

Bijlage A bij vraag Nvl-4

Het openbaar vervoer in Nederland bevindt zich in een enorm moeilijke tijd. De transitie van diesel naar zero-emissie is complex. Problemen met batterijen, kwetsbaarheid van laadinfrastructuur, beperkte ruimte voor vestigingen in combinatie met de Omgevingswet, en ook netcongestie maken deze transitie veel complexer dan aangenomen. Daarnaast spelen diverse majeure thema's die maken dat het niet verantwoord is om met deze aanbesteding verder te gaan, we lichten dit graag toe.

Een deel van deze thema's spelen landelijk, waarbij samenwerking tussen ov-bedrijven en opdrachtgevers essentieel is om de risico's binnen het ov te beperken. Andere thema's zijn specifiek gelieerd aan de aanbesteding Noordwest Noord-Holland (hierna: NWNH). In de huidige concessies Noord-Holland Noord en Haarlem-IJmond is dit al merkbaar: er is nagenoeg geen stroom (te krijgen) in Den Helder, een deel van de elektrische vloot is vervangen door dieselmussen en de batterijen van de Ebusco bussen zijn veel eerder dan de garantieperiode al vervangen. Daarom zijn wij van mening dat het continueren van de aanbesteding voor deze concessie niet houdbaar is. We nemen u mee in onze bevindingen.

Bestaande risicoverdeling niet vol te houden voor ov-bedrijven

Van oudsher hebben ov-bedrijven de opbrengstverantwoordelijkheid in de meeste concessies in Nederland. Daar hoort ook een deel ondernemersrisico bij. In de 'oude' wereld van pakweg tien jaar geleden waren ov-bedrijven in staat 90-95% van de kosten direct te beheersen. In de 'nieuwe' wereld, met een verregaande transitie naar ZE én een wereld waarin geopolitieke ontwikkelingen voor een dagelijks veranderende wereld zorgen, is het deel dat door ov-bedrijven zelf te beheersen en beïnvloeden is enorm gedaald. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Niet juist meelopende indexatie: gebleken is dat het aandeel energie binnen de LBI-indexatie niet de daadwerkelijke ontwikkelingen volledig volgt. Zo wordt de gestegen energiebelasting niet meegenomen en zijn ook de sterk gestegen (contract)kosten met de energieleveranciers niet inbegrepen. Dit heeft een miljoeneneffect;
- Lagere inzetbaarheid personeel: het aantal inzetbare uren van medewerkers wordt door diverse cao-maatregelen steeds minder. Deze lagere inzetbaarheid wordt niet gecompenseerd in de LBI index en betekent dat steeds meer personeel nodig is, zonder dat hiervoor een compensatie bestaat;
- Omgevingswet: nieuwe vestigingslocaties worden steeds lastiger te realiseren. Niet alleen de netcongestie is hierbij een belangrijke factor. Ook de nieuwe omgevingswet zorgt voor (veel) langere procedures en zeer sterk toegenomen kosten om een vergunning te verkrijgen. Dit levert in concessie NWNH in Alkmaar een groot risico op;
- Verplichte overnames voor materieel en batterijen die in de praktijk niet voldoen: in steeds meer gevallen dienen assets overgenomen te worden. Deze assets worden over langere (vaak 15 jaar) afgeschreven, maar in de praktijk zijn heel veel extra kosten noodzakelijk om deze assets in bedrijf te houden;
- Sterk gestegen kosten investeringen: Toekomstige investeringen zijn nauwelijks nog te calculeren. Voor bijvoorbeeld bussen die pas in 2034 hoeven in te stromen bestaat het risico dat deze investeringen vele miljoenen hoger uitvallen. Hierbij speelt ook de onzekerheid over toekomstige Europese wet- en regelgeving inzake beschermende maatregelen voor bijvoorbeeld de Europese busfabrikanten een complicerende rol;
- Lange levertijden van assets: In alle afgelopen concessiewisselingen zijn er bussen te laat geleverd. Het tijdelijk vervangen van deze bussen kost veel extra geld. Niet alleen de huur/koop van deze bussen, ook alle telematica die ingebouwd moet worden, kost extra geld. Er wordt uiteraard gewerkt met boetebepalingen richting leveranciers, maar hier zitten maxima aan. Leveranciers gaan slechts tot een bepaalde hoogte akkoord met een boetebepaling. Los van de directe kosten, is er ook sprake van imago schade en vraagitval bij vertraagde levering.

Al de bovengenoemde zaken zijn generieke ontwikkelingen die recent ontstaan zijn. Van een markt waar de winstmarges per definitie erg klein zijn, is het niet te verwachten dat ov-bedrijven deze risico's (volledig) willen en kunnen dragen. Helaas is dit wel hoe de risicoverdeling in concessie NWNH is ingericht.

Boetebepaling in relatie tot risico's

Bovenop de voor marktpartijen niet te beheersen risico's kent de concessie een op papier zwaar boeteregime. Hierover zijn in de Nvl's meerdere vragen gesteld. U heeft daarop geantwoord dat het opleggen van boetes geen doel op zich is. Wij zijn ervan overtuigd dat u dit oprecht ook niet tot doel heeft, maar er is geen enkele hardheid en houvast voor geïnteresseerde partijen. Zij behouden het risico van miljoenenboetes. Dat dit geen onrealistisch risico is, blijkt uit de miljoenenboetes die de afgelopen jaren in het ov zijn uitgedeeld. Het is niet proportioneel om voor zaken die veelal buiten de directe invloed van de ov-bedrijven liggen, zware sancties op te leggen.

Risico bij vervoerder, sturing bij provincie

Waar de risico's bij de vervoerder liggen, ligt het sturingsmiddel daar slechts beperkt. De vervoerder heeft weinig mogelijkheden om te sturen en acteren op risico's. In een sterk veranderende wereld is het meer dan ooit noodzakelijk dat de risico's liggen bij de partij die ook de middelen en mogelijkheden heeft deze risico's te beheersen en mitigeren. De vervoerder is dat in vele gevallen niet. Niet in de praktijk, maar ook niet binnen de concessievoorwaarden. U kunt daarbij denken aan het bepalen van de reizigerstarieven, de verplichte overname van assets waarvan de operationele inzetbaarheid niet zeker is én de onzekerheid over de effecten van geopolitieke ontwikkelingen op de concessies. Binnen NWNH ligt een groot deel van het sturingsmiddel bij de concessieverlener en niet bij de risicodragende partij: de concessiehouder. Tijdens de afgelopen Nvl rondes zijn veel vragen gesteld die nauw verwant zijn aan het risicoprofiel binnen deze aanbesteding. Hieruit blijkt dat dit een breed gedeeld zorgpunt is.

Onzekerheid over investeringen

De concessie NWNH vereist diverse omvangrijke investeringen. Er dient nieuw materieel aangeschaft te worden, laadinfrastructuur gerealiseerd te worden en in Alkmaar en op Texel dienen nieuwe vestigingen, inclusief netaansluiting gevonden en aangelegd te worden. Zoals eerder opgemerkt brengen deze aspecten risico's met zich mee. Zowel in tijd (tijdige levering van assets, netaansluiting en vergunningen) als geld (eventuele boetes, vervangende bussen en locaties). Daarnaast brengt deze aanbesteding specifieke risico's met zich mee op het gebied van toekomstige investeringen: de aanschaf van de vervangende bussen voor het verplicht over te nemen materieel en de nieuwe vestiging in Hoorn. Voor beide type investeringen geldt dat, gelet op de geopolitieke ontwikkelingen, het onmogelijk is om een goede prijsindicatie af te geven. Leveranciers van bussen kunnen geen indicatie afgeven voor een aanschaf over in 2033 en 2034. Ook nu al een prijs afspreken voor die bussen is niet mogelijk gebleken. Dit is in meerdere Nvl vragen geagendeerd. Hierbij komt nog het risico dat leveranciers uit bepaalde landen in de toekomst uitgesloten worden door Europese wet- en regelgeving.

In uw antwoord op vraag 585 van Nvl-2c stelt u dat u ervan uitgaat dat inschrijvers dit risico verwerken in hun inschrijving en de risico's beheersen door afspraken te maken met leveranciers, in ieder geval voor de investeringen voorafgaand aan en in de beginperiode van de concessie. Hier wringt dan ook de schoen. Het risico betreft juist de investeringen die later in de concessie gedaan moeten worden, waarvan het dus redelijkerwijs niet mogelijk is deze betrouwbaar in te schatten. Ook voor de nieuwe vestiging in Hoorn zijn partijen afhankelijk van werkelijke materiaalkosten over tien jaar. Als we kijken naar hoe prijzen zijn gestegen in de afgelopen jaren in vergelijking met de tien jaar daarvoor is daar geen goede inschatting voor te maken, waardoor het risico ontstaat dat de kosten vele malen hoger uitvallen dan redelijkerwijs te verwachten is.

Overname assets van de huidige concessiehouder

De nieuwe concessiehouder is verplicht 112 bussen, inclusief bijbehorende laadinfrastructuur over te nemen van de huidige concessiehouder. In de Nvl's zijn hier veel vragen over gesteld. Deze zijn samen te vatten in de volgende categorieën:

- Onzekerheid over de kwaliteit van de assets;
- Onduidelijkheid over de huidige overnameregeling en de batterijvervanging van de Ebsuco's.

Onzekerheid over de kwaliteit van de assets

Tijdens de schouws én in het waardebepalingsrapport van Ricardo is geconstateerd dat er aanpassingen aan de laadinfrastructuur zijn gedaan, die mogelijk effect hebben op de werking van deze

assets. Ook blijft het zeer twijfelachtig of de garanties van de leveranciers geldig zijn na deze aanpassingen. Dit kan tot gevolg hebben dat de nieuwe concessiehouder tijdens de concessie geconfronteerd wordt met hoge herstelkosten voor laadinfrastructuur én met de operationele gevolgen door niet functionerende laadinfrastructuur. In NvI vraag 658 bevestigt u dat u geen mindering van de exploitatiesubsidie of boetes toepast, wanneer er operationele uitval is door gebrekkige kwaliteit van de assets. Dit waarderen we zeer, maar de ervaring leert dat een hoop extra kosten blijven bestaan bij het instandhouden van de assets. U kunt daarbij denken aan extra personeel en extra assets als reserve. U geeft ook aan dat het aan inschrijvers zelf is om te bepalen hoe met dit risico om te gaan. Geven het feit dat u geen garantie op de bruikbaarheid van de assets geeft, is het aannemelijk dat het risico op gebrekkige werking groot is. Ook van het risico op vervolgschade is het niet reëel deze volledig bij de concessiehouder neer te leggen.

Eén van de belangrijkste risico's speelt op het gebied van aanvullende batterijvervangingen. Deze problematiek speelt landelijk, waarbij specifiek voor Ebusco geldt dat de toekomst van deze leverancier zeer onzeker is. De verplichte overname van deze bussen, levert dan ook enorme risico's op voor (potentiële) inschrijvers. Door de vervroegde batterijvervanging van de Ebusco's is een additionele vervanging van de batterijen in concessie NWNH noodzakelijk. Sterker: ervaringen leren dat de batterijen dermate snel degraderen, dat elke vier jaar een batterijvervanging noodzakelijk is. Niet alleen heeft dit een sterk kostenverhogend effect, ook bestaat het reële risico dat de partij die deze vervanging moet doen niet meer bestaat. De concessiehouder heeft dan te werken met bussen waarvan de batterijen dermate gedegradeerd zijn, dat van een acceptabele inzet geen sprake meer is. Als gevolg hiervan krijgt de concessiehouder te maken met:

- Extra personeelskosten: doordat meer en langere laadmomenten nodig zijn, is extra personeel benodigd om de dienstregeling te rijden;
- Kosten voor extra bussen die benodigd zijn om de lagere inzetbaarheid van de bussen te mitigeren;
- Kosten voor extra laadinfrastructuur;
- Extra onderhoudskosten.

Deze kosten staan nog los van het risico op verkrijgbaarheid van reserveonderdelen voor de bussen.

Ook hier wordt een niet door de concessiehouder te beïnvloeden risico bij de concessiehouder gelegd. Het is mogelijk om hiervoor een kostenpost in de business case op te nemen. Dit gaat dan ten koste van het aan te bieden vervoer. U krijgt dan ofwel veel minder vervoer dan u eigenlijk had kunnen krijgen voor hetzelfde geld, ofwel een partij die deze risico's niet meeneemt met grote risico's op het gebied van levensvatbaarheid tijdens de concessie.

De huidige overnameregeling (convenant)

Vanuit geïnteresseerde partijen is veelvuldig gevraagd om de overnameregeling van de huidige concessies te publiceren. Enerzijds, omdat er assets overgenomen moeten worden die vanuit de vorige concessie-voorwaarden niet overgenomen zouden hoeven worden, anderzijds omdat we signaleren dat de overname van assets een kostbaar en precair proces is. Het heeft ons dan ook bevreemd dat pas na meerdere verzoeken deze bij NvI 3 zijn geleverd. Onze zorgen bleken niet onterecht: in het convenant staan verplichtingen voor de nieuwe concessiehouder die nog niet bekend waren. Voorwaarden die in de praktijk niet haalbaar zijn en ook tot gevolg hebben dat de batterijen waarvoor de nieuwe concessiehouder de huidige concessiehouder moet betalen, binnen drie maanden geleverd moeten worden aan de huidige concessiehouder.

Artikel 3.6 stelt dat de batterijen van de bussen die overgedragen worden aan de nieuwe concessiehouder binnen drie maanden door de nieuwe concessiehouder aan de huidige concessiehouder moeten worden overgedragen. Dit om de nieuwe concessiehouder voldoende tijd te geven de batterijen te vervangen. Vanuit leveranciers is aangegeven dat deze tijdsspanne niet haalbaar is. Dit betekent dat de nieuwe concessiehouder een deel van de vloot na drie maanden tijdelijk niet in kan zetten. Dit geldt in de basis voor de VDL-bussen, waarvan de batterijen zijn afgeschreven. Echter ook voor de Ebusco bussen is er een groot risico voor de nieuwe concessiehouder. Er wordt namelijk gesteld dat bussen met batterijen mogen worden overgedragen door de huidige concessiehouder die

tot het einde van de economische levensduur van de ZE bus inzetbaar zijn. De Ebusco bussen zijn afgeschreven in het derde en vierde kwartaal van 2035. De huidige concessiehouder heeft een vervroegde batterijvervanging doorgevoerd. De nieuwe batterijpakketten kennen een garantie van acht jaar en worden vanaf 1 januari 2026 afgeschreven. De batterijgarantie verloopt daarmee op 1 januari 2034. Dit betekent dat de batterijpakketten eerder dan de economische levensduur van de ZE bus zijn afgeschreven. Het gevolg is dat gesteld kan worden dat ook deze batterijen binnen drie maanden na ingang van de concessie teruggeleverd moeten worden aan de huidige concessiehouder. Niet alleen zorgt dit ervoor dat er in totaal 112 bussen binnen drie maanden voorzien moeten worden van een nieuwe batterij, wat op basis van gesprekken met leveranciers niet mogelijk is, ook wordt betaald voor een batterij waar de nieuwe concessiehouder effectief geen gebruik van kan maken.

Bovenstaande is pas laat in het aanbestedingsproces naar voren gekomen, ondanks verzoeken de regelingen eerder in het proces te delen. Uit deze documentatie komen cruciale voorwaarden naar voren die niet te beheersen zijn voor partijen (zeker niet zo laat in het aanbestedingsproces) en leiden tot een verstoring van het gelijk speelveld.

(Tijdelijk) stopzetten van de aanbesteding enige oplossing

Gelet op het niet te handhaven risicoprofiel, waarbij de risico's ook groter zijn dan ten tijde van de marktconsultatie voorzien was én de nieuwe ontwikkelingen omtrent de overnameregeling, willen we u vragen:

De aanbesteding stop te zetten en op korte termijn, doch uiterlijk in het najaar van 2026 met de marktpartijen én overige concessieverleners te bekijken wat een reële verdeling van de risico's is en deze risico's op de juiste manier te alloceren in de huidige aanbesteding of binnen één tot twee jaar een nieuwe aanbesteding in de markt te zetten.