



## **Aanbesteding busconcessie Zeeland**

Nota van uitgangspunten voor het PvE

Opdrachtgever: provincie Zeeland  
Contactpersoon: dhr. F. van Langevelde  
Rapporttype: Definitief ten behoeve van zienswijzen  
Auteur(s): O. Pruis en F. Visser  
Plaats/datum: Tilburg, 11 juni 2013  
Projectnummer: Adv/PrZ/01/13

Groen Licht Verkeersadviezen BV  
Postbus 9122  
5000 HC TILBURG

tel. (013) 5 44 24 58  
fax. (013) 5 44 21 58  
E-mail: [f.visser@groenlicht.com](mailto:f.visser@groenlicht.com)  
Internet : [www.groenlicht.com](http://www.groenlicht.com)

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. Inleiding</b>	....3
<b>2. Sturing door de provincie Zeeland</b>	....4
2.1. Algemeen	....4
2.2. Ontwikkelteam	....4
2.3. Concessiebeheer	....4
2.4. Malusregeling	....5
<b>3. Financieel</b>	....6
<b>4. Opbouw van het OV-systeem</b>	....8
4.1. Algemeen	....8
4.2. Verhouding vaste net – flexnet	....8
4.3. Mate waarin het kernnet van verbindende lijnen wordt voorgeschreven	..10
4.4. Gehanteerde tijdvensters voor het kernnet	..12
4.5. Positie van bestaande ontsluitende lijnen	..12
4.6. Mate waarin spits- en scholierenritten worden voorgeschreven	..14
4.7. Toeristennet	..15
<b>5. Risico's en tarieven</b>	..16
5.1. Algemeen	..16
5.2. Ontwikkelfunctie en risico's	..16
5.3. Tariefvrijheid	..16
<b>6. Materieel</b>	..17
6.1. Algemeen	..17
6.2. Leeftijd en emissienorm	..17

## 1. INLEIDING

Het beleidsplan "Nieuwe lijnen" van de provincie Zeeland legt de kaders vast voor het openbaar vervoer zoals dat tot 2025 in de Zeeland wordt aangeboden en uitgevoerd. Vanaf december 2015, als de nieuwe busconcessie ingaat, wordt het nieuwe OV-beleid voor de reiziger zichtbaar. De precieze invulling van de busconcessie komt tot stand via een aanbestedingsproces. Bij de aanbesteding wordt de aanbieder gekozen die het beste past bij de inhoud van "Nieuwe lijnen".

De basis voor de aanbesteding van de busconcessie wordt gevormd door de besteksdOCUMENTEN. Een belangrijk onderdeel daarvan is het Programma van Eisen (PvE). Het PvE bevat alle eisen waar de aanbieders, met de door hen aangeboden invulling van het OV, aan dienen te voldoen. Uiteraard is "Nieuwe lijnen" koersbepalend voor het PvE.

"Nieuwe lijnen" is een beleidsplan, met daarin het beleid op hoofdlijnen en kernpunten. Voor de doorvertaling naar het PvE is het nodig om soms meer in detail te treden. Daarnaast is het belangrijk om kritische punten en mogelijke spanningen tussen verschillende beleidsaspecten te signaleren en een zorgvuldige detaillering in dit spanningsveld te kiezen. In deze nota worden de voorgenomen keuzen toegelicht.

Deze nota behandelt vanzelfsprekend niet alle onderwerpen die in het PvE aan de orde komen. Uitsluitend de onderwerpen waar een nadere discussie, verduidelijking of keuze is vereist, worden belicht.

## 2. STURING DOOR DE PROVINCIE ZEELAND

### 2.1 Algemeen

De provincie Zeeland legt nadrukkelijk de ontwikkelfunctie neer bij de vervoerder, mede omdat de ambtelijke organisatie niet is ingericht op intensieve bemoeienis bij het OV. Dit neemt niet weg dat de provincie Zeeland een bijsturende invloed wil hebben. In het beleidsplan "Nieuwe lijnen" wordt die invloed als volgt ingevuld:

- Invloed via het PvE, dat de kaders vastlegt voor het nieuwe OV.
- Een ontwikkelteam waarin de vervoerder en provincie in overleg met andere betrokkenen (gemeenten, OPOV) het OV ontwikkelt en verbetert. De vervoerder heeft het initiatief, maar betreft de overheid en derden actief.
- Concessiebeheer op basis van output, bijvoorbeeld reizigersoordeel, meetbare kwaliteit, voortgang ontwikkelingen/innovaties, bedrijfsmatige indicatoren, bijdrage aan mobiliteitsdoelen, imago van het OV.
- Malusregeling op outputcriteria als klanttevredenheid, punctualiteit en rituitval.

De kans op echte invloed op het OV – als dat nodig is – is gebaat bij adequate borging in het PvE. Dan gaat het om aspecten als:

- afgezonderd budget om extra vervoer in te kopen (zie keuze 3);
- DRU-differentiatie (zie keuze 4);
- Vraaggericht (zie keuze 6);
- adequaat voorschrijven van verbindingen en ontsluitingen (diverse keuzen).

Gerealiseerd dient te worden dat als de vervoerder zich aan het PvE houdt, de provincie Zeeland weinig invloed meer heeft; de vervoerder ontwikkelt en draagt alle risico's. Het is dan moeizaam om als provincie anderszins invloed te hebben. De echte invloed dient daarom in het PvE geregeld te worden.

### 2.2 Ontwikkelteam

In het ontwikkelteam heeft de vervoerder het initiatief en betreft de overheid en derden actief. Of het een overlegvorm wordt dan wel een actieve ontwikkelomgeving, is afhankelijk van de keuzen die op basis van deze Nota van Uitgangspunten worden gemaakt. Met name de keuzen 3, 4 en 5 zijn hierbij essentieel. Zolang de vervoerder vraaggericht tewerk gaat, is hij min of meer autonoom in zijn beslissingen en is de bijdrage van het ontwikkelteam adviserend van aard. Zodra de vervoerder in de ogen van de andere betrokkenen in het ontwikkelteam onvoldoende vraaggericht werkt, levert het ontwikkelteam een actieve bijdrage aan de inhoudelijke ontwikkeling. De provincie Zeeland kan daarnaast het ontwikkelteam inzetten bij beslissingen omtrent extra in te kopen vervoer op basis van het afgezonderde budget (indien keuze 3 wordt gemaakt).

### 2.3 Concessiebeheer op outputcriteria

Concessiebeheer behelst per definitie niet veel meer dan te toetsen of de vervoerder zich houdt aan de vereisten uit het PvE. En waar dit niet het geval is, dient de malusregeling handvaten te bieden om middels boetes de vervoerder te dwingen tot het vereiste kwaliteitsniveau.

Om te toetsen of de vervoerder voldoet aan de vereisten uit het PvE, is er een aantal mogelijkheden. De basis is de informatie op grond waarvan wordt getoetst. Wie levert deze informatie? En: wel of niet deze informatie steekproefsgewijs controleren? Concessiebeheer door louter informatie van de vervoerder te toetsen is de eenvoudigste weg. Maar zal de vervoerder de informatie leveren waarvan hij weet dat deze leidt tot een boete? Het antwoord daarop is eigenlijk: nee, hij zal die informatie bewerken of zodanig leveren dat een boete uitdelen heel lastig is. Daarom wordt het volgende geadviseerd:

## 1. Concessiebeheer

De vervoerder levert alle gevraagde informatie. De provincie Zeeland verzamelt steekproefsgewijs ook informatie om te toetsen of de informatie van vervoerder betrouwbaar is. Voor wat betreft de steekproef met betrekking tot dynamische outputcriteria (als rituitval en punctualiteit) wordt in het PvE de provinciale steekproefomvang en werkwijze beschreven, welke door de vervoerder geaccepteerd dient te worden bij inschrijving (dus achteraf niet betwistbaar).

Keuze 1 is gestoeld op gezond wantrouwen. De provincie Zeeland hoeft niet zonder meer standaard steekproefsgewijs onderzoek te doen. Maar indien klachten of andere signalen hier aanleiding toe geven, is onderzoek op z'n plaats. En in dat geval is het goed om de steekproefomvang en andere onderzoeksaspecten te hebben geregeld, zodat deze niet betwist kunnen worden door de vervoerder.

## 2.4 Malusregeling

Het beleidsplan stelt: "Voorkomen moet worden dat de Provincie de enige is die 'hard loopt' voor het bereiken van haar doelen". Gerealiseerd dient te worden dat een vervoerder per definitie eigen doelen heeft, die niet altijd parallel lopen met die van de provincie Zeeland. Het gedachte instrument van een malusregeling is geschikt om ervoor te zorgen dat de vervoerder scherp wordt gehouden en alles doet om zich te houden aan de vereisten uit het PvE.

De malusregeling kan betrekking hebben op alle criteria uit het PvE. In het beleidsplan is sprake van een malusregeling in relatie tot een aantal outputcriteria, zoals klanttevredenheid, punctualiteit en rituitval. De outputcriteria punctualiteit en rituitval zijn hier vanzelfsprekend geschikt voor. Bij het criterium klanttevredenheid ligt dit echter lastiger:

- het reizigersoordeel over het OV wordt mede gekleurd door de kwaliteit van het flexnet, iets waar de vervoerder geen invloed op heeft; de vervoerder kan zich daarop beroepen;
- reizigers die door de versobering van het vaste OV als reiziger verdwijnen, zien hun mening niet terug in het cijfer voor klanttevredenheid; verwacht mag worden dat de overblijvende reizigers (op het kernnet) tevreden zullen zijn of hooguit minder tevreden vanwege het eerstgenoemde punt (flexnet).

Los van deze kritische noot bij een malus op de klanttevredenheid, is het natuurlijk de vraag waarom beleidsmatig de keuze valt op een malusregeling op specifiek outputcriteria. Immers, ook als de vervoerder op andere vlakken (bijvoorbeeld bij de invulling van de ontwikkelingsfunctie, inzet van materieel of gehanteerde tariefhoogte) zich niet houdt aan het PvE, is het uitreiken van een malus gepast. De volgende keuze wordt geadviseerd:

## 2. Malusregeling

De malusregeling heeft betrekking op alle vereisten uit het PvE.

### 3. FINANCIËEL

De provincie Zeeland heeft voor het vaste busvervoer in de nieuwe busconcessie een kleiner budget beschikbaar. De bijdrage uit de BDU neemt in vergelijking tot de huidige situatie met 22% af tot €14,2 miljoen. Om het provinciale ambitieniveau te halen is daarom uit eigen middelen van de provincie Zeeland een extra budget van €1,1 miljoen beschikbaar. Dit betekent per saldo dat de exploitatiebijdrage voor de vaste busconcessie met zo'n 16% afneemt.

De exacte betekenis van de verlaagde exploitatiebijdrage voor het te verwachten OV-aanbod is niet helemaal duidelijk, maar een forse daling (sterker dan 16%) is waarschijnlijk. Gerealiseerd dient te worden dat de prijzen waarvoor vervoerders in het verleden hebben ingeschreven en nu voor rijden, relatief laag zijn; recente aanbestedingen elders laten zien dat de prijzen tegenwoordig hoger liggen. Voor de nieuwe Zeeuwse busconcessie geldt dat tegenover een aantal pluspunten (meer vrijheid voor de vervoerder) een aantal belangrijke minpunten staan (risico's voor de vervoerder):

- De vervoerder krijgt, binnen beperkte kaders, tariefvrijheid en mag zelf het tariefniveau bepalen. De vervoerder heeft hiermee de mogelijkheid om de vervoeropbrengsten te optimaliseren. (pluspunt)
- De vervoerder krijgt de volledige ontwikkelfunctie en mag, binnen zekere kaders, zelf de lijnvoering en dienstregeling invullen. De vervoerder heeft hiermee meer mogelijkheden om gedurende de looptijd van de concessie haar kostenniveau te verlagen. (pluspunt)
- De SOV-kaart wordt mogelijk afgeschaft. Dit impliceert het risico op een forse daling van de vervoeropbrengsten, waarop de vervoerder zelf geen invloed heeft. (minpunt)
- De kosten van direct en indirect personeel zijn relatief hoog omdat de nieuwe vervoerder wettelijk verplicht is om zittend personeel over te nemen; in de nieuwe Zeeuwse situatie neemt het OV-aanbod immers sterk af. (minpunt)

Omdat het budget relatief beperkt is en het risico in relatie tot de SOV-kaart relatief groot is, kan sprake zijn van een potentieel minder aantrekkelijke busconcessie voor kandidaat inschrijvers. Dit betekent in de eerste plaats een reële kans dat het aantal inschrijvers tegenvalt (bijvoorbeeld 2 of misschien maar 1 inschrijver). Van de partijen die wél inschrijven mag verwacht worden dat zij de risico's vertalen in een hogere prijsstelling dan die de provincie Zeeland gewend is. Dit impliceert een OV-aanbod dat sterker afneemt dan de afname van het budget.

De winnende vervoerder zal gericht zijn op het zoeken van de optimale balans tussen kosten en opbrengsten. Omdat de opbrengsten in de bedrijfsvoering sterk ondergeschikt zijn aan de kosten, zal de vervoerder kostengericht rijden. Korte omlopen zal de vervoerder omwille van de hoge kosten van personeel en materieel zoveel mogelijk willen vermijden. De vervoerder heeft er om economische redenen belang bij om niet altijd vraaggericht te opereren... Dat staat haaks op het provinciale beleid.

De bedoeling is uiteindelijk om een busconcessie in de markt te zetten die voor kandidaat inschrijvers voldoende interessant is om op in te schrijven, maar tegelijkertijd afdwingt dat de beleidsdoelen van de provincie Zeeland gehaald worden. Op verschillende terreinen wordt deze gedachte doorvertaald in deze nota, binnen de beleidslijn van "Nieuwe lijnen".

Vanwege het verlaagde budget en de grotere vrijheid die de vervoerder krijgt voor wat betreft de invulling van het OV-aanbod, kan niet gegarandeerd worden dat de provinciale OV-ambities ook daadwerkelijk gehaald worden. De kans op hiaten in het OV-aanbod van de winnende inschrijver is reëel. Om zoveel mogelijk hiaten in de aanbieding te voorkomen wordt voorgesteld om de volgende keuze te maken:

#### 3. Budget

Een deel van het budget voor de vaste busconcessie wordt afgezonderd en maakt geen deel uit van de vaste exploitatiebijdrage. De provincie Zeeland kan van het afgezonderde deel (jaarlijks) extra vervoer inkopen bij de vervoerder om hiaten in het OV-aanbod te dichten.

In de context van de mogelijkheid om als concessieverlener ad hoc extra lijnen en ritten in te kopen bij de vervoerder, is het nodig om een differentiatie aan te brengen naar het type vervoer. Dienstregelingvervoer op het kernnet (met een heen- en terugrichting) is voor de vervoerder immers goedkoper uit te voeren dan eenzijdig spitsvervoer (zonder tegenrichting). Scholierenvervoer heeft op zijn beurt weer een ander kostenniveau. De hier bedoelde differentiatie is bovendien nodig om in het ontwikkelteam gaande de concessie effectief bij te kunnen sturen in het OV-aanbod van de vervoerder. Immers, omdat de vervoerder de financiële risico's draagt is het alleen mogelijk om als concessieverlener bij te sturen indien de kosten van duurder vervoer gecompenseerd worden door de bijpassende hogere vergoeding (en andersom). Voorgesteld wordt om daarom de volgende keuze te maken:

#### 4. DRU-differentiatie

Er wordt een (financiële) differentiatie aangebracht naar het type vervoer waar een dienstregelingsuur (DRU) betrekking op heeft. De provincie Zeeland kan middels het ontwikkelteam bijsturen in het OV-aanbod, alsmede extra vervoer inkopen. De vervoerder is verplicht om op basis van de gehanteerde differentiatie het aangepaste of extra vervoer te accepteren. Ook minderwerk wordt verrekend tegen de hier bedoelde differentiatie.

Het hanteren van een differentiatie naar het type DRU voorkomt dat er bij iedere spitsrit die de vervoerder extra biedt – of gedwongen moet bieden – discussie ontstaat. De voorgestelde keuzen 3 en 4 zijn algemeen van aard, maar hebben vanzelfsprekend een relatie met hetgeen hierna wordt beschreven. Het zijn fundamentele keuzen, die het al dan niet mogelijk maken om achteraf nog bij te sturen in de concessie als er ongewenste hiaten vallen in de systeemopbouw van het busvervoer.

## 4. OPBOUW VAN HET OV-SYSTEEM

### 4.1 Algemeen

"Nieuwe lijnen" voorziet in een vast busnet en een flexnet. Het vaste busnet wordt opgebouwd uit vijf componenten:

- een kernnet van verbindende lijnen, dat de hele week rijdt volgens een vaste dienstregeling, van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat en ieder uur;
- spitslijnen voor scholieren;
- algemene spitslijnen;
- de bestaande buurtbussystemen;
- toeristennet.

Het vaste busnet vormt de nu aan te besteden busconcessie. Het flexnet wordt aanbesteed door de Zeeuwse gemeenten.

De systeemopbouw van het nieuwe Zeeuwse OV is logisch en duidelijk. Ten behoeve van de aanbesteding is het wel nodig om een aantal elementen nader te detaileren. Het gaat dan met name om de volgende onderwerpen:

- verhouding vaste net – flexnet;
- mate waarin het kernnet van verbindende lijnen wordt voorgeschreven;
- gehanteerde tijdvensters voor het kernnet;
- positie van bestaande ontsluitende buslijnen (waaronder servicebus);
- mate waarin spitsritten en scholierenritten worden voorgeschreven;
- eisen en wensen ten aanzien van het toeristennet.

### 4.2 Verhouding vaste net - flexnet

In relatie tot het flexnet onderhoudt de vervoerder van het vaste net een bijzondere relatie:

- Lijnen en ritten met een slechte kostendekkingsgraad kan de vervoerder saneren (vervoer komt bij het flexnet). Het accent van vervoerder ligt op kostenbeheersing en minder op vinden van vervoervraag.
- Voor het kernnet heeft de vervoerder belang bij een goede feederfunctie door het flexnet en het ontbreken van concurrentie door datzelfde flexnet. Tijdens de aanbesteding zal duidelijk moeten zijn hoe het flexnet wordt ingevuld om het vaste net te voeden en concurrentie van het vaste net door het flexnet te voorkomen.
- Het flexnet wordt een verantwoordelijkheid van de gemeenten, als onderdeel van de Regiotaxi-netwerken die zij aanbesteden. Wijzigingen in de opzet van de Regiotaxi, bijvoorbeeld onder invloed van wijzigingen van de WMO of AWBZ, hebben invloed.

Het eerste jaar van de concessie rijdt de vervoerder volgens de lijnvoering en dienstregeling die hij heeft gevoegd bij zijn inschrijving. Aangenomen mag worden dat de kwaliteit hiervan in orde is, anders was geen sprake van winnende vervoerder. Het saneren van onrendabele lijnen en ritten (ten laste van het flexnet) kan dus spelen vanaf het tweede jaar van de concessie. Om te voorkomen dat hierdoor de kosten van het flexnet onevenredig hoog worden, is het mogelijk om het saneren van lijnen en ritten te verbinden aan goedkeuring door de concessieverlener, de provincie Zeeland. Dit staat echter op gespannen voet met de ontwikkelfunctie die bij de vervoerder ligt, alsmede het dragen van de risico's voor de opbrengsten en de kosten. Daarom wordt voorgesteld geen eisen te stellen in termen van 'goedkeuring van concessieverlener vereist voor het saneren lijnen en/of ritten'. Voorgesteld wordt om de volgende keuze te maken:

### 5. Geen vaststelling vereist voor schrappen lijnen of ritten, wel toetsing

De vervoerder ontwikkelt het lijnennet en de dienstregeling en beslist zelf, na overleg met het ontwikkelteam, over het al dan niet schrappen van lijnen en ritten vanaf het tweede jaar van de concessie. Dit kan financiële gevolgen hebben voor het flexnet, voor rekening van de provincie Zeeland. Wel toetst de provincie of wijzigingen aansluiten bij het PvE.



De provincie Zeeland heeft in "Nieuwe lijnen" vastgelegd dat het OV-aanbod dient te worden afgestemd op de vervoervraag. Om te voorkomen dat het saneren van lijnen en ritten leidt tot verminderde afstemming op de vervoervraag, is het gewenst om hier aandacht aan te schenken in het PvE. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een kapstokartikel. Voorgesteld wordt om de volgende keuze te maken:

## 6. Vraaggericht

Indien de vervoerder een wijziging in de lijnvoering en/of dienstregeling aanbrengt die aantoonbaar leidt tot minder reizigers, dan heeft de provincie Zeeland de mogelijkheid om de bewuste wijziging te verbieden.

Deze keuze reikt vanzelfsprekend verder dan louter het schrappen van lijnen en/of ritten in relatie tot overheveling naar het flexnet. In principe kan iedere wijziging in de lijnvoering en dienstregeling hierop betrekking hebben: als de vervoerder minder vraaggericht handelt, kan de concessieverlener corrigeren.

De gedachte achter het flexnet is dat dit een voedende functie heeft richting het kernnet en het overige vaste busvervoer. Uitgangspunt is dan ook dat er bij de aanbesteding van het flexnet door de Zeeuwse gemeenten eisen zullen worden gesteld aan de kwaliteit van de aansluitingen die het flexnet biedt op het vaste busvervoer. Uiteindelijk is ook van belang dat het flexnet het vaste net niet beconcurrereert. Ook dit leidt tot eisen bij de aanbesteding van het flexnet.

Er is een modus nodig tussen de kwaliteit van het flexnet voor de reiziger en de mate waarin de vaste busconcessie wordt gevoed/beschermd. Deze modus kan worden gevonden bij de volgende invulling van het flexnet (voorgestelde keuze):

## 7. Flexnet

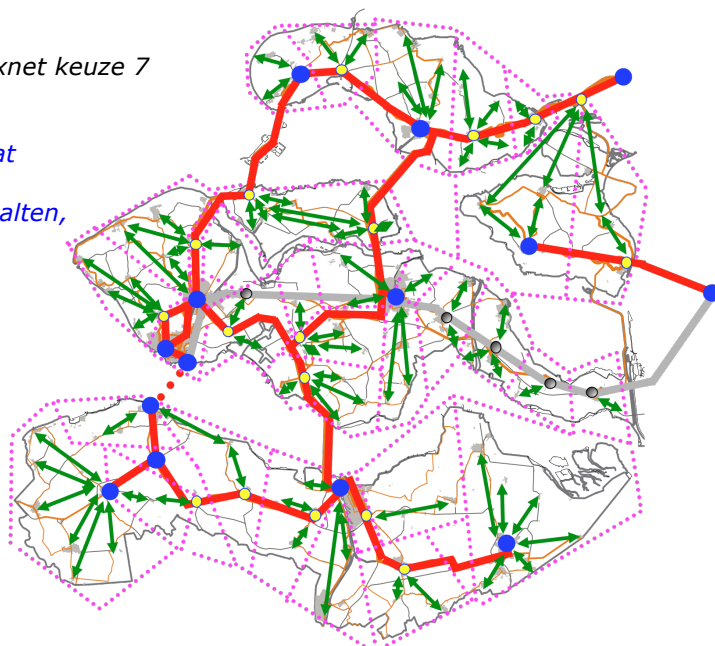
Het flexnet wordt voor de OV-reiziger ingevuld in de vorm van zonegebonden knooppuntvervoer van halte tot halte:

- Een reis met het flexnet is toegestaan als in een zone bij de gewenste vertrek- of aankomsthalte geen vast OV rijdt.
- Binnen een zone mag de reiziger kris-kras reizen.
- Aan de rand van een zone kan de reiziger overstappen op het vaste OV (met goede aansluiting).
- De reiziger mag, om praktische onvolkomenheden op te lossen, met het flexnet een beperkt aantal (nader te bepalen) kilometers over de grens van de zone reizen.

Figuur 1: Voorbeeld illustratie flexnet keuze 7

### Disclaimer

Deze voorbeeld illustratie bevat een indicatief, niet volledig lijnennet. Zonering, overstaphaltes, etc. zijn louter illustratief.



Keuze 7 omtrent de invulling van het flexnet leidt niet tot bepalingen in het PvE voor de vaste busconcessie, maar tot gewenste bepalingen bij de aanbesteding van het flexnet door de Zeeuwse gemeenten. Wel is het nodig om deze keuze (al dan niet bijgesteld) te maken om de inschrijvers op de vaste busconcessie adequaat te informeren.

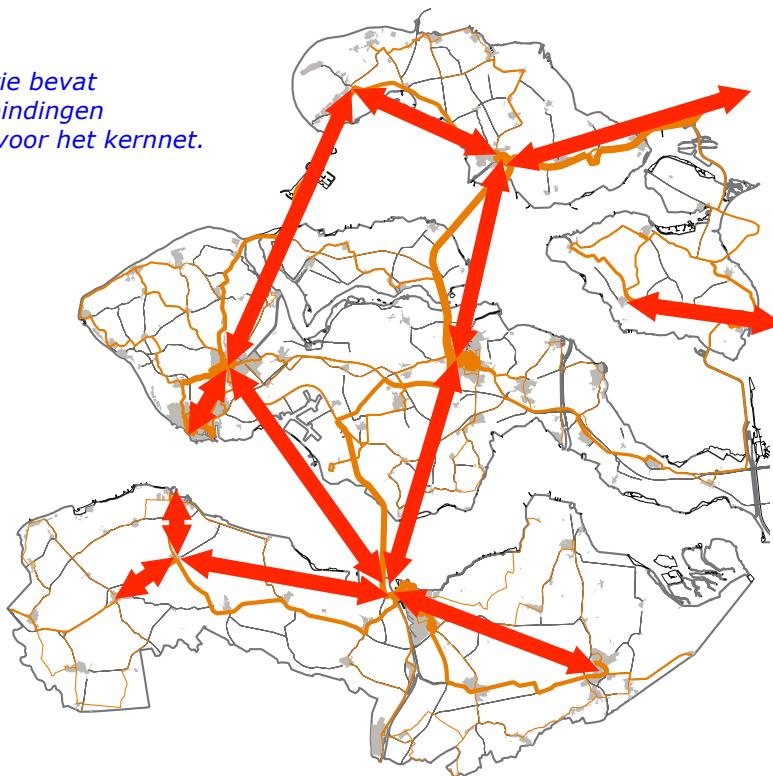
#### 4.3 Mate waarin het kernnet van verbindende lijnen wordt voorgeschreven

“Nieuwe lijnen” bepaalt dat het kernnet van verbindende lijnen de hele week beschikbaar dient te zijn met minimaal een uurfrequentie. Dit logische beleidsvoornemen biedt zekerheid aan de reizigers en is een adequate kapstok om de overige vaste (spits)lijnen en het flexnet op te enten. De vraag die voorligt is in welke mate en hoe gedetailleerd dit kernnet aan de vervoerder wordt voorgeschreven. Door de eilandenstructuur van Zeeland en het beperkte aantal grote kernen is het feitelijke aantal mogelijkheden immers beperkt. De kans dat de vervoerder met min of meer dezelfde lijnen komt als in de huidige situatie, is reëel. Er is echter nog wel enige ruimte voor ontwikkeling. In het licht van de ontwikkelingsfunctie die bij de vervoerder ligt, wordt voorgesteld om de volgende keuze te maken:

- 8. Invulling kernnet** De minimaal te bieden verbindingen op het kernnet worden qua begin- en eindpunt voorgeschreven. De vervoerder is vrij om de exacte lijnvoering in te vullen. Het staat de vervoerder ook vrij om het kernnet uit te breiden.

##### Disclaimer

*Deze voorbeeld illustratie bevat louter indicatief de verbindingen zoals voor te schrijven voor het kernnet.*



Figuur 2: Voorbeeld illustratie keuze 8 kernnet

Een consequentie van keuze 8 (en andere keuzen) is dat de vervoerder totaal nieuwe halteplaatsen kan kiezen. Dit is ongewenst omdat het realiseren en inrichten van halten tijd en geld kost. Daarom wordt voorgesteld om voor te schrijven dat de vervoerder bij het invullen van de lijnvoering verplicht is om uit te gaan van bestaande halteplaatsen. Gerealiseerd dient te worden dat een vervoerder, gegeven keuze 8 en ook 9, kan besluiten om *bijvoorbeeld* met de verbinding Hulst Busstation-Terneuzen WST niet langer door Terneuzen zelf te rijden. Het uitgaan van bestaande halteplaatsen is essentieel pas in beeld als de lijnvoering bekend is, hoewel er natuurlijk een wisselwerking is.

Voor wat betreft de halteplaatsen wordt de volgende keuze voorgesteld:

- 9. Halteplaatsen** Bij de opzet van het lijnennet en de invulling van de halteplaatsen dient de vervoerder uit te gaan van bestaande halteplaatsen.

Vanzelfsprekend heeft keuze 9 niet uitsluitend betrekking op het kernnet, maar op alle vaste buslijnen.

**Omdat de vervoerder het netwerk van verbindende lijnen ontwikkelt (qua lijnvoering, frequenties en dienstregeling), wordt dit een belangrijk gunningcriterium bij de beoordeling van de offertes.**

In het licht van het krappere budget is het van belang om stil te staan bij de diverse grensoverschrijdende verbindingen die Zeeland in de bestaande situatie kent:

- lijn 12: Oostburg-Maldegem;
- lijn 19: Hulst-Antwerpen-Breda;
- lijn 42: Breskens-Brugge;
- lijn 50: Terneuzen-Gent (weekend).

Grensoverschrijdende lijnen zijn voor vervoerders per definitie relatief duur, onder meer vanwege het relatief beperkte ontsluitende karakter, de lange verbindingen en de relatief lage vervoervraag.

De lijnen 19 en 50 zijn verbindend van karakter, maar de functie van deze lijnen kan ter discussie worden gesteld (los van de vervoervraag). Lijn 19 is van oudsher een verbinding met Breda NS; het belang van deze verbinding is tegenwoordig kleiner omdat Zeeuws-Vlaanderen een alternatief heeft via het kernnet en Goes NS. Omdat opheffing van lijn 19 (en mindere mate lijn 50) desondanks politiek gevoelig kan liggen, wordt voorgesteld om de volgende keuze actief te benoemen:

- 10. Lijn 19 en 50** Lijn 19 en 50 worden niet voorgeschreven aan de vervoerder. Als de vervoerder vervoervraag ziet voor deze verbindingen en deze verbindingen wil aanbieden, dan staat dit hem vrij.

Gerealiseerd dient te worden dat een waarschijnlijke consequentie van keuze 10 is dat de inschrijvers lijn 19 en 50 niet zullen aanbieden vanwege het relatief hoge kostenniveau.

De lijnen 12 en 42 zijn ontsluitende lijnen. Lijn 42 wordt uitgevoerd in samenwerking met De Lijn (om en om uitvoering volledige ritten zonder overstap) en de provincie Zeeland is financieel verantwoordelijk voor het routedeel op Nederlands grondgebied. Dit betekent dat lijn 42 niet overdreven duur is. Bovendien verbindt deze Sluis met Oostburg en Breskens. Voorgesteld wordt de volgende keuzes te maken:

- 11. Lijn 12** Lijn 12 wordt niet voorgeschreven aan de vervoerder. Als de vervoerder vervoervraag ziet voor deze verbinding en deze verbinding wil aanbieden, dan staat dit hem vrij.

- 12. Lijn 42** Lijn 42 wordt voorgeschreven als verplicht uit te voeren verbinding in samenwerking met De Lijn.

#### 4.4 Gehanteerde tijdvensters voor het kernnet

Helder moge zijn dat de verbindende lijnen die het kernnet vormen, in praktijk de buslijnen zijn die nu al het meeste gebruikt worden. Toch is dit natuurlijk niet de hele dag het geval. Met name 's avonds laat en in het weekeinde ook 's ochtends vroeg, is de bezetting in de bussen beperkt. Het beleidsplan stelt omtrent het kernnet dat dit "de hele dag dient te rijden". Dit is een wat ruime formulering, die exacter dient te worden vastgelegd in het PvE. Omwille van het bieden van zekerheid aan reizigers, is het zinvol om de bestaande eindtijden van het verbindend net te handhaven. Voorgesteld wordt om in het weekeinde echter een uur later te beginnen dan in de huidige situatie.

- 13. Exploitatieperiode** Voor het kernnet worden de volgende tijdvensters voorgeschreven:
- Werkdagen: 06:00-23:00 uur
  - Zaterdag: 08:00-22:00 uur
  - Zon- en feestdagen: 09:00-21:00 uur

#### 4.5 Positie van bestaande ontsluitende lijnen (waaronder servicebus)

"Nieuwe lijnen" onderscheid een kernnet van veelgebruikte verbindende lijnen, aangevuld met spitslijnen en een toeristennet. Voor ontsluitende buslijnen is als zodanig in de modulaire opbouw van het beleidsplan minder ruimte. Feitelijk zal dit zich erin vertalen dat bestaande ontsluitende lijnen door de vervoerder worden omgezet in ontsluitende (spits)lijnen, of gewoon helemaal verdwijnen. Wellicht dat de vervoerder de sterkste ontsluitende lijnen wil handhaven, maar zonder iets voor te schrijven is dat niet zeker. Het beleidsplan laat oppervlakteontsluiting min of meer over aan het flexnet, in elk geval is de systeemcomponent "ontsluitend net" niet langer onderdeel van het vaste systeem. Eisen aan loopafstanden tot een bushalte van het vaste net (bijvoorbeeld bij bepaalde groottes van kernen) maken niet langer onderdeel uit van het beleid. Hoe wordt oppervlakteontsluiting ingevuld bij de aanbesteding? Voorgesteld wordt om de volgende keuze te maken:

- 14. Ontsluitend net** Aan de invulling van het ontsluitend net worden geen eisen gesteld. Als de vervoerder vervoervraag ziet en daarop wil inspelen met een ontsluitende lijn, dan is dat een vrije keuze van de vervoerder. Vervoerder is verantwoordelijk voor ontwikkeling en opbrengsten. En het flexnet geldt als sociaal vangnet.

De kwaliteit van het ontsluitende net en met name de mate waarin veel gebruikte bestaande lijnen en ritten door een inschrijver worden aangeboden, is vanzelfsprekend niet onbelangrijk. **Omdat de vervoerder ontsluitende lijnen zelf ontwikkelt, wordt dit een belangrijk gunningcriterium bij de beoordeling van de offertes.**

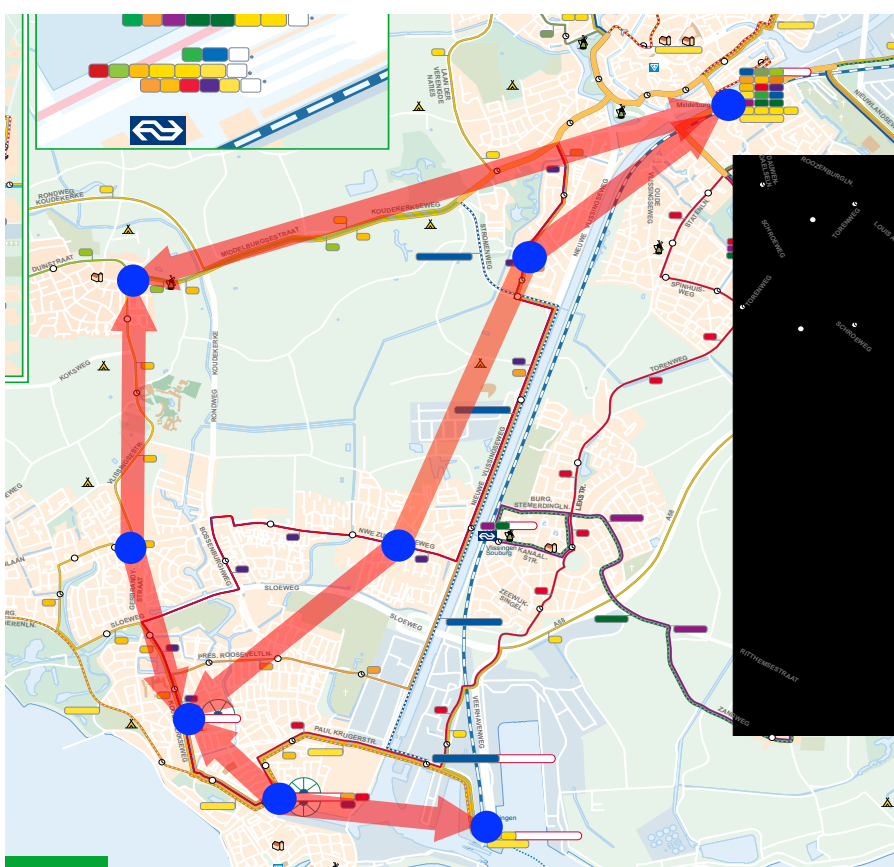
Een voorbeeld van een ontsluitend systeem is de servicebus zoals die momenteel in Middelburg rijdt. In het beleidsplan wordt hier bij stil gestaan en wordt het concept van de servicebus ook mogelijk geschikt geacht voor Goes, Vlissingen en Terneuzen. Een inschrijver zal dit concept vermoedelijk alleen aanbieden als hij hiermee punten kan verdienen of als het wordt voorgeschreven. De servicebus is voor de standaard OV-reiziger geen veelgebruikte voorziening. Wel kan het systeem belangrijk zijn voor reizigers uit het WMO-vervoer. Het ligt gelet op de voorgestelde keuze 14 niet in de rede om de servicebus voor te schrijven of als gunningcriterium te hanteren. Voorgesteld wordt de volgende keuze te maken:

- 15. Servicebus** Aan het concept servicebus worden geen eisen gesteld. Als de vervoerder vervoervraag ziet en daarop wil inspelen met een servicebus, dan is dat een vrije keuze van de vervoerder.

Tenslotte dient stil gestaan te worden bij de invulling van het vaste busvervoer tussen Middelburg en Vlissingen. Deze verbinding is een onderdeel van het kernnet. Desondanks is het zinvol om keuze 8 apart te vertalen naar het stadsgewest Middelburg-Vlissingen. Het gaat hierbij om de vraag in welke mate de vaste lijnen tussen Middelburg en Vlissingen worden voorgeschreven of aan de vervoerder worden overgelaten. Hoewel deze verbinding onderdeel uitmaakt van het kernnet, kan ook worden gesteld dat hier in forse mate sprake is van ontsluitende verbindingen. Voorgesteld wordt de volgende keuze te maken:

### 16. Kernnet Middelburg-Vlissingen

De minimaal te bieden verbindingen op het kernnet tussen Middelburg en Vlissingen worden qua begin-, tussen- en eindpunt voorgeschreven. De vervoerder is vrij om de exacte lijnvoering in te vullen.



Figuur 3: Voorbeeld illustratie keuze 16

#### Disclaimer

Deze voorbeeld illustratie bevat louter indicatief de verbindingen zoals voor te schrijven voor het kernnet in Middelburg-Vlissingen.

#### 4.6 Mate waarin spits- en scholierenritten worden voorgeschreven

Eenzijdig spitsvervoer kent voor de vervoerder een ander prijsniveau dan dienstregelingvervoer in twee richtingen:

- kortstondige inzet van materieel;
- relatief dure korte contracten met chauffeurs;
- lege tegenrit.

Zoals eerder bij de keuzen 3 en 4 toegelicht, zal de vervoerder naar verwachting trachten dit soort dure ritten tot een minimum te beperken en liefst te voorkomen. Uitbreiding ligt niet in de rede. Althans, uitgaande van het ontbreken van differentiatie naar DRU. Indien de vervoerder met een apart en reëel tarief voor eenzijdige spitsritten kan werken, neemt voor hem het bezwaar van spitsritten af aangezien de hogere kosten worden gecompenseerd.

De scholierenlijnen en –ritten zoals deze in de huidige situatie succesvol bestaan, zijn het resultaat van een samenwerking tussen de Stichting Scholierenvervoer Zeeland (SSZ), de provincie Zeeland en de vervoerder. Met name de SSZ heeft veel inzicht in de werkelijke vervoervraag van scholieren. Om te garanderen dat het totaalvolume van het scholierenvervoer minimaal op peil blijft, alsmede om de kwaliteit een vraaggerichtheid hiervan te borgen, is het zinvol om twee keuzen te maken (17 en 18). Overigens dient opgemerkt dat het scholierenvervoer iets breder is dan de reikwijdte van de SSZ; ook in Zeeuws-Vlaanderen zijn er enkele scholierenritten, terwijl er door een verhuizing van een school van Tholen naar Halsteren een nieuwe behoefte ontstaat voor de toekomst.

##### 17. Volume scholierenvervoer

Het PvE schrijft de (bestaande) scholierenlijnen en –ritten voor het eerste jaar van de concessie voor, met de bestaande dienstregeling als uitgangspunt. De vervoerder mag met voorstellen voor verbetering komen, overeen te komen met de provincie Zeeland (geadviseerd door de SSZ).

Keuze 17 zorgt voor de minste ruis bij een overgang naar een andere vervoerder en zorgt er tevens voor dat het DRU-volume dat gemoeid is met scholierenvervoer van voldoende niveau is. Omdat het scholierenvervoer feitelijk in detail wordt voorgeschreven, in de zin dat de vervoerder weinig ontwikkelruimte krijgt, heeft het geen nut om het scholierenvervoer in een gunningcriterium te verwerken.

Keuze 18 hangt samen met het waarborgen van de kwaliteit van het scholierenvervoer gaandeweg de looptijd van de concessie.

##### 18. Kwaliteit scholierenvervoer

De vervoerder ontwikkelt in overleg met het ontwikkelteam (waarin SSZ) het scholierenennet en doet periodiek voorstellen die aansluiten bij de behoefte en het beschikbare budget. Indien het ontwikkelteam en de vervoerder niet tot overeenstemming komen, neemt de provincie Zeeland een bindend besluit.

De overige spitslijnen (de niet specifieke scholierenlijnen) zullen met name bestaan uit de sterkste ritten van de bestaande ontsluitende lijnen. Deze spitslijnen hebben dan ook een belangrijke gebiedsontsluitende functie. Gelet op de vrijheid die de vervoerder wordt gegeven bij de invulling van het kernnet en het ontsluitend net, alsmede de relatie met deze netwerken, ligt het niet voor de hand om spitslijnen in detail voor te schrijven. Voorgesteld wordt om de volgende keuze te maken:

##### 19. Spitslijnen

De vervoerder ontwikkelt zelf het spitsnet, zowel qua verbindingen als wat betreft het aantal DRU's dat hiermee is gemoeid.

Hoewel het spitsnet essentieel is voor de ontsluiting van kernen richting het kernnet, is het de vraag in hoeverre inschrijvers hier spontaan invulling aan geven. Immers, het gaat om relatief duur vervoer en er worden geen eisen gesteld aan te bieden verbindingen, frequenties, DRU-omvang en dergelijke.

**Omdat de vervoerder het spitsnet zelf ontwikkelt en omdat het spitsnet een cruciaal onderdeel is van de systeemopbouw van het nieuwe Zeeuwse OV, wordt dit een belangrijk gunningcriterium bij de beoordeling van de offertes.**

In afwijking op keuze 19 is het sterk te overwegen om de sneldienst tussen Zierikzee en Rotterdam Zuidplein in de spits voor te schrijven. Bij de voorschriften voor het te ontwikkelen kernnet wordt de verbinding Zierikzee-Oude Tonge opgenomen. Maar zeker in de spits is er behoefte aan een snelle, directe verbinding met Rotterdam voor in het bijzonder forenzen. Omdat het niet zeker is dat de vervoerder deze dienst zal aanbieden, maar het belang en bestaansrecht van deze sneldienst onbetwist zijn, wordt voorgesteld de volgende keuze te maken:

- **20. Sneldienst Rotterdam** De verbinding Zierikzee Busstation-Rotterdam Zuidplein wordt in de spitsuren voorgeschreven als verplicht te bieden rechtstreekse sneldienst zonder overstap. De spitsperiodes en het minimum aantal ritten per richting worden nader uitgewerkt en voorgeschreven.

Spitsvervoer, of het nu om scholierenvervoer of algemeen spitsvervoer gaat, is geheel of grotendeels eenzijdig (lege retourrit of met zeer lage bezetting). De vraag is of de vervoerder de retourrit in de dienstregeling mag opnemen. Dit is immers niet vraaggericht. Bovendien moet worden voorkomen dat voor een dergelijke lege spitsrit (materieelrit..) opnieuw het dure spitstarief wordt betaald. Voorgesteld wordt de volgende keuze te maken:

- **21. Tegenspits** Een spitslijn bedient per definitie spitsafhankelijk een dominante reisrelatie met een vrijwel ontbrekende tegenrelatie. De vervoerder mag de (lege) retourrit van een spitslijn niet opnemen in de dienstregeling omdat dit niet vraaggericht is.

#### 4.7 Toeristennet

Het toeristennet wordt specifiek ontwikkeld voor reizigers die niet woonachtig zijn in Zeeland, maar in de vakantie(s) in Zeeland verblijven. In "Nieuwe lijnen" staat verwoord dat de vervoerder het OV-aanbod voor toeristen dient te ontwikkelen in overleg met de sector verblijfstoerisme. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van zowel verbindingen als van combinatieprijzen van OV en attracties. Het beleidsplan geeft verder aan dat het vervoer ligt in de vakantieperiodes tussen Pasen en de herfstvakantie, met een piek in het zomerseizoen; het aanbod op het toeristennet is daarom vooral gericht op de lente- en zomermaanden. Een aantal keuzen zal specifiek gemaakt dienen te worden, met name ook om bij de gunning te kunnen beoordelen welke inschrijving beter scoort. Ook de inschrijver heeft hier recht op omdat hij anders geen goed voorstel zal kunnen maken. Voorgesteld wordt de volgende keuzen te maken:

- **22. Toeristenlijn** Een toeristenlijn verbindt altijd voorzieningen voor verblijfsrecreatie (campings, bungalowparken) met toeristische bestemmingen en overstappunten op het kernnet (inclusief stations) en andersom.
- **23. Bedieningsperiode** Een toeristenlijn rijdt uitsluitend in de hoogzomer (alle schoolvakanties van alle regio's in Nederland).
- **24. Toeristenbudget** Voor het toeristennet is maximaal €300.000 beschikbaar. De te rijden DRU's op toeristenlijnen dienen uit dit budget te worden bekostigd, alsmede alle overige met het toeristisch vervoerproduct gemoeide kosten (tariefacties, promotie, etc.).

**Omdat de vervoerder het toeristennet zelf ontwikkelt, wordt dit een gunningcriterium bij de beoordeling van de offertes.**

## 5. RISICO'S EN TARIEVEN

### 5.1 Algemeen

Dit hoofdstuk staat stil bij de volgende onderwerpen:

- ontwikkelfunctie en risico's;
- tariefvrijheid.

### 5.2 Ontwikkefunctie en financiële risico's

Het ongenueanceerd neerleggen van risico's – zeker als die op het verdwijnen van de SOV-kaart – kan sterk prijsopdrijvend werken. De vraag is of dit redelijk en wenselijk is. Omdat op dit moment nog onduidelijk is wat de beste omgangsvorm is, wordt voorgesteld in beginsel de volgende keuze te maken:

#### 25. SOV-kaart

De provincie Zeeland en de vervoerder maken procesafspraken over hoe om te gaan met de opbrengstenderving die ontstaat op het moment dat de SOV-kaart wordt afgeschaft. Het doel van de procesafspraken is het vinden van een nieuw evenwicht tussen opbrengsten en exploitatiebijdrage.

### 5.3 Tariefvrijheid

De nieuwe vervoerder krijgt binnen zekere kaders tariefvrijheid. Het beleidsplan stelt ten aanzien van het tarievenbeleid het volgende:

- De afspraken uit het Landelijke Tarievenkader (LTK) zijn kaderstellend. Dit zijn basisafspraken over o.a. het opstaptarief, kortingspercentages voor kinderen en ouderen en een landelijk kortingsproduct voor frequente reizigers.
- De tarieven mogen voor geen enkele kaartgroep stijgen met meer dan 2% bovenop de CPI.
- Binnen de hiervoor gestelde kaders heeft de vervoerder de vrijheid om het regionale tarievenbeleid in te vullen (o.a. hoogte kilometertarief, prijs kaartjes bij chauffeur, regionale abonnementen).

Het derde beleidspunt regelt dat de vervoerder zelf het initiële tariefniveau mag bepalen; is dit eenmaal vastgesteld, dan ligt voor de rest van de concessieduur de tariefontwikkeling min of meer vast (tweede punt). In principe kan de vervoerder bij start van de concessie een onwaarschijnlijk hoog tariefniveau hanteren, zonder dat hij in strijd met het beleid handelt. De vraag is of dit acceptabel en gewenst is. Voorgesteld wordt om een zeker tariefplafond te hanteren en middels een gunningcriterium de inschrijvers te stimuleren tot een gematigde tariefstijging in vergelijking tot de huidige situatie. Voorgesteld wordt om de volgende keuze te maken:

#### 26. Tariefplafond

In het eerste jaar van de concessie mag het tariefniveau (o.a. hoogte kilometertarief, prijs kaartjes bij chauffeur, regionale abonnementen) niet meer dan 25% boven het tariefniveau op 31 december 2013 liggen.

**Omdat de inschrijver bij zijn inschrijving zelf het tariefniveau moet opgeven voor het eerste jaar van de concessie, wordt dit een gunningcriterium bij de beoordeling van de offertes: hoe lager het tariefniveau voor de reiziger, des te beter.**



## 6. MATERIEEL

### 6.1 Algemeen

Ten aanzien van het materieel bepaalt het beleidsplan "Nieuwe lijnen" het volgende:

- het materieel, ook de buurtbus, dient toegankelijk te zijn en te beschikken over een rolstoelplaats;
- er mogen uitsluitend 12- of 18-meterbussen worden ingezet;
- de aardgasbussen van de huidige concessie Midden-Zeeland worden verplicht overgenomen door de nieuwe vervoerder;
- voor bestaande bussen geldt de EEV-emissienorm; nieuw materieel dient te voldoen aan dan geldende meest recente norm;
- bestaande buurtbussen dienen onderdeel te zijn van het netwerk van vaste bussen; voor buurtbussen geldt de Euro-V-norm.

De eisen op het vlak van toegankelijkheid leiden niet bij voorbaat tot problemen. Het kan overigens wel aantrekkelijk zijn op het scholieren- en het toeristennet te accepteren dat materieel niet toegankelijk is (tenzij dit vanwege een of meer scholieren naar een school noodzakelijk is). Dit kan leiden tot inzet van touringcars waarmee de DRU-prijs lager kan zijn dan bij de verplichte inzet van lage vloer materieel (er zijn meer zitplaatsen per bus en het materieel kan elders worden ingezet). Geadviseerd wordt om voor wat betreft scholierenlijnen en toeristenlijnen de volgende keuzen te maken:

**27. Toegankelijkheid scholierenlijn** Voor scholierenlijnen worden geen eisen gesteld aan de toegankelijkheid van het materieel. Voorgeschreven wordt echter wel dat indien zich een scholier met een functiebeperking meldt die (structureel) van een scholierenlijn gebruik wil maken, dat vervoerder alsnog toegankelijk materieel inzet.

**28. Toegankelijkheid toeristenlijn** Voor toeristenlijnen worden geen eisen gesteld aan de toegankelijkheid van het materieel.

### 6.2 Leeftijd en emissienorm

Het beleidsplan legt niet vast dat er nieuwe bussen ingezet dienen te worden; er worden geen leeftijdseisen gesteld. Inschrijvende marktpartijen worden feitelijk uitgenodigd om relatief oud tweedehands materieel aan te bieden. Dat leidt voor hen tot de grootste kans op het winnen van de concessie, maar tegelijkertijd ook op interessante DRU-tarieven voor Zeeland. Mochten er alsnog leeftijdsgrenzen worden gesteld, dan kunnen inschrijvers oud materieel vervangen door minder oud (maar niet nieuw) materieel. Ook dan is de kans op een financieel gunstige situatie voor de provincie Zeeland groot. Geadviseerd wordt om een maximum leeftijd te hanteren om te voorkomen dat gedurende de looptijd van de concessie anders sprake is van sterk verouderd materieel.

**29. Leeftijd materieel** In het PvE worden nadere eisen gesteld aan de maximum leeftijd van het materieel.

"Nieuwe lijnen" legt vast dat bestaand materieel dient te voldoen aan de EEV-norm, gelijk aan de bestaande aardgasbussen in Midden-Zeeland. Onder de aandacht wordt gebracht dat de EEV-norm vrij scherp is, zeker voor tweedehands materieel; de markt van tweedehands materieel in de EEV-klasse is vermoedelijk beperkt en door deze scherpe eis is het denkbaar dat inschrijvers – met uitzondering van de over te nemen aardgasbussen – alsnog gedwongen worden tot het aanbieden van nieuwe bussen. Dit werkt prijsopdrijvend. De

vraag is of dit gewenst is. Wellicht is een gefaseerde opvoering van de eis omtrent de Euronorming van tweedehandsmaterieel zinvol om de kans op tweedehandsmaterieel (maar niet té oud) te vergroten en zo de DRU-prijzen te drukken (en het OV-aanbod te vergroten). De Euro V-norm is de voorganger van de EEV-norm: behoorlijk schoon, maar niet zo scherp als de EEV. Is het acceptabel dat in de begintijd van de concessie nog sprake is van tweedehandsmaterieel met een Euro V-motor, om gaandeweg de EEV-norm als minimum te hanteren? Dit vergroot de kans op scherpere aanbiedingen. Geadviseerd wordt om de volgende keuze in overweging te nemen:

### 30. Emissienorm

Bestaand materieel dient in beginsel ten minste te voldoen aan de Euro V-norm. In het PvE wordt een nader moment benoemd waarop het bestaande materieel dient te voldoen aan de EEV-norm. Nieuw materieel dient conform de wet te voldoen aan de op het moment van kentekenstelling geldende Euronormen.