

Status	Datum vergadering Gedeputeerde Staten	Eindtermijn
Geheim met termijn	27 februari 2024	n.v.t.

Onderwerp

Definitief Programma van Eisen, Bestek, en Nota van Beantwoording openbare aanbesteding OV-concessie HWGO

Advies

1. Te starten de openbare Europese aanbesteding van de concessie openbaar vervoer over de weg Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee, welke concessie als ingangsdatum 14 december 2025 heeft;
2. Vast te stellen het Definitief Programma van Eisen, het Bestek als aanbestedingsreglement, alsmede de Nota van Beantwoording voor de openbare Europese aanbesteding van de bovengenoemde concessie;
3. Vast te stellen het Statenvoorstel aan Provinciale Staten, waarin het Definitief Programma van Eisen, de Nota van Beantwoording en het marktconsultatieverslag ter kennisname worden aangeboden, en waarin aan PS wordt voorgesteld om voor de OV-concessie Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee structureel aanvullende middelen op de begroting te brengen voor een bedrag van € 1,5 miljoen, dit te dekken uit de zogenaamde Bikker-gelden, en het PS-besluit hierover te verwerken in de begroting 2025;
4. Vast te stellen de brieven, waarmee het Definitief Programma van Eisen en de Nota van Beantwoording worden aangeboden aan reizigersadviesraad Reizigersoverleg HWGO, aan de inliggende gemeenten Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee, aan de aangrenzende vervoersautoriteiten Provincie Noord-Brabant, Provincie Zeeland en Metropoolregio Rotterdam Den Haag, en aan de buurtbusverenigingen;
5. Vast te stellen de publiekssamenvatting inzake vaststelling Definitief Programma van Eisen, Bestek en Nota van Beantwoording openbare Europese aanbesteding OV-concessie Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee;
6. Geheimhouding op te leggen op het GS-voorstel inclusief bijlagen op grond van artikel 84 van de Provinciewet juncto art. 5.1, lid 2, sub i van de Wet open overheid.
7. De geheimhouding genoemd onder adviespunt 6 op te heffen op grond van artikel 86, lid 3 van de Provinciewet nadat de aanbestedingsstukken op het elektronisch aanbestedingsplatform zijn gepubliceerd (naar verwachting op 4 maart 2024).
8. Te bepalen dat het Statenvoorstel naar PS wordt verzonden nadat de geheimhouding is opgeheven overeenkomstig adviespunt 7.

Besluit GS

Vastgesteld met een machtiging voor de portefeuillehouder om:

- In de stukken tekstuele wijzigingen van ondergeschikt belang te maken. Mevr. Van Leeuwen geeft haar punten aan de portefeuillehouder door;
- De bepalingen inzake de geheimhouding aan te passen zodat deze kloppen;
- Een check te doen op de passage bij bullit 2 op p.1 van het Statenvoorstel en deze, indien mogelijk, te verduidelijken.

Bijlagen

1. Statenvoorstel;
2. Brieven aan reizigersadviesraad Reizigersoverleg HWGO, aan de inliggende gemeenten Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee, aan de aangrenzende vervoersautoriteiten Provincie Noord-Brabant, Provincie Zeeland en Metropoolregio Rotterdam Den Haag, en aan de buurtbusverenigingen;
3. Definitief Programma van Eisen;
4. Nota van Beantwoording;
5. Bestek inclusief bijlage A ontwerp-concessiebeschikking;
6. Marktconsultatieverslag

1 Toelichting voor het College

Nota van Beantwoording en Definitief Programma van Eisen

Het Programma van Eisen ("PvE") bevat alle voorschriften waaraan de concessiehouder zich moet houden. Op 12 december 2023 heeft u het Ontwerp-PvE voor de volgende OV-concessie Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee ("HWGO"), die op 14 december 2025 ingaat, vrijgegeven voor consultatie. Van de volgende stakeholders is hierop een schriftelijke reactie ontvangen:

- Reizigersoverleg HWGO ("RO HWGO")
- Buurtbusvereniging Goeree-Overflakkee en buurtbusvereniging Hoeksche Waard Oost
- Gemeente Goeree-Overflakkee en Gemeente Hoeksche Waard
- De aangrenzende vervoersautoriteiten Provincie Zeeland, Provincie Noord-Brabant en Metropoolregio Rotterdam Den Haag.

Deze partijen hebben in totaal 56 individuele reacties aangereikt, die in de bijgevoegde Nota van Beantwoording ("NvB") elk van een reactie zijn voorzien. Voor een compleet overzicht van de beantwoordingen wordt verwezen naar de NvB. Hieronder volgt op hoofdlijnen een overzicht van de belangrijkste adviespunten en de voorgestelde reactie hierop.

Reizigersoverleg HWGO

- Het RO HWGO adviseert om tot een aanscherping van de formulering van de doelen van de concessie te komen. Dit is ook doorgevoerd in het Definitief PvE (nr. 5 NvB).
- Men adviseert om de Bikker-gelden meteen bij aanvang van de inschrijving toe te voegen aan het bestek. (nr. 16) . Op de omgang met de Bikker-gelden wordt onder het betreffende kopje en bij de financiële consequenties verderop in dit GS-voorstel nader ingegaan.
- Het RO HWGO vraagt – net als de gemeente Hoeksche Waard- om het alsnog opnemen van de huidige scholierenlijnen 666 en 668 (lijnen uit het Oosten van de Hoeksche Waard naar Oud-Beijerland) aan de tabel voor verplicht uit te voeren scholierenlijnen. Dit verzoek is gehonoreerd (nr. 23).
- Men vraagt om een aantal versterkingen van de eigen adviespositie die in het Definitief PvE zijn overgenomen; het gaat dan om het beschikbaar krijgen van klachtenoverzichten, aangehaakt worden op de bevindingen van het reizigerspanel, en het vroegtijdig betrokken worden bij voorstellen voor aanpassingen aan de dienstregeling (nr. 24, 25,26).

Gemeente Hoeksche Waard

- Men verzoekt om het alsnog opnemen van het lijndeel Station Rotterdam Lombardijen – Rotterdam Kralingse Zoom voor lijn 163 in de tabel met grensoverschrijdende rechten, en daarbij de wens om een aantal ritten in de ochtendspits uit te voeren. Dit verzoek is gehonoreerd (nr. 31).
- Men verzoekt net als het RO HWGO om het alsnog opnemen van scholierenlijnen 666 en 668 in de tabel met verplicht uit te voeren scholierenlijnen, dit verzoek is gehonoreerd (nr. 32).

Gemeente Goeree-Overflakkee

- Men toont zich tevreden met de toevoeging van de extra ontsluitingscategorie van 1500- 3000 inwoners, en het daaraan ook toevoegen van Stad in't Haringvliet en Herkingen, waardoor deze kleine kernen minimaal één keer per uur vast vervoer zullen hebben op werkdagen overdag.

- Diverse raadsfracties roepen op om Bikker-gelden in te zetten voor de concessie HWGO, en daarmee ook al te starten in de huidige concessie. (nr. 51,52, 53, 56).
- Als bijlage bij de reactie op het Ontwerp-PvE heeft de gemeente aanbevelingen van bureau Forseti toegevoegd, die vooruitlopen op de eindrapportage van het onderzoek dat Forseti in opdracht van de gemeente verricht naar mogelijke combinaties van verschillende vormen van vervoer. In reactie hierop wordt aangegeven dat het eindrapport door de Provincie als bijlage bij het Bestek van de aanbesteding wordt gevoegd, mits het niet strijdig is met de beleidsmatige uitgangspunten van de aanbesteding van de OV-concessie.

Bestek

Het bestek omschrijft de te volgen procedure in de aanbesteding, en de wijze waarop de winnende inschrijver wordt geselecteerd. Kern van het bestek zijn de gunningscriteria. Deze betreffen een “mix” van kwalitatieve en kwantitatieve criteria, waarbij de balans is gezocht tussen uitvragen op kwantiteit én kwaliteit. Er worden een ontwikkelplan, een exploitatieplan, een materieelplan en een marktwerkingsplan uitgevraagd. Deze plannen worden kwalitatief beoordeeld. Daarnaast zijn er twee kwantitatieve criteria: het geboden aantal dienstregelingen en de snelheid waarmee men een volledige vloot van nulemissiebussen implementeert. Het minimum aantal toegestane aangeboden dienstregelingen correspondeert met het huidige aanbod (ca. 185.000), het maximum toegestane aantal is 230.000.

Er wordt ook een implementatieplan uitgevraagd, dit is echter een uitsluitingscriterium: als de inschrijver niet voldoende aantoont in staat te zijn de concessie te implementeren, wordt zijn inschrijving verder ter zijde gelegd.

Om te anticiperen op de huidige personeelskrapte, zal voor het bereiken van het aangeboden aantal extra dienstregelingen een groeipad worden gehanteerd, waarbij 100% in het derde dienstregelingjaar wordt bereikt (50% in het eerste dienstregelingjaar en 75% in het tweede).

Omdat in de Hoeksche Waard vooralsnog voldoende netcapaciteit is maar op Goeree-Overflakkee voorlopig niet, wordt voorgesteld om het aandeel dienstregelingkilometers dat tot en met 2030 nog met bestaande dieselbussen mag worden verreden, te verhogen van 15% naar 25%. Dit om te voorkomen dat potentiële inschrijvers afhaken omdat zij geen alternatief voor laden op Goeree-Overflakkee kunnen vinden, en een perverse prikkel te voorkomen dat men meer vervoer in de Hoeksche Waard gaan aanbieden om aan de 85%-eis te komen. Deze wijziging in het PvE zal als onderdeel van de actieve informatieplicht gemotiveerd door GS aan PS kenbaar worden gemaakt omdat het percentage van 85% in het beleidskader is opgenomen. De netcongestie op Goeree-Overflakkee is door Tennet afgekondigd voor afname van elektriciteit en duurt naar verwachting tot 2027/2029.

Bevindingen marktconsultatie

Gebleken is dat er voldoende marktspanning is. De planning van de aanbesteding en implementatie wordt als krap, maar wel nog haalbaar bevonden. De grootste uitgesproken zorg is tijdige realisatie van netaansluitingen voor de nulemissie bussen.

Marktpartijen adviseren unaniem een andere insteek voor de bonusregeling dan het koppelen aan de gemiddelde landelijke groei. Zij geven aan dat in de eerder voorgestelde vorm er geen sprake zal zijn van een extra prikkel omdat zij geen invloed hebben op de bepalende parameter. Men adviseert om de bonus van maximaal € 0,5 mln. per jaar te koppelen aan bijvoorbeeld klanttevredenheid, een parameter die door de vervoerder direct beïnvloedbaar is. Op grond van deze bevinding is de bonusregeling aangepast, waarbij een bedrag van maximaal € 0,4 mln. bonus wordt verstrekt als hoog wordt gescoord in de landelijke klantenbarometer, en een bedrag van maximaal € 0,1 mln. bonus wordt verstrekt als de reizigersgroei in het landelijke gebied grote is dan in de concessie als geheel. De wijziging is opgenomen in het Statenvoorstel aan PS, aangezien daarmee sprake is van een andere insteek dan bij brief aan de Staten van 7 november jl. (PZH-2023-843529559) oorspronkelijk voorgesteld. De financiële dekking voor het kunnen toepassen van de bonusregeling is nog afhankelijk van de goedkeuring door PS voor het inzetten van een deel van de “Bikker-gelden”.

Model meerpartijenovereenkomst inzake financiering materieel

Aan u is parallel aan dit GS-voorstel een separaat GS-voorstel voorgelegd, waarmee een Model-meerpartijenovereenkomst voor de financiering van het nulemissie materieel ter instemming aan de Staten kan worden voorgelegd. Soortgelijke model overeenkomsten zijn al aan de Staten voorgelegd in het kader van de openbare aanbesteding van de concessie Zuid-Holland Noord en onlangs in het kader van de verlenging van de concessie Drechtsteden / Molenlanden / Gorinchem. Met het afsluiten van een MPO worden lagere rentelasten mogelijk, die door de vervoerder kunnen worden vertaald naar meer aanbod voor de reiziger. Voor de inhoud wordt u verwezen naar het betreffende GS-voorstel.

Bikker-gelden

Op grond van de aangenomen motie Bikker c.s. is er binnen de begroting van het Ministerie van I&W een bedrag van € 300 mln. structureel vrijgemaakt en beschikbaar voor het verbeteren van de beschikbaarheid en betaalbaarheid van het openbaar vervoer in de provincies en de twee vervoersregio's. Deze middelen zullen worden ingezet voor een bijdrage van het Rijk aan de decentrale overheden voor de exploitatie van de concessies. Voorgesteld wordt om aan PS voor te stellen om een deel van de “Bikker-gelden” in te zetten voor de nieuwe OV-concessie HWGO. Dit wordt nader toegelicht onder de financiële consequenties.

Het betreft een substantiële verhoging van de exploitatiebijdrage vanuit de “Bikker-gelden” met circa 10%. Deze verhoging nu bij de start van de aanbesteding meteen doorvoeren is wenselijk vanwege meerdere redenen:

- Aan het uitvoeren van de aanbesteding met nog het oude bedrag – terwijl de Bikker-gelden al “boven de markt hangen”, en het na de aanbesteding alsnog voor zo'n groot bedrag extra inkopen, kleven (juridische) risico's. Verliezende inschrijvers zouden vraagtekens kunnen proberen te plaatsen bij de vraag of in de aanbesteding wel de juiste financiële uitgangspunten zijn gehanteerd;
- Ook kan met een inkoop achteraf waarschijnlijk minder resultaat worden geboekt dan wanneer de verhoging gelijk al in de aanbesteding wordt meegenomen.
- Inschrijvers weten op deze wijze bovendien ook meteen waar zij aan toe zijn, en het bespaart veel potentiële onduidelijkheid en vragen uit de markt ten tijde van de inschrijvingsfase, die het

proces negatief kunnen beïnvloeden. Snelle besluitvorming gezien het feit dat inschrijvers al vanaf de publicatie werken aan hun biedingen, is daarbij wel geboden.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW : € 1.500.000,-
 Programma : Ambitie 2 - Bereikbaar Zuid-Holland
 Financiële risico's : Er zijn geen financiële risico's. Dit besluit betreft het vaststellen van een inkooptraject en heeft geen financiële consequenties. De financiële kaders waarbinnen de aanbesteding plaatsvindt, zijn eerder door PS in de vergadering van 8 november 2023 vastgesteld, als onderdeel van de behandeling van het Beleidskader. De in het Ontwerp-PvE reeds opgenomen exploitatiebijdrage bedraagt jaarlijks maximaal € 13,65 miljoen (prijsspeil 2023) plus een aanvullende exploitatiebijdrage van € 0,45 miljoen (prijsspeil 2023) voor het in stand houden van de lage kilometertarieven voor de concessie HWGO zonder dat dit ten koste gaat van het voorzieningenniveau. De jaarlijkse indexatie van deze aanvullende exploitatiebijdrage wordt gedekt binnen het budget voor prijscompensatie.

Aanvullend wordt voorgesteld om uit de aan de Provincie Zuid-Holland toe te kennen zogenaamde "Bikker-gelden" allereerst een bedrag van jaarlijks € 0,3 mln. in te zetten om de potentiële extra kosten van de doordeweekse lijngebonden ontsluiting overdag van de kern Herkingen te dekken, en een bedrag van maximaal € 0,5 mln. jaarlijks voor de bonusregeling. Deze intentie is in de technische sessie voor PS op 24 januari jl. reeds kenbaar gemaakt. GS stellen nu aan PS voor om hiernaast nog eens € 0,7 mln. van de "Bikker-gelden" in te zetten voor het verder ophogen van de jaarlijkse exploitatiebijdrage. Hiermee wordt het aanbestedingsresultaat verder bevorderd. In tabelvorm:

Exploitatiebijdrage (beleidskader)	€ 13,65, mln.
Instandhouding lagere tarieven (beleidskader)	€ 0,45 mln.
Compensatie Herkingen (Bikker)	€ 0,3 mln.
Bevordering aanbestedingsresultaat (Bikker)	€ 0,7 mln.
Bonusregeling (Bikker)	€ 0,5 mln. (maximaal)
Totaal inclusief Bikker-gelden:	€ 15,6 mln.

Resumerend wordt voorgesteld om -aanvullend op de besluitvorming door PS op 8 november 2023- aan PS voor te stellen om voor de concessie HWGO structureel aanvullende middelen op de begroting te brengen voor een bedrag van € 1,5 miljoen en dit te dekken uit de zogenaamde Bikker-gelden. Dit om bij te dragen aan de beschikbaarheid en bereikbaarheid van het openbaar vervoer in het concessiegebied. Omdat deze middelen pas vanaf december 2025 nodig zijn, wordt voorgesteld om het PS-besluit hierover te verwerken in de begroting 2025.

Aangezien het Bestek van de aanbesteding al op 4 maart of kort daarna op de markt wordt gebracht, zal deze lopende besluitvorming aan de potentiële inschrijvers worden medegedeeld, zodat zij hier al op kunnen anticiperen bij het opstellen van hun inschrijvingen.

Juridisch kader

Dit besluit markeert de formele start van de openbare aanbestedingsprocedure voor de betreffende openbaar vervoerconcessie. Het betreft een wettelijke taak die op grond van de Wet

Personenvervoer 2000 aan de provincie is opgedragen. Het aanbestedingsreglement openbaar vervoerconcessies provincie Zuid-Holland is niet van toepassing. Ten behoeve van de onderhavige aanbesteding heeft dit Bestek te gelden als een aanbestedingsreglement in de zin van artikel 50 van de Wp2000; u wordt voorgesteld om daartoe te besluiten.

Omdat besluitvorming van PS over de Model meerpartijenovereenkomst naar verwachting pas op 3 april 2024 zal plaatsvinden, zal bij de start van de inschrijvingsfase (begin maart) over het toegevoegde model in de aanbestedingsdocumentatie worden opgemerkt dat dit vooralsnog als concept, onder het nadrukkelijke voorbehoud van instemming door PS, is bijgevoegd.

Er wordt geheimhouding opgelegd op het GS-voorstel inclusief bijlagen op grond van artikel 84 van de Provinciewet jo. artikel 5.1, lid 2, sub i van de Wet open overheid tot het moment dat de aanbestedingsstukken op het elektronisch aanbestedingsplatform zijn gepubliceerd (dit laatste is beoogd voor 4 maart 2024 dan wel kort daarna). De reden is dat het voortijdig (dus vóór publicatie op het elektronisch aanbestedingsplatform) ter beschikking komen van (de in het GS-voorstel opgenomen informatie over) de in de bijlage opgenomen aanbestedingsstukken aan een potentiële inschrijver, deze partij een onevenredig voordeel in de aanbesteding zou kunnen opleveren. Eerdere openbaarmaking van deze stukken zou daarmee afbreuk doen aan het goed functioneren van Gedeputeerde Staten (in hun hoedanigheid als concessieverlener en verantwoordelijke voor de aanbesteding van de concessie). Nadat de aanbestedingsstukken zijn gepubliceerd kan de geheimhouding op het GS-voorstel en alle bijlagen worden opgeheven. Het Statenvoorstel en de bijlagen worden pas aan PS aangeboden nadat de geheimhouding is komen te vervallen.

De aanbestedingsdocumentatie (Definitief PvE, Bestek) is juridisch gecheckt en akkoord bevonden door een advocatenkantoor.

2 Proces

Het Definitief PvE en de NvB zullen ter kennisname aan Provinciale Staten, aan het RO HWGO, aan de twee inliggende gemeenten Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard, aan de vier buurtbusverenigingen in de concessie alsmede aan de aangrenzende opdrachtgevers worden toegezonden. Het marktconsultatiedocument wordt aan Provinciale Staten aangeboden ter informatie.

Het voornemen is om het Bestek op maandag 4 maart 2024 dan wel kort daarna te publiceren. Gedurende de aanbesteding zullen ten minste drie Nota's van Inlichtingen worden gepubliceerd, welke onder het daartoe dienende ambtelijk mandaat zullen worden vastgesteld.

De sluitingsdatum voor het indienen van inschrijvingen is vooralsnog voorzien voor donderdag 20 juni 2024. Het voornemen is dat begin oktober 2024 de winnende inschrijver en het aanbestedingsresultaat op hoofdlijnen bekend kunnen worden gemaakt. Het gunningsbesluit is een besluit dat desgewenst onder bestuurlijk mandaat kan worden genomen.

3 Voorafgaande besluitvorming

Aan dit besluit ging de vaststelling door Provinciale Staten op 8 november 2023 van het Beleidskader aanbesteding OV-concessie Hoeksche Waard / Goeree-Overflakkee vooraf.

Op 12 december 2023 hebben GS besloten tot vrijgave voor consultatie van het Ontwerp-PvE. Het document is daarbij ook ter informatie aan PS aangeboden. Het Ontwerp-PvE is in de Commissie B&W van 10 januari jl. besproken.

4 Participatie en rolneming

Reeds de voorbereiding van het Beleidskader is gepaard gegaan met een uitgebreid participatietraject waarbij de twee inliggende gemeenten zijn betrokken. Deze lijn is in de consultatiefase voor het Ontwerp-PvE voortgezet: het Ontwerp-PvE is op respectievelijk 11 en 16 januari in de gemeenteraden van Goeree-Overflakkee en Hoeksche Waard ambtelijk toegelicht.

Bestuurlijke afstemming met de regio vindt plaats in de stuurgroep die specifiek voor de voorbereiding van de aanbesteding is ingesteld; bijgaand Definitief PvE, het Bestek, en de NvB zijn in deze stuurgroep besproken, en er is ingestemd met doorgeleiding naar Gedeputeerde Staten.

5 Communicatiestrategie

Over de vaststelling van het Definitief PvE, het Bestek en de NvB, en de start van de aanbesteding, wordt een bericht opgenomen in Zicht op Zuid-Holland.