitgangspunten uit dit hoofdstuk?
	a Kunt u op hoofdlijnen aangeven hoe de provincie, op basis van deze uitgangspunten, het beste invulling kan geven aan het gewenste partnerschap bij de continue doorontwikkeling van het OV, en de rolverdeling daarbij tussen provincie en de beide vervoerders?
	b Hoe kijkt u aan tegen het uitgangspunt van de gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid, en hoe kan dit in uw optiek het beste vorm gegeven worden?
	c Geeft het NWP voldoende handvatten en richting om tijdens de concessie de doorontwikkeling van het OV samen met de provincie en andere partners op te pakken?
	5 Welke mogelijkheden en risico's voorziet u bij de uitgangspunten voor het behalen van de ambitie en doelen van de concessies?
Duurzaamheid	6 Welke randvoorwaarden voorziet u om de transitie naar de ambitie van 100% Zero Emissie in 2028 van de provincie haalbaar te maken voor de diverse bussen/productformules in beide concessiegebieden?
	7 Welke mogelijkheden en risico's voorziet u bij de uitgangspunten voor het behalen van de ambitie en doelen van de concessies? En dan met name de gewenste flexibiliteit?
	8 Ziet u mogelijkheden voor waterstof als energiedrager ten opzichte van batterijbussen? Met of zonder aanvullende subsidies?
	9 Op welke wijze kunnen wij concessiehouders en hun leveranciersketen uitdagen om de doelen uit de Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 te verwezenlijken (o.a. bij stallingen/gebouwen, materieelvloot, operationele processen)?
Operatie	10 Kunt u uw beschouwing geven over de aantrekkelijkheid van de uitgangspunten uit dit hoofdstuk?
	11 Welke mogelijkheden en risico's voorziet u bij de uitgangspunten voor het behalen van de ambitie en doelen van de concessies?
	12 Hoe kan de provincie de rolverdeling tussen provincie en beide vervoerders ten aanzien van het merk het beste vormgeven? (Denk aan inrichting klantenservice, reisinformatie, doorontwikkeling van het merk U-OV, et cetera).
Inclusiviteit	13 Kunt u uw beschouwing geven over de aantrekkelijkheid van het uitgangspunt in dit hoofdstuk?
	a Op welke wijze kunnen wij concessiehouders en hun leveranciersketen uitdagen om (meer) bij te dragen aan inclusiviteit en hier (niet vrijblijvende) voorstellen voor te doen?
	b Wat zijn de belangrijkste mogelijkheden om de toegankelijkheid van het OV in de nieuwe concessies verder te verbeteren?
	14 Welke mogelijkheden en risico's voorziet u bij dit uitgangspunt voor het behalen van de ambitie en doelen van de concessies?

Bijlage B Vragenlijst Marktconsultatie dubbelgelede zero-emissie-bussen

#	Vraag
1.	Zijn er 24 meter dubbelgelede zero-emissie-bussen per direct of uiterlijk per 2028 beschikbaar? Of, zou de Provincie Utrecht launching customer worden?
2.	Wat is volgens u de beste zero-emissie aandrijflijn voor de dubbelgelede bussen: waterstof (FCEV), opportunity charging (BEV), depot charging (BEV)?
3.	In geval van opportunity charging (BEV), hoeveel laadpunten zijn daarbij nodig op de route? Wat voor soort systemen kunnen worden toegepast, en hoe kunnen deze geïmplementeerd worden in de openbare ruimte? Schaf je de bussen en laadinfra als compleet systeem aan of levert een andere partij deze laadpunten?
4.	Wat is de productie- en implementatietijd voor dubbelgelede zero-emissie-bussen?
5.	Welke eisen/aandachtspunten zijn er voor de deze zero-emissie implementatie? Waar moet de Provincie Utrecht nu al voor zorgen om de toekomstige implementatie zo soepel mogelijk te laten verlopen?
6.	Hoeveel dubbelgelede zero-emissie-bussen zijn nodig als technische/operationele reserve bij de genoemde omvang?
7.	In geval van opportunity charging (BEV) geldt een beperking op één van de eindpunten, waarbij er geen fysieke ruimte en daardoor geen mogelijkheid is om lang te laden (max. 5 minuten, alleen in de avonden max. 10 minuten). Gezien voorgaande wil de provincie graag weten of een zero-emissie operatie meer uitwisseling van bussen betekent voor bijladen op de stalling of op eindpunten ten opzichte van een dieselexploitatie en zo ja, hoeveel bussen schat u in?
8.	Wat is de levensduur van een dubbelgelede zero-emissie-bus? En in hoeverre kunt u als leverancier deze levensduur garanderen? Ook bijvoorbeeld qua beschikbaarheid van onderdelen? En gelden hierbij beperkingen rondom onderhoudsverplichtingen c.q. verplichte onderhoudscontracten?
9.	In hoeverre is het mogelijk de uitstraling van de bus zodanig aan te passen dat deze meer een tramuitstraling krijgt?
10.	Kunt u een indicatie geven van de CAPEX (total cost of ownership) en OPEX (exploitatiekosten, onderhoudskosten en energieverbruik) van de door u aangeboden dubbelgelede zero-emissie-bussen? (graag duidelijk specificeren voor de ZE-bussen en eventuele tank- en/of laadinfrastructuur is)
11.	Heeft u verder nog algemene op- en/of aanmerkingen voor de Provincie Utrecht met betrekking tot de dubbelgelede zero-emissie-bussen of de implementatie daarvan?

Bijlage C Aangeschreven partijen in marktconsultatie dubbelgelede zero-emissie-bussen

- BYD Europe
- EvoBus Nederland
- Hess AG
- Sileo GMBH
- Solaris Bus & Coach
- Van Hool
- Volvo Buses