



Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Start aanbesteding nieuwe OV-concessies 2025-2035	TELEFOONNUMMER	0646966990
DATUM	27-06-2023	E-MAILADRES	bart.de.haan@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-2051524397-2183	DOMEIN/OPGAVE	MOB
VAN	Bart de Haan	TEAM	EOV
		PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee
BIJLAGE	1. Definitief Programma van Eisen 2. Nota van Beantwoording		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Om de doelen voor het OV te realiseren, stellen we de reizigers centraal. Wij hebben in dit kader op 27 juni 2023 de aanbestedingsstukken voor de nieuwe Utrechtse OV-concessies Utrecht Binnen en Utrecht Buiten vastgesteld, waaronder het definitieve Programma van Eisen (hierna: PvE). Het PvE omvat de inhoudelijke eisen waaraan de potentiële inschrijvers c.q. toekomstige concessiehouders (hierna: vervoerders) in de toekomstige OV-concessies Utrecht Binnen en Utrecht Buiten moeten voldoen. Conform de Wet personenvervoer 2000 en in lijn met de landelijk vastgestelde aanbestedingskalender wordt op korte termijn de aanbesteding gepubliceerd. In deze aanbesteding worden geïnteresseerde vervoerders uitgedaagd het beste openbaar vervoer aan te bieden dat aansluit bij onze ambities en doelen (flexibiliteit, duurzaamheid, excellente uitvoering, een zo breed mogelijke groep reizigers en een eerlijke prijs). Geïnteresseerde vervoerders hebben tot medio december de tijd om een inschrijving in te dienen. De nieuwe concessies gaan 14 december 2025 van start voor de duur van tien jaar.

Inleiding:

Op 11 mei 2022 hebben uw Staten de Nota van Uitgangspunten (hierna: NvU) vastgesteld (UTSP-2051524397-1162) na een uitgebreid consultatieproces. In de NvU zijn de ambities, doelen en uitgangspunten voor de nieuwe OV-concessies 2025-2035 beschreven. Samen met deze NvU heeft u ook het Netwerkperspectief OV 2025-2035 vastgesteld, dat richting geeft aan de doorontwikkeling van het OV-netwerk tot 2035 met een doorkijk naar 2050. Deze door u vastgestelde kaderdocumenten vormen het uitgangspunt voor de nu door ons vastgestelde aanbestedingsstukken, inclusief het definitieve PvE dat een consultatie heeft doorlopen na vaststelling van het ontwerp PvE op 11 november 2022. De daarbij behorende Nota van Beantwoording is als bijlage toegevoegd. Het ontwerp PvE is behandeld in een informatiesessie en uw Commissievergadering Milieu en Mobiliteit van januari 2023.

Met de vaststelling van het definitieve PvE en de andere aanbestedingsstukken staat nu het licht op groen om de aanbesteding voor de nieuwe OV-concessies 2025-2035 te starten. Met deze aanbesteding zoeken wij voor beide concessies de beste vervoerder, die borgt dat de reiziger kan rekenen op goed openbaar vervoer en die invulling geeft aan de ambities en doelen zoals verwoord in de NvU en het Netwerkperspectief OV. Naar verwachting is in het eerste kwartaal 2024 bekend aan welke vervoerders wij de nieuwe OV-concessies 2025-2035 zullen verlenen. Met deze brief informeren wij u over de doorlopen consultaties, de wijzigingen die daaruit voortvloeien en een aantal relevante inhoudelijke thema's. Tot slot informeren wij u over de volgende stappen in dit proces.

Toelichting

Definitieve PvE

Functie PvE

Het PvE bevat de inhoudelijke minimumeisen waaraan de toekomstige vervoerders zich moeten houden. Het gaat bijvoorbeeld om eisen over de dienstregeling en de informatie aan de reiziger, maar ook over de toegankelijkheid en de milieuprestatie van de in te zetten bussen. Met de aanbesteding wordt aan vervoerders gevraagd om een bieding te doen, waarbij het PvE het minimum is. Vervoerders mogen niet minder aanbieden dan dit minimum, wel meer. Via het gunningsmodel worden zij geprikkeld om op een aantal thema's meer of beter vervoer aan te bieden dan geëist. Het aanbieden van meer en beter vervoer levert gunningspunten op, en de vervoerder met de meeste punten wint de concessie. De vervoerder moet zich gedurende de hele concessie houden aan de minimumeisen in het PvE én aan hetgeen de vervoerder zelf in zijn inschrijving heeft aangeboden.

Totstandkoming PvE

Het nu door ons vastgestelde definitieve PvE is het resultaat van een uitgebreid proces, dat begon met de vaststelling van de NvU en Netwerkperspectief OV. Met name rondom de totstandkoming van de NvU en het Netwerkperspectief OV heeft een uitgebreid participatietraject plaatsgevonden, op basis van de door u in 2021 vastgestelde contouren (PS2021MM04). De resultaten van deze participatie zijn terug te vinden in de Nota van Beantwoording die u gelijktijdig met de NvU heeft vastgesteld (PS2022 MM02).

De NvU is vervolgens uitgewerkt tot een concrete set eisen. Voor het PvE is aanvullend een onderzoek gedaan met gebruikers om specifieke input op te halen over de gewenste toegankelijkheid van het OV. Daarnaast is conform het participatieplan in de voorbereidende fase met reizigersplatform ROCOV Utrecht, waarin diverse belangengroepen vertegenwoordigd zijn, meerdere malen gesproken over het PvE. Gemeenten en omliggende vervoersautoriteiten zijn op onderwerpen eveneens betrokken geweest. Dit heeft geleid tot het ontwerp PvE dat op 11 november 2022 door ons vastgesteld is (UTSP-2051524397-1489). Dit ontwerp PvE is vervolgens ter consultatie voorgelegd aan gemeenten, het ROCOV Utrecht en omliggende concessieverleners. Ook is een uitvoerige marktconsultatie doorlopen met geïnteresseerde marktpartijen. Op basis van deze consultaties is het definitieve PvE opgesteld.

Aanpassingen in definitieve PvE

Bij het definitieve PvE is een Nota van Beantwoording gevoegd, waarin u kunt lezen welke reacties er op het ontwerp PvE gekomen zijn en hoe daarmee omgegaan is. De inspraak heeft geleid tot een beperkt aantal wijzigingen van het PvE. Dit is niet verwonderlijk, omdat bij de NvU al een uitgebreide consultatie heeft plaatsgevonden en op grond daarvan al aanpassingen zijn gedaan. Het gaat onder meer om een aantal aanscherpingen en correcties in de lijnfiches (de omschrijving van de buslijnen die moeten worden aangeboden), aanscherpingen van de eisen over toegankelijkheid en inclusiviteit en een verhoging van het aantal veiligheidsmedewerkers (zogenoemde BOA's) in de concessie Utrecht Buiten. Ook heeft de recente problematiek van netcongestie geleid tot een aanpassing van eisen over zero-emissie. Een compleet overzicht van de belangrijkste wijzigingen in het PvE treft u in hoofdstuk 3 van de Nota van Beantwoording.

Overige aanbestedingsstukken

Tegelijk met het definitieve PvE hebben wij ook de andere aanbestedingsstukken vastgesteld. Dit zijn:

- de aanbestedingsleidraad: dit aanbestedingsreglement bevat de voorschriften voor de aanbesteding, de aan de vervoerders gestelde eisen en tevens het gunningsmodel, waarmee wordt bepaald welke vervoerder de concessie Utrecht Binnen en welke vervoerder de concessie Utrecht Buiten verleend krijgt;

- de ontwerp-concessiebeschikkingen: de concepten van de beschikkingen waarmee de beide concessies daadwerkelijk verleend worden aan de winnende vervoerders. De concessiebeschikkingen beschrijven de rechten en plichten die de provincie verbindt aan de beide concessies. In de concessiebeschikkingen zijn geen inhoudelijke eisen aan het vervoersaanbod opgenomen, daarvoor wordt verwezen naar het PvE en de inschrijvingen van de winnende vervoerders.
- Als bijlage bij de ontwerp-concessiebeschikking zijn de Financiële Bepalingen gevoegd, waarin de financiële afspraken tussen de provincie en vervoerder zijn vastgelegd. Een belangrijk element hierin is gedeelde opbrengstverantwoordelijkheid (conform uitgangspunt 5 uit de NvU en in lijn met de huidige concessie Bus en Tram Regio Utrecht) waarin is voorzien in de door uw Staten vastgestelde Kadernota 2023-2026.

Na start aanbesteding zijn deze aanbestedingsstukken openbaar toegankelijk via TenderNed.

Specifieke thema's

Een flexibele concessie: het netwerk stapsgewijs door ontwikkelen

Met het vaststellen van het definitieve PvE liggen de inhoudelijke eisen voor de nieuwe OV-concessies 2025-2035 vast, maar daarmee is het OV-aanbod niet in beton gegoten. In lijn met de NvU is gekozen voor een flexibele concessie met als rode draad 'geen revolutie, maar evolutie'. Er wordt niet gekozen voor een 'big bang' bij de start van de concessie, maar voor een soepele overgang op basis van het huidige fijnmazige netwerk en daarna stapsgewijs doorontwikkelen. De vervoerder krijgt daarom niet de vrijheid om bij de start van de concessie het hele netwerk anders in te richten. In plaats daarvan worden voor ingangsjaar 2025 de huidige buslijnen uitgevraagd, waarbij de vervoerder maar beperkt de ruimte heeft om daarvan af te wijken. Wel mag de vervoerder meer vervoer aanbieden, wat ook gestimuleerd wordt via het gunningsmodel.

Vanaf december 2025 gaan de provincie, vervoerders en partners, zoals het ROCOV en de gemeenten, het netwerk dan stapsgewijs verder ontwikkelen. Hierbij geldt het uitgangspunt 'groeien en koesteren': inzetten op meer reizigers in het OV, anticiperend op de noodzakelijke schaa sprong van het OV vanwege de doorgaande groei van reizigers door de groei van woningen en werkplekken, en tegelijk ook de verbindingen met lagere reizigersaantallen blijven koesteren. De provincie Utrecht beschikt ook landelijk gezien over een fijnmazig OV-netwerk dat alle delen van de provincie, zowel stedelijk als landelijk gebied, verbindt met de voorkeursbestemmingen van de reizigers. De provincie pakt een actieve regiefunctie bij de doorontwikkeling van het netwerk, maar maakt ook gebruik van de kennis en kunde die aanwezig is bij de vervoerders en andere partners. Het OV-netwerkperspectief 2025-2035 is bij de doorontwikkeling een belangrijke leidraad, maar er is ook flexibiliteit om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen zoals ruimtelijke inrichting en innovaties.

Tijdens de concessieperiode vindt bovendien op meerdere momenten een herijking plaats. In deze herijking toetsen de provincie en de vervoerder of het vervoeraanbod nog aansluit bij de ontwikkelingen in het netwerk of het OV, en daarmee bij de behoefte van de reizigers. Waar nodig kan de provincie, binnen de geldende wettelijke kaders, besluiten de concessievoorwaarden aan te passen om beter in te spelen op de vraag van de reiziger.

Zero-emissie: ambitie blijft staan, onzekerheden zijn groot

In de NvU is de ambitie vastgelegd om de Utrechtse OV-concessies in 2028 volledig zero-emissie uit te voeren. Deze ambitie staat ook in het definitieve PvE. Echter, er spelen een aantal ontwikkelingen die de transitie naar zero-emissie kunnen bemoeilijken. De belangrijkste is dat de netbeheerders van het elektriciteitsnet in vrijwel de hele provincie netcongestie hebben afgekondigd. Dit houdt in dat het onzeker is of en wanneer de benodigde netaansluitingen met voldoende capaciteit te realiseren zijn. Met de al bestaande netcapaciteit op de stallingen Westraven en Remiseweg in en bij Utrecht en de netcapaciteit die momenteel in Amersfoort gerealiseerd wordt, is er gegarandeerde ruimte om ongeveer 60% van de bussen te elektrificeren. Voor het overige deel van de bussen zullen vervoerders geprikkeld worden om met creatieve oplossingen te komen om de transitie naar zero-emissie te realiseren. Andere energiedragers, zoals waterstof, kunnen hier ook een rol bij spelen. Voorkomen moet worden dat vervoerders zich gedwongen voelen om onhaalbare beloftes te doen. Daarom is in lijn met de NvU een

voorbehoud gemaakt voor de eis om in 2028 volledig zero-emissie te zijn voor het geval dat dit niet lukt door de netcongestie.

Een ander voorbehoud is gemaakt voor de inzet van zero-emissiebuurtbussen. Op dit moment zijn er nog geen zero-emissiebuurtbussen die toegankelijk zijn, een voldoende range hebben voor de te rijden afstanden en die tegelijk licht genoeg zijn om te rijden met een B-rijbewijs door de vrijwillige chauffeurs van de buurtbusverenigingen. Het is onzeker of die er in 2028 wel zullen zijn. Daarom is op dat punt een voorbehoud gemaakt. Bij de start van de concessie gaan de (diesel-)buurtbussen over, die door de huidige vervoerder in 2023 zijn aangeschaft. Deze kunnen in ieder geval tot en met 2028 rijden. Met de nieuwe vervoerder zullen te zijner tijd afspraken gemaakt worden over de verdere vergroening van de buurtbussen.

Twee vervoerders, één merk U-OV

Er is bewust gekozen in de NvU om het Utrechtse OV weer aan te besteden in twee concessies: de concessie Utrecht Binnen en de concessie Utrecht Buiten. De recente marktontwikkelingen en een marktconsultatie hebben duidelijk gemaakt dat het aanbesteden van al het Utrechtse OV in één grote concessie teveel risico's met zich mee zou brengen. Daarom is bij de NvU gekozen voor twee concessies. Deze zullen verleend worden aan twee verschillende vervoerders. Hiermee worden de risico's gespreid over twee vervoerders, kunnen de twee vervoerders elkaar scherp houden en kan er meer kennisuitwisseling plaatsvinden.

Tegelijk is het natuurlijk belangrijk dat het OV voor de reiziger functioneert als één integraal systeem. Daarom wordt al het vervoer uitgevoerd onder het merk U-OV. Deze naam is eigendom van de provincie. Ook stimuleren we van de vervoerders dat zij na concessieverlening een nauwe samenwerking ontwikkelen, wat onder meer inhoudt dat de reiziger terecht kan op één website en bij één klantenservice voor al het OV dat onder het merk U-OV valt.

Een concessie van tien jaar

In de vastgestelde aanbestedingsstukken is ervoor gekozen om de concessies een looptijd van tien jaar te geven. De concessies lopen dus van december 2025 tot december 2035. Dit geeft de vervoerders voldoende tijd om zich goed in te bedden in het gebied en het OV stapsgewijs door te ontwikkelen in de gewenste richting.

In de NvU werd nog de mogelijkheid opengehouden om de concessies te verlengen tot 15 jaar. Daar is nu dus niet voor gekozen. Achterliggende reden is dat er mogelijk in de periode 2035 tot 2040 nog grote ontwikkelingen gaan plaatsvinden, die van grote invloed kunnen zijn op de concessie. Hoewel het een flexibele concessie is, heeft het de voorkeur om hele grote ontwikkelingen, zoals mogelijk nieuwe lightrailinfrastructuur, in een volgende concessie te implementeren. Bij de voorbereiding en de aanbesteding is dan meer informatie beschikbaar over de grote wijzigingen.

Het sociale belang van OV

In de NvU is het doel vastgelegd dat er meer aandacht is voor de sociale aspecten van het OV, zodat een zo breed mogelijke groep reizigers hiervan gebruik kan maken. We vinden het belangrijk dat het OV een bijdrage levert aan het kunnen meedoen aan de samenleving. Zeker voor wie is aangewezen op het OV. Daarom vragen we onder meer aan vervoerders om zich extra in te spannen voor een betere fysieke en mentale toegankelijkheid van het OV. Zo is er in de nieuwe concessieperiode meer mogelijk voor reizigers die mindervalide zijn en komt er in het OV in en rond de stad Utrecht meer ruimte voor rolstoelen en rollators in de bus. Verder moeten alle bussen en trams voldoen aan de afspraken die zijn gemaakt in het 'Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032'.

Financiën

We hebben u eerder via de Kadernota 2023-2026 geïnformeerd over de verwachting dat we 6 tot 12 miljoen euro per jaar extra nodig hebben voor de exploitatie van het OV, zoals beschreven in het referentienetwerk. Dit gaat uit van het Vervoerplan 2023 inclusief een aantal noodzakelijke opschalingen in de spitsuren (vanwege de capaciteit). Gezien de marktontwikkelingen (hoge inflatie, hogere energiekosten, hogere rente) is de inschatting dat we aan de bovenkant van de bandbreedte zullen uitkomen, dat wil zeggen dat we ervan uitgaan 12 miljoen euro per jaar extra nodig te hebben. Dit hebben we ook in de Kaderbrief 2024 opgenomen bij "Mogelijke ontwikkelingen waarvan de financiële omvang onzeker is en/of afhankelijk van besluiten PS en/of derden".

We dagen de vervoerders in de aanbesteding uit om meer te bieden dan het referentienetwerk. Het is niet zeker of dit lukt. Het kan ook zijn dat de vervoerders genoodzaakt zijn om minder te bieden dan het referentienetwerk. Hiervoor zijn spelregels opgesteld. Zijn de vervoerders niet in staat om een aanbieding te doen binnen de spelregels en het beschikbare budget, dan komen wij hierop bij u terug.

Om de kans te vergroten dat vervoerders binnen budget kunnen inschrijven, geven we de vervoerders de gelegenheid een meerpartijenovereenkomst te sluiten voor de financiering van de zero-emissiebusen. Hierover is een apart Statenvoorstel, met een uitgebreide toelichting, aan u voorgelegd.

Naar verwachting ontvangt u in september 2023 een Statenvoorstel over het mogelijk beschikbaar stellen van een of meer nieuwe strategische stallingen. Dit vloeit voort uit een van de uitgangspunten uit de NvU en het beleid ten aanzien van strategisch vastgoed.

Moties en toezeggingen

PS Motie 44 Kiezen voor kwaliteit

Bij de vaststellen van de NvU heeft u motie 44 'Kiezen voor kwaliteit' aangenomen. Hierin heeft u bijzondere aandacht gevraagd voor de uitwerking en de weging van drie van de vele uitgangspunten in het PvE. Bij het ontwerp PvE bent u al geïnformeerd over wijze van afhandelen van de motie en is deze afgedaan. Wij vatten hieronder nogmaals de manier waarop de drie uitgangspunten van de motie in het ontwerp PvE extra aandacht hebben gekregen kort samen:

- *Uitgangspunt 24, het OV draagt eraan bij dat een zo breed mogelijke groep reizigers kan meedoen aan de samenleving*
Het principe van het PvE is groeien en koesteren. We vragen zoveel mogelijk het huidige netwerk uit binnen het beschikbare budget. Aan de vervoerders wordt een toegankelijkheidsplan gevraagd om het OV voor zoveel mogelijk reizigers beschikbaar te laten zijn. Vervoerders kunnen zich hierop onderscheiden in het gunningsmodel. Daarnaast is een groot aantal eisen gericht op de brede reizigersgroep. Bijvoorbeeld eisen aan (de toegankelijkheid van) het materieel en begrijpelijke en goed bereikbare reisinformatie.
- *Uitgangspunt 23, beschikbaarheid van het OV ook als er geografische verschillen zijn*
Voor de vervoerders is het huidige netwerk uitgangspunt. Dat is voor de vervoerders terug te vinden in de lijnfiches bij de aanbestedingsleidraad. Dit garandeert continuering van de beschikbaarheid van het OV in de hele provincie, ongeacht geografische verschillen. Het eventueel later veranderen en uitbreiden van buslijnen op basis van veranderende omstandigheden (reizigersvraag, woon- en werklocaties etc.) vindt gedurende de concessie plaats via de jaarlijkse vervoerplancyclus die is omschreven in het PvE in lijn met de richting die in het OV Netwerkperspectief is vastgelegd.
- *Uitgangspunt 22, goed werkgeverschap.*
Aan de vervoerders wordt een werkgeverschapsplan gevraagd als onderdeel van het Uitvoeringskwaliteitsplan. Daarmee is dit onderdeel van het gunningsmodel. In dit plan beschrijven vervoerders hoe zij een aantrekkelijke werkgever willen zijn. Daarnaast zijn in het hoofdstuk werkgeverschap en personeel (functionele) eisen opgenomen voor personeelsbeleid en opleiding en zijn concrete eisen gesteld aan social return.

Toezegging veiligheid, sociale veiligheid en verkeersveiligheid, expliciet uit te werken in het PvE

Bovenstaande was naast de motie ook een toezegging aan uw Staten. Ook dit onderwerp is bij het ontwerp PvE al toegelicht. In het PvE is veel aandacht voor sociale veiligheid. We stellen stevige eisen aan de inzet op sociale veiligheid voor reizigers en personeel. Dit is een minimum. In overleg met de provincie kan het aantal fte's, bijvoorbeeld als gevolg van verandering in het vervoersaanbod, worden aangepast. In de concessie Utrecht Buiten is geconstateerd dat het aantal fte voor sociale veiligheid niet passend meer is. Daarom wordt een hoger aantal fte's (verdubbeling) geëist dan nu in de concessie van Syntus Utrecht beschikbaar is.

Ten aanzien van fysieke veiligheid stellen we meer eisen in het PvE. We eisen van beide vervoerders een fysiek veiligheidsplan en een regelmatige update (iets wat uniek is in de OV-wereld voor bus, bij het spoor is dit wel gebruikelijk). Onderdelen van dit plan zijn opleiding ten behoeve van (rij)veiligheid, de veiligheidscultuur van de

organisatie en de risicobeheersing bij onveilige situaties (dit laatste uiteraard in overleg met de wegbeheerder, die verantwoordelijk voor blijft voor zijn domein).

Vervolgprocedure/voortgang:

De planning voor de aanbesteding van de OV-concessies 2025-2035 is in lijn met de landelijk afgesproken aanbestedingskalender, de voorschriften in de Wet personenvervoer 2000 en de toepasselijke Europese regelgeving. Door corona heeft het aanbesteden van OV-concessies in Nederland twee jaar lang stil gestaan en is er landelijk een strakke aanbestedingskalender afgesproken. Zo wordt voorkomen dat er teveel aanbestedingen tegelijk plaatsvinden, wat ten koste kan gaan van de marktspanning.

Conform deze landelijk afgesproken planning start de aanbesteding kort na de vaststelling van de aanbestedingsstukken door Gedeputeerde Staten, hetgeen op 27 juni 2023 gebeurd is. Daarna voorzien wij de volgende mijlpalen:

- sluiting inschrijvingen: december 2023;
- beoordeling inschrijvingen door de beoordelingscommissie en de verlening van de concessies door Gedeputeerde Staten: eerste kwartaal 2024;
- start implementatie nieuwe concessies: tweede kwartaal 2024;
- ingangsdatum concessies: zondag 14 december 2025.

Over de voortgang en eventuele afwijkingen van deze planning zullen wij u op de geëigende momenten informeren.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen