

25-6-2013

Verduurzamen van openbaar vervoer via een aanbesteding: een positieve ontwikkeling



Jorn van der Scheer

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN,
BACHELORPROJECT TECHNISCHE PLANOLOGIE,
BEGELEIDER: DRS. HOTZE HOFSTRA,
STUDENTNUMMER: S1907212

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Aanleiding	4
Probleemstelling	4
Hoofdvraag:	5
Deelvragen:	5
Definities en theoretisch kader	6
Conceptueel model	9
Methodologie	10
Historische context aanbestedingen en duurzaamheid	11
Beleid provincie Fryslân en toekomst OV-systeem Fryslân	13
Concessie Noord- en Zuidwest Fryslân	15
Bijdrage marktpartij aan verduurzamen openbaar vervoer	17
Verduurzaming na een concessie	18
Conclusie	20
Bijlage	22
Literatuurlijst	23

Voorwoord

Voor dit bachelorproject is het overkoepelende thema ‘energielandschappen’. Een breed en actueel thema, waardoor er ook binnen deze groep studenten een grote variëteit van onderwerpen is. Het energielandschap verandert snel, en zeker sinds de industriële revolutie. Momenteel zijn we aanbeland in een fase waar we moeten ‘verduurzamen’, omdat onze aarde in verval dreigt te raken. Vanuit mijn eigen interesse in het openbaar vervoer en de dwang tot verduurzamen in onze samenleving deed me uitkomen in Fryslân, waar sinds 9 december Arriva de concessies Noord- en Zuidwest Fryslân uitvoert. Niet alleen een nieuwe vervoerder, maar ook splinternieuwe bussen. Deze bussen zijn stuk voor stuk allemaal schoner, met als ‘paradepaardjes’ de gasbussen in de gemeente Leeuwarden en op Ameland, en de elektrische bussen op Schiermonnikoog. Wat daar opmerkelijk aan is, is dat de elektrische bussen die op Schiermonnikoog rijden van de provincie zijn en de gasbussen van Arriva. Maar wat gebeurt er met de bussen van Arriva als de concessie afloopt? Worden ze dan gesloopt? Of worden ze geëxporteerd naar een ver land? Zo is er tot 2020 een bijdrage geleverd aan de verduurzaming van de aarde, maar is daarna nog maar de vraag of dat in stand blijft. Een wat mij betreft opmerkelijk verschijnsel, waar ik dan ook met plezier ingedoken ben. Met deze kritische noot in het achterhoofd analyseer ik in dit bachelorproject deze aanbesteding, vanuit de concessiegever en de marktpartij, en kijk ik naar de onvoorspelbare toekomst.

Samenvatting

Het openbaar vervoer wordt sinds eind jaren '90 aanbesteed, naar aanleiding van de Europese aanbestedingsregels en de rapporten van de commissie Brokx. De eerste aanbestedingen zijn niet allemaal even soepel verlopen, maar naarmate de tijd vordert leert men van de fouten die eerder gemaakt zijn. Naast aanbesteden is verduurzamen momenteel ook een eis die vanuit Europa wordt opgelegd. Binnen het openbaar vervoer worden er bijvoorbeeld hogere eisen gesteld aan de uitstoot van motoren. In 2012 is door de provincie Fryslân de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân aanbesteed, waarbij geprobeerd is te verduurzamen. Dit heeft geresulteerd in een efficiëntere dienstregeling en lijnennet, schonere dieselbussen en de bussen op de stadsdienst van de gemeente Leeuwarden rijden op gas. Daarnaast heeft de provincie Fryslân zelf zes elektrische bussen aangekocht voor Schiermonnikoog. In dit onderzoek worden de mogelijkheden van verduurzamen via aanbestedingen, gecombineerd met een case study en literatuuronderzoek besproken.

Aanleiding

Duurzame ontwikkeling is momenteel een van de aandachtspunten binnen het overheidsbeleid. Daarnaast is met het streven 'decentraal wat kan, centraal wat moet' een weg in geslagen waarbij lagere overheden meer autonomie krijgen en zelf meer zoeken naar creatieve oplossingen. Bij een aanbesteding van het openbaar vervoer, zoals het regionaal busvervoer, is het eisen van milieuvriendelijke bussen niet ongewoon. Maar wat gebeurt er met de bussen bij het verlopen van de concessie? Het is zonde als bussen al afgeschreven worden als ze nog niet de leeftijd van afschrijving bereikt hebben. Zeker bij milieuvriendelijke bussen, die een visitekaart van de concessie kunnen zijn, is het nadelig als deze worden afgeschreven bij het aflopen van de concessie. Hierdoor kan het zijn dat oudere bussen, van een andere vervoersmaatschappij en minder milieuvriendelijk, langer door blijven rijden terwijl deze milieuvriendelijke bussen aan de kant worden gezet. Niet elk vervoersbedrijf is in staat te schuiven met bussen waar mogelijk, bijvoorbeeld door het gebrek aan geschikte concessies.

Probleemstelling

De huidige trends binnen het energielandschap zijn vooral van toepassing op verduurzaming. Zo ook binnen het openbaar vervoer. De provincie Fryslân wil haar openbaar vervoer verduurzamen, en dat begon met de aanbesteding van de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân. De provincie heeft een visie geschreven over het verduurzamen van het openbaar vervoer en heeft geprobeerd door de laatste aanbesteding het openbaar vervoer te verduurzamen. Dit is op de korte termijn in ieder geval gelukt, er rijden nu qua uitstoot schonere bussen in de provincie Fryslân dan daarvoor. Maar hoe deze samenwerking tussen de provincie Fryslân en Arriva tot stand is gekomen en wat deze aanbesteding op de lange termijn op kan leveren is nog niet duidelijk. Hieruit komen een hoofdvraag en een aantal deelvragen voort:

Hoofdvraag:

Wat zijn de ervaringen met het verduurzamen via de aanbesteding van openbaar vervoer?

Deelvragen:

Wat zijn de mogelijkheden voor het verduurzamen van openbaar vervoer via een aanbesteding?

Wat heeft de aanbesteding van Noord- en Zuidwest Fryslân in 2012, voor bijdrage geleverd aan de verduurzaming van het openbaar vervoer in Fryslân?

Hoe draagt een vervoerder bij aan de verduurzaming binnen een concessie?

Houdt de verduurzaming stand na afloop van een concessie?

Definities en theoretisch kader

Met het onderzoek zal worden gekeken naar de samenwerking tussen private en publieke partijen. Met publieke partijen worden alle overheidslagen bedoeld onder de Rijksoverheid, wat in overeenstemming is met het streven 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Qbuzz en Arriva zijn private partijen die betrokken zijn bij openbaar vervoer. Bij dit onderzoek zal alleen over het Nederlandse openbaar vervoer gesproken worden, activiteiten van de bedrijven in het buitenland worden niet meegenomen.

Aanbesteden is het in de markt zetten van een opdracht, waarop marktpartijen zich kunnen inschrijven door een offerte in te dienen. Het doel van aanbesteden is om door middel van concurrentie een betere prijs-kwaliteitverhouding te verkrijgen. (MKBservicedesk.nl, 2013) De in Europa opgestelde aanbestedingsrichtlijnen, Richtlijn 2004/17/EG en 2004/18/EG leggen de basis voor de aanbestedingsregels binnen Nederland. Sinds 1 april 2013 is de nieuwe aanbestedingswet van kracht in Nederland, die in combinatie met de Wet personenvervoer 2000 de basis legt voor aanbestedingen in het openbaar vervoer. De Wet personenvervoer 2000 is deels gewijzigd door de verordeningen 1071/2009/EG, 1027/2009/EG en 1073/2009/EG. Door de Wet personenvervoer 2000 (2009) is een openbare aanbesteding in werking gesteld, wat inhoudt dat de concessieverlener de concessie kan aanbesteden naar de vervoerder die het beste bod doet. De duur van deze concessies verschilt per modaliteit, waarbij multimodale aanbestedingen langer mogen duren. Een multimodale aanbesteding combineert diverse vormen van openbaar vervoer, bijvoorbeeld bus en trein. Een busconcessie mag maximaal 8 jaar duren, een multimodale concessie tot 15 jaar met mogelijke verlenging (Wet personenvervoer, 2009).

Klijn en van Twist (2007) beschrijven de ontwikkeling van publiek-private samenwerking (PPS) in de afgelopen jaren en wat de uitwerking daarvan is, bij een aanbesteding is dit de samenwerking tussen concessiegever en marktpartij. Het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat beschrijft in het rapport *Succesvolle praktijkvoorbeelden openbaar vervoer internationaal: leerpunten voor Nederland* (2009) de voor en nadelen van PPS in de realiteit. Naast een financieel voordeel omdat de private partij ook betaalt, levert PPS ook kennis uit het bedrijfsleven op. De kennis van overheid en bedrijfsleven kunnen dan gecombineerd worden, waardoor er betere en nieuwe ideeën kunnen ontstaan. Een nadeel aan PPS is de verschillende insteek van overheid en bedrijfsleven. De insteek van de overheid kan veranderen in de loop der jaren, door bijvoorbeeld verkiezingen.

Pot en Baggen (2011) beschrijven dat een middelgrote netwerkconcessie, een concessie met 50 tot 200 bussen, optimaal is. Dit komt omdat er wel schaalvoordelen te behalen zijn met het aankopen

van materieel, maar het goed te managen blijft. Daarnaast zullen op grotere aanbestedingen minder bedrijven inschrijven, omdat de investering in een dergelijke concessie zo groot is dat sommige bedrijven er het kapitaal niet voor hebben. Ook beschrijven Pot en Baggen twee typen aanbestedingen, een aanbesteding met een functionele en een constructieve beschrijving. Een aanbesteding met een functionele beschrijving geeft de vervoerder ontwikkelverantwoordelijkheid, een aanbesteding met een constructieve beschrijving schrijft alle eisen zo concreet mogelijk voor. De aanbesteding van Noord- en Zuidwest Fryslân is in te delen bij een aanbesteding met constructieve beschrijving.

Van Buieren, Gerritsen, Leussink en van der Voort (2012), beschrijven het aanbesteden van openbaar vervoer en het potentiële nut er van: *“Bij het aanbesteden van concessies voor de exploitatie van openbaar vervoer wordt concurrentie om de markt georganiseerd. In de praktijk laten aanbestedende diensten vervoersbedrijven concurreren op kwaliteit (bij een vaste subsidie), of op prijs (subsidie) en kwaliteit. Zo beschouwd zou het aanbesteden van openbaar vervoer onder meer moeten hebben geleid tot een verhoging van de kwaliteit.”*

De commissie Brokx, actief van 1991 tot 1995, legt uit hoe de verhouding tussen overheid en marktpartij binnen een aanbesteding dient te zijn. *“De overheid dient verantwoordelijk te blijven voor het beleid van het openbaar vervoer, maar de exploitatie van het openbaar vervoer dient zij over te dragen aan marktpartijen. Deze marktpartijen concurreren vervolgens ‘om de weg’, doordat een concessie vereist is voor het verrichten van het openbaar vervoer. Deze concessies geven het exclusieve, maar tijdelijke recht om in een bepaald gebied of op een bepaalde lijn het openbaar vervoer te verzorgen.”* (Marktwerking in het openbaar vervoer, 1991)

Duurzaamheid is een belangrijke term binnen dit onderzoek. Duurzaamheid is een containerbegrip, die al beschreven werd in het Brundtlandt-rapport van de World Commission on Environment and Development uit 1987. Een mogelijke vertaling van de definitie van duurzaamheid die daarin genoemd wordt is: *“Duurzame ontwikkeling is de ontwikkeling die aansluit op de behoeften van het heden zonder het vermogen van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen”* (Platform Duurzaamheid, 2013). Deze definitie toepassend op openbaar vervoer, is het dus van belang te kijken naar het effect van ingrepen in het huidige openbaar vervoer in de toekomst. Bij duurzaamheid gerelateerd aan een bus gaat het voornamelijk om de uitstoot van CO₂, fijnstof en NO_x door een bus en de leeftijd van afschrijving van een bus. In dit onderzoek wordt uitgegaan van een afschrijfduur van 12 tot 15 jaar, zoals genoemd in het interview met Meijer en de Jonge. Er zijn meer factoren die meer of minder invloed hebben op de uitstoot en levensduur van

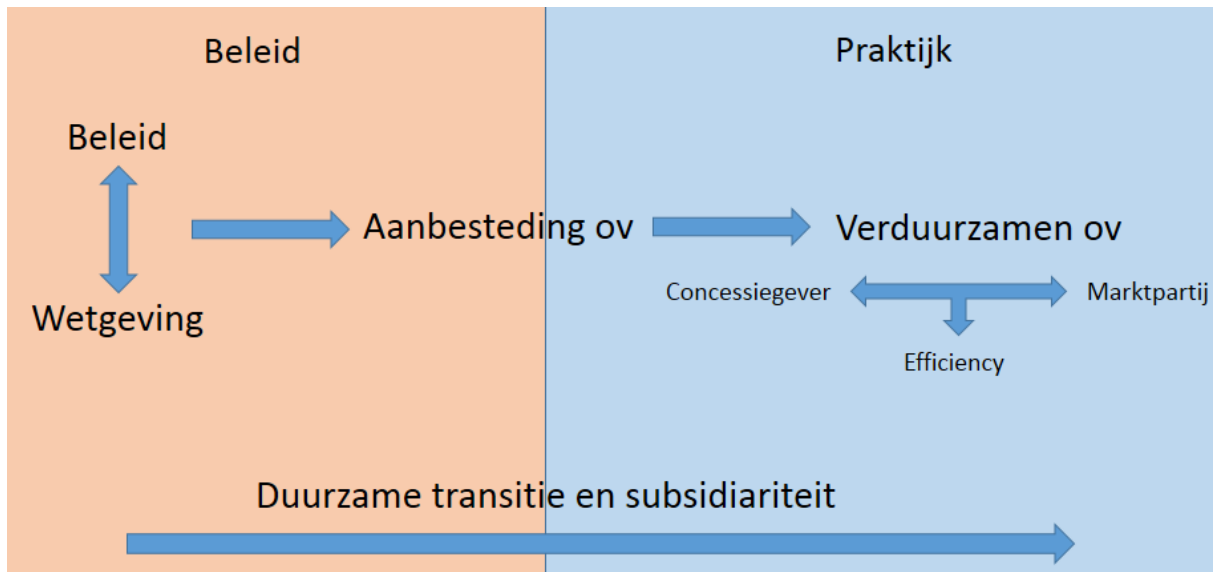
een bus, maar deze zijn verwaarloosbaar of niet te bewijzen. Daarom wordt in dit onderzoek voornamelijk naar afschrijfduur en uitstoot gekeken.

Het verduurzamen van het openbaar vervoer houdt een transitie in, die allerlei aspecten van de maatschappij raakt. Deze transitie vindt volgens Rotmans (2003) plaats op verschillende overheidsniveaus en ook verschillende soorten vernieuwingen. Zo kunnen er op institutioneel gebied transities plaatsvinden, maar ook op het gebied van techniek. Een transitie is een structurele verandering, die op korte en op lange termijn invloed heeft. Rotmans beschrijft in zijn boek 'Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving' een stappenplan voor transitiemanagement, de transitie naar een duurzame samenleving. De vier hoofdactiviteiten van dit stappenplan zijn: *“het inrichten en ontwikkelen van een transitie-arena voor een bepaald transitiethema, het ontwikkelen van langetermijnvisies, het sturen op leerprocessen en kennisontwikkeling, en het monitoren en evalueren van het transitieproces.”* (Rotmans, 2006)

In het Gemeentelijk Verkeer en Vervoersplan (GVVP) van de gemeente Leeuwarden (2009) wordt geschreven dat er niet alleen naar goedkoop, maar ook kwalitatief goed vervoer wordt gestreefd. Dit, in samenwerking met de private partijen en de provincie Friesland.

De stadsbussen van Leeuwarden rijden op CNG, compressed natural gas (IANGV, 2013). De streekbussen binnen de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân rijden EEV-dieselmotoren, enhanced environmentally friendly vehicle, (UITP, 2013). EEV is op het moment de hoogst mogelijke emissiestandaard voor motoren.

Conceptueel model



Figuur 1: conceptueel model

In bovenstaand conceptueel model wordt de transitie weergegeven richting een duurzamer openbaar vervoer. Het beleid vormt de basis van de duurzame transitie, die uit wordt gewerkt in de praktijk. Het beleid begint bij de Europese aanbestedingswetgeving en eindigt bij de visie van de concessiegever. Hierdoor is ook het subsidiariteitsbeginsel van toepassing, wat het uitvoeren en maken van beleid op het laagst mogelijke overheidsniveau betekent (Tweedekamer.nl, 2013). Wetgeving die vanuit Europa wordt opgelegd dient door lagere overheidsniveaus uitgevoerd te worden en waar nodig wordt er een eigen invulling gegeven. In het geval van verduurzaamd openbaar vervoer streeft de provincie Fryslân naar gas in de gemeente Leeuwarden, terwijl dit niet verplicht is vanuit Europa. Door het beleid rondom de aanbesteding wordt de praktijk vormgegeven om het openbaar vervoer te verduurzamen. Binnen deze verduurzaming spelen de concessiegever en marktpartij een grote rol, gecombineerd met efficiency. Efficiency is van toepassing op het gros van de maatregelen. Het inzetten van een lichtere bus leidt tot efficiënter brandstofverbruik, maar ook het rijden op gas levert een efficiënter gebruik van de fossiele brandstoffen op. Ook het efficiënter maken van de dienstregeling leidt tot verduurzaming. Dit conceptueel geeft het onderzoek globaal weer, waarbij de praktijk voornamelijk door case studies onderzocht zal worden en de beleidskant door literatuuronderzoek naar voren zal komen. Interviews dragen bij aan beleid en praktijk.

Methodologie

Het programma van eisen bij van de afgelopen aanbesteding in de provincie Fryslân, in combinatie met wetgeving en literatuur zullen de basis vormen voor dit onderzoek. Om een beter antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is er voor gekozen om naast literatuuronderzoek ook twee interviews af te nemen. Er is voor twee interviews gekozen, zodat beide partijen binnen een aanbesteding aan het woord kunnen komen. Dus de concessiegever, de provincie Fryslân, en uitvoerende marktpartij, Arriva, zijn benaderd voor een interview. 6 mei en 30 mei hebben de interviews plaatsgevonden. 6 mei met Marije Meijer, projectleider van deze aanbesteding bij de provincie Fryslân. Marije Meijer is bij alle fasen van de aanbesteding betrokken geweest, tot het daadwerkelijk ingaan van de concessie op 9 december 2012. Bij Arriva is Kees de Jonge geïnterviewd, Regiomanager Noord- en Zuidwest Fryslân, Lelystad en de HOV-lijn 345. Kees de Jonge, is naast zijn huidige functie, werkzaam geweest binnen diverse lagen van Arriva sinds 2001 en kent het bedrijf daarom goed.

Historische context aanbestedingen en duurzaamheid

Om de Friese aanbesteding in een goede context te kunnen plaatsen is het bekijken van aanbestedingen uit het verleden nuttig. De aanbestedingswetgeving is in de loop der jaren gewijzigd en verbeterd, waardoor onder andere de Friese aanbesteding op de hieronder beschreven manier heeft kunnen plaatsvinden. Twee aanbestedingen in Noord Nederland, de Friese en Groninger Noordelijke Nevenspoorlijnen, zijn binnen korte tijd aanbesteed. De Friese Noordelijke Nevenspoorlijnen zijn Leeuwarden – Stavoren v.v. en Leeuwarden – Harlingen v.v. en is onderhands gegund aan Noordned, de Groninger Noordelijke Nevenspoorlijnen bevatten Groningen – Roodeschool v.v., Groningen – Delfzijl v.v. en Groningen – Nieuweschans v.v. en is na een openbare aanbesteding gegund aan Noordned. (Meurs, Rosbergen, Stoelinga, 2004) Deze aanbestedingen zijn niet even goed verlopen, omdat alleen werd gekeken naar de prijs (Zembla, 2000). De treinen waren korter en reden minder vaak, wat met regelmaat tot overvolle treinen heeft geleid. De concessie heeft van 1999 tot 2005 geduurd, waarbij Noordned met oud dieselmaterieel reed, gehuurd van de NS, de zogenaamde ‘Wadlopers’. In Fryslân was ook het busvervoer aan Noordned gegund, zodat er met het bus- en treinvervoer gekeken kon worden naar een zo hoog mogelijk efficiëntieniveau. Een voorbeeld hiervan is het invoeren van een busdienst voor scholieren in de spits. (Meurs, Rosbergen, Stoelinga, 2004)

Arriva heeft in 2003 de aandelen van Noordned overgenomen, en is daardoor vanaf 2005 onder de eigen naam gaan rijden (Zembla, 2000). Vanaf 2006 is er nieuw materieel, de Stadler GTW, geïntroduceerd. De overgang van Noordned naar Arriva heeft geleid tot een hogere frequentie, nieuwe en schonere treinen en heeft daardoor tot een reizigersgroei geleid. Deze concessie was een van de eerste aanbestedingen en voornamelijk gericht op financieel gewin. Hier was de reiziger in eerste instantie de dupe van, vanwege overvolle en oncomfortabele treinen. Maar de samenwerking binnen Noordned tussen bus en trein heeft wel geleid tot een hoger efficiëntieniveau. Uiteindelijk is dat in de loop der jaren, mede door aanschaf van de nieuwe treinen, bijgetrokken en vindt er een groei van het aantal reizigers plaats. (Meurs, Rosbergen, Stoelinga, 2004)

In 2008 is de concessie Groningen Drenthe op de markt gekomen. Arriva reed voor deze aanbesteding in Groningen en Drenthe, maar Qbuzz won de aanbesteding en rijdt sinds december 2009 deze concessie. In het Plan van Eisen wordt ook al aandacht besteed aan milieu en duurzaamheid. Hoofdstuk 13, Milieu, begint met *‘het is de wens van de opdrachtgevende overheden om openbaar vervoer een bijdrage te laten leveren aan het beperken van de uitstoot van schadelijke stoffen en het beperken van de uitstoot van CO2’* (Plan van Eisen OVBGD, 2008). Er worden bussen

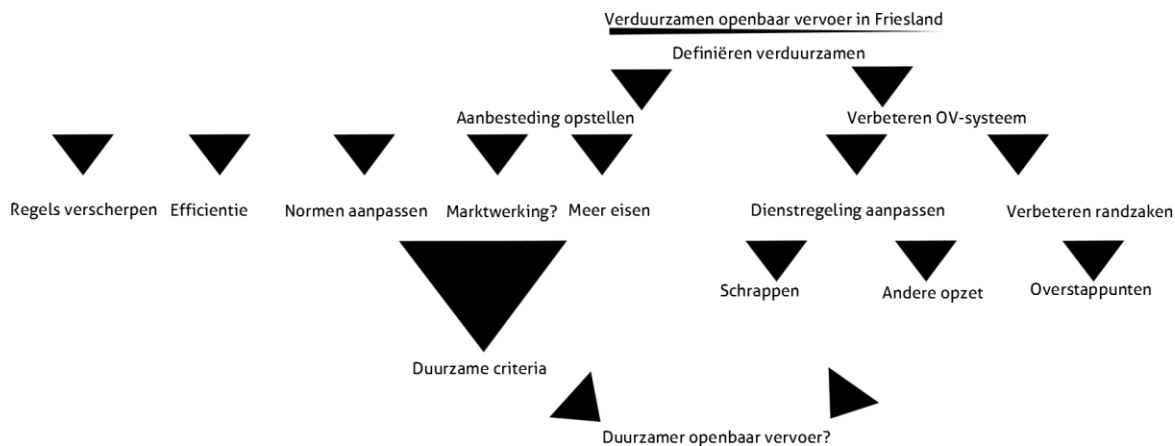
geëist die aan de Euro-3 norm voldoen, waarbij elk jaar 10% meer bussen aan de Euro-V norm moeten voldoen. De Euro-3 norm komt uit 1999, terwijl de Euro-5 norm uit 2009 komt. Qbuzz is na de aanbesteding gaan rijden met nieuwe bussen van Mercedes-Benz, die om aan de Euro-V norm te voldoen uitgerust zijn met het AdBlue-systeem (Mercedez-Benz.nl, 2013), waardoor de bussen niet alleen schoner maar ook zuiniger worden (Adbluesupply.nl, 2013). Qbuzz heeft hier dus een aanbieding gedaan die boven het geëiste niveau lag qua milieueisen, waarbij te betwijfelen valt of dit de goedkoopste aanbieding is geweest. Qbuzz heeft least de bussen van Mercedes-Benz, terwijl een bedrijf als Arriva haar bussen koopt. Het kopen van bussen is goedkoper dan het leasen van bussen (de Jonge, 2013), dus heeft de concessiegever niet alleen gekeken naar de prijs van de aanbieding.

Beleid provincie Fryslân en toekomst OV-systeem Fryslân

De provincie Friesland heeft in het beleidsdocument 'Visie duurzaam openbaar vervoer Fryslân' een toekomstvisie ontwikkeld hoe zij het openbaar vervoer wil verduurzamen. Daar in staat onder andere dat door de overname van bepaalde busstations en het veranderen van het busnetwerk er een efficiënter, en daarmee duurzamer, openbaar vervoer kan ontstaan. Het creëren van nieuwe overstappunten, waarmee bepaalde routes korter kunnen worden, behoort ook tot de opties. De basis van de visie gaat over drie onderdelen, dikke lijnen, dunne lijnen en overstappunten. De dikke lijnen zijn de lijnen die goed gebruikt worden, dunne lijnen zijn het fijnmazige vervoer in de minder bevolkte gebieden. Deze twee soorten lijnen komen samen bij overstappunten. Deze overstappunten moeten passagiers concentreren, waardoor er effectiever gereden kan worden en er dus minder 'lucht' wordt vervoerd. Met de steeds nauwkeuriger wordende data door de invoering van de OV-chipkaart kan er beter op de reizigerspatronen worden ingespeeld en kunnen er concepten worden ingevoerd, zoals 'de opstapper'.

Duurzaamheid binnen een aanbestedingsbestek

Bij het opstellen van een programma van eisen voor een aanbesteding is het van belang dat elke zin goed en juridisch onderbouwd is. Op het moment dat een zin verkeerd geformuleerd of multi-interpretabel is, bestaat er de mogelijkheid dat marktpartijen hier niet zo op in willen gaan als de concessiegever verwacht. Bij de aanbesteding van de concessie Noord- en Zuidwest Fryslân is er voor verduurzaming een apart hoofdstuk, dat Materieel en Milieu heet. Daarbinnen zijn eisen opgenomen, zoals het minimaal rijden op EEV-dieselmotoren, en specifieke beoordelingscriteria, zoals het hebben van zo min mogelijk zitplaatsen tegen de rijrichting. Hierdoor is er door middel van het programma van eisen invloed uit te oefenen op de verduurzaming binnen het openbaar vervoer. Bij de start van de aanbesteding zijn naast het programma van eisen ook de gunningscriteria bekend. Aan de hand van dit formulier worden aspecten kwalitatief of kwantitatief beoordeeld, waarbij ook bekend is hoe zwaar deze aspecten stuk voor stuk wegen. Er wordt hiermee door de concessiegever gezocht naar de beste prijs-kwaliteitverhouding, omdat elk onderdeel invloed heeft. Hierdoor kunnen duurzame aspecten van de aanbesteding zwaarder meegewogen worden en andere aspecten minder. Toch weegt ook bij deze aanbesteding de prijs het zwaarste mee, 360 van de 1000 mogelijke punten zijn te scoren voor het zo laag mogelijk houden van de prijs. (Gunningscriteria bestektekst, 2011)



Figuur 2: verduurzamen openbaar vervoer

Duurzaamheid binnen een aanbesteding

Het bestek en het daar bij horende plan van eisen worden geformuleerd door de concessieverlener, in dit geval de provincie Fryslân, waarin de eisen staan waaraan de inschrijver moet voldoen. Dit varieert in eisen met betrekking tot het aantal stoelen dat niet in de rijrichting staat, tot de emissienorm waaraan de bussen moeten voldoen. De provincie Fryslân heeft er naar gestreefd, in lijn met de ‘Visie duurzaam openbaar vervoer Fryslan’, het openbaar vervoer te verduurzamen. Daarbij komt eerst de definiëring van ‘verduurzamen’ aan bod. Het programma van eisen (Provincie Fryslân, 2011) eist EEV voor alle bussen, met een mogelijke pilot van elektrische bussen in de gemeente Leeuwarden. Na de aanbesteding is gebleken dat dit financieel niet haalbaar is, waardoor er nu gasbussen in de gemeente Leeuwarden rijden (Meijer, 2013). Het verduurzamen van het openbaar vervoer op het gebied van brandstof is niet de enige formulering van ‘verduurzaming’. Ook het efficiënt inzetten van bussen, het besparen in omlopen en dienstregelingen valt hier onder. Zo zijn er bij diverse buslijnen alle ritten geschrappt tussen 9 uur in de ochtend en 3 uur ’s middags. Deze ritten zijn vervangen door een concept genaamd ‘de Opstapper’, waarbij gebeld dient te worden om een bus te laten rijden (arriva.nl, 2013). Uit onderzoek van de concessiegever blijkt dat deze lijnen vrijwel altijd leeg of met een aantal passagiers rijden, wat het milieu en de rendabiliteit van de concessie niet ten goede komt. De concessiegever is in samenspraak met diverse buurtverenigingen deels teruggekomen op deze verduurzaming, door sommige dorpen rijdt nu rond 1 uur in de middag standaard een bus, om zo het winkelend en het schoolgaand publiek te vervoeren. Door deze afstemming met buurtgemeenten wordt er zo gezocht naar een balans tussen het verlenen van diensten, verduurzaming en het besparen van kosten.

Ook de duur van een aanbesteding is van toepassing op verduurzaming van het openbaar vervoer. Door de Europese aanbestedingswetgeving is het niet mogelijk een busconcessie voor langer dan 8

jaar aan te besteden. Dit is opmerkelijk te noemen, omdat de afschrijftijd van bussen tussen de 12 en 15 jaar ligt. Over het algemeen is aan het begin van een concessie het materieel deels of helemaal nieuw. Op het moment dat deze concessie afloopt worden de bussen afgeschreven of verkocht. Het zou logischer zijn als de busconcessie even lang zou lopen als de afschrijfduur van een bus. Hetzelfde geldt voor de trein, een concessie voor de trein is momenteel niet langer te vergeven dan voor 15 jaar, terwijl een trein na 20 jaar is afgeschreven (NS jaarverslag 2011, 2011). Hierdoor worden treinen die nog 5 jaar meekunnen te vroeg afgeschreven. Omdat door de concessiewetgeving soms bussen en treinen te vroeg worden afgeschreven, is hier 'verduurzaming' ook toe te passen. Door het aanpassen van de concessies op de afschrijfduur van het vervoermiddel is er te besparen op materieel, en wordt er niet te vroeg materieel afgeschreven. Volgens Marije Meijer denkt de provincie Fryslân hier ook over na. De huidige Noord- en Zuidwest Fryslân concessie loopt in 2020 af, tegelijkertijd met de concessie van de Noordelijke nevenlijnen. Door het tegelijkertijd aanbesteden van deze concessies, samengevoegd tot een multimodale concessie, laat de wetgeving toe dat de concessie tot 15 jaar kan duren, met een verlenging van de helft van de duur van de concessie, dus 7.5 jaar. Hiermee kan de concessie in principe voor 22.5 jaar verleend worden, waardoor de afschrijftermijn van een bus ruimschoots gehaald wordt en die van de trein bijna (WP, 2009).

Concessie Noord- en Zuidwest Fryslân

Deze nieuwe concessie is de samenvoeging van de concessies Noord en Zuidwest Fryslân, Schiermonnikoog, Stadsvervoer Leeuwarden en de HOV-concessie Groningen – Lelystad v.v.. Hierbij dient vermeld te worden dat er sinds de opening van de Hanzelijn geen rechtstreekse bus meer is tussen Groningen en Lelystad, deze is opgeknipt in een lijn 315, Groningen – Emmeloord v.v. en een apart aanbestede lijn 345 Emmeloord – Lelystad v.v. Deze vier concessies vormen samen de nieuwe concessie Noord- en Zuidwest Fryslân. Het voordeel voor de concessiegever van het samenvoegen van deze concessies is dat er maar één contract beheerd hoeft te worden en het geheel ook maar één keer aanbesteed hoeft te worden. Dit scheelt in de kosten en in de administratieve huishouding (Meijer, 2013). De aanbesteding is gestart in 2011 en heeft geleid tot 3 inschrijvers, Qbuzz, Connexion en Arriva. Uiteindelijk is Arriva gekozen aan de hand van het bestek, waarop de partijen zijn beoordeeld.

Voor de concessiegever was het van belang om het openbaar vervoer, zoals in de 'visie duurzaam openbaar vervoer Fryslân' staat, te verduurzamen. In het programma van eisen is dit ook beschreven onder het kopje 'materieel en milieu' en 'Schiermonnikoog'. Vanuit dit programma van eisen hebben alle marktpartijen onderzoek gedaan naar rijden op elektriciteit en rijden op gas, waarbij naar voren

kwam dat rijden op gas of elektriciteit in de provincie niet haalbaar is door de lengte van de omlopen en de prijs van beide brandstoffen (Meijer, 2013). Daardoor is voor de streeklijnen EEV-motoren een eis geworden (PvE C5). Maar omdat de concessiegever meer wilde verduurzamen is er uiteindelijk geëist dat de bussen in de gemeente Leeuwarden op gas kwamen te rijden. De marktpartij moest alle bussen, inclusief de gasbussen van de gemeente Leeuwarden, zelf aanschaffen. Deze gasbussen zijn door Arriva gekocht bij Iveco, een Irisbus Citelis CNG. Deze bussen rijden op alle stadslijnen van Leeuwarden, op de scholierenlijn 12 na. In de drukke perioden wordt deze lijn uitgevoerd met 18 meter MAN CNG bussen. Ook is er een aantal nieuwe gasbussen op Ameland komen te rijden, ter vervanging van de MAN CNG bussen die nu in de gemeente Leeuwarden rijden.

Op Schiermonnikoog rijden sinds 29 april 2013 6 elektrische bussen van het merk BYD. Deze bussen zijn, in tegenstelling tot de gasbussen van de gemeente Leeuwarden, aangekocht door de concessiegever. Deze bussen zijn van het Chinese merk BYD en rijden volledig op elektriciteit. Omdat men in Europa relatief gezien onbekend is met deze bussen worden er op Schiermonnikoog monteurs opgeleid deze bussen te beheren. Door de aanschaf van deze bussen door de provincie is Arriva verplicht met deze bussen te rijden op Schiermonnikoog. Op het moment dat de concessie in 2020 afloopt zullen deze bussen dan ook doorschuiven naar de volgende vervoerder en eventueel opnieuw gestickerd worden, waardoor de bussen niet te vroeg afgeschreven worden.

Door deze aanbesteding heeft de provincie Fryslân een stap gezet met het verduurzamen van het openbaar vervoer. Met de gasbussen in de gemeente Leeuwarden en op Ameland en de elektrische bussen op Schiermonnikoog is winst geboekt, waarbij een letterlijke verandering in het energielandschap te zien is. Er zit op elke gasbus een 'bult', waarin de gasflessen zitten, terwijl de dieseltank van een dieselbus in de vorm van de bus verwerkt zit. Daarnaast is met het eisen van EEV-motoren ook de dieseluitsmoot sterk verminderd.

Bijdrage marktpartij aan verduurzamen openbaar vervoer

Arriva rijdt sinds 9 december 2012 in Noord- en Zuidwest Fryslân. Om de rol van een vervoerder bij het verduurzamen van het openbaar vervoer te verduidelijken is 30 mei 2013 een interview afgenomen met de projectleider van deze aanbesteding, Kees de Jonge. Bij het onderzoeken van deze rol is het van belang te noemen dat een bedrijf als Arriva een marktpartij en daarmee een commercieel bedrijf is. In principe heeft Arriva daarom een commercieel belang, met als uitgangspunt winst te maken. Tijdens het interview met Kees de Jonge kwam dit ook naar voren, maar is een onderdeel van ondernemerschap ook dat je risico's durft te nemen. In 2008 hebben de gemeente Groningen, het OV-bureau Groningen-Drenthe en Arriva een concept gelanceerd wat Groningen op Groen Gas heet. Bij dit concept hoorde de aanschaf, door Arriva, van tien bussen die op aardgas reden. Deze bussen gingen rijden op de P+R lijn 22, die langs allerlei belangrijke plekken in Groningen kwamen. Alleen liep een jaar later de concessie af en de nieuwe aanbesteding werd gewonnen door Qbuzz, waarmee deze bussen plotseling overbodig werden. Zes van de tien bussen zijn verkocht aan Syntus, de andere vier werden verplaatst naar Ameland, waar Arriva nog wel reed. In het teken van verduurzaming is dit opmerkelijk te noemen, het aanschaffen van nieuwe bussen en die maar een jaar gebruiken voor het doel waarmee ze aangeschaft zijn.

In de nieuwe concessie Noord- en Zuidwest Fryslân rijdt het viertal bussen, wat op Ameland was gaan rijden, nu rond. Deze rijden op de scholierenlijn 12, die naar de NHL gaan. Deze bussen voldoen aan de eis dat de stadsbussen op CNG moeten rijden, waardoor voor deze lijn geen nieuwe aardgasbussen gekocht hoefden te worden. Dit is een voorbeeld van duurzaam behoud van materieel. In het interview van Kees de Jonge kwam voornamelijk naar voren dat het verduurzamen van het openbaar vervoer door een marktpartij vooral in de efficiëntie zit. In principe probeert een marktpartij altijd het hoogste rendement uit een concessie te halen, wat over het algemeen niet strookt met het nog meer verduurzamen van het openbaar vervoer dan wat geëist wordt. Bij het efficiënter maken van het openbaar vervoer, en daarmee het verduurzamen er van, is er gekeken naar materieel, de dienstregeling en de daarbij horende omlopen.

Bij de aanschaf van het materieel wordt een model gebruikt, waardoor niet alleen wordt gekeken naar de aanschafprijs, maar ook naar een heleboel andere aspecten. Een aantal van deze aspecten zijn de uitstoot, het verbruik en het gewicht van de bus. Deze drie aspecten, die invloed op elkaar hebben, dragen ook bij aan het verduurzamen van het openbaar vervoer. Er is gekozen voor meerdere typen bussen, waarbij de VDL-Berkhof Citea het grootste deel van het wagenpark beslaat. Dit type bus heeft een lichtgewicht chassis, een EEV-dieselmotor en stoot door de combinatie van deze twee factoren relatief gezien weinig uit.

De voorgeschreven dienstregeling door de concessiegever houdt in hoe vaak welke buslijn op welk uur moet rijden. Arriva dient hierop te anticiperen door het ontwerpen van een dienstregeling waarin deze eisen staan. Het streven van Arriva is hierbij om zoveel mogelijk buslijnen aan te laten sluiten op het vervoer per trein. Hierdoor worden zoveel mogelijk reizigers geclusterd vervoerd, wat weer scheelt in het vervoeren van 'lucht'.

Naast het zo efficiënt mogelijk maken van dienstregelingen voor de reiziger, is er ook te winnen op het gebied van omlopen. Omlopen zijn de ritten die een specifieke bus op een dag maakt. Deze omlopen worden berekend door een Canadees computerprogramma, Hastus, waardoor deze zo efficiënt mogelijk worden. Door deze berekende omlopen worden de bussen zo lang mogelijk gebruikt en wordt er door chauffeurs veel gewisseld van bus, zodat alle bussen ongeveer evenveel kilometers rijden, wat voorkomt dat bepaalde bussen meer versleten zijn na een aantal jaar dan andere bussen. Het kan dus zomaar voorkomen dat een bus die 's ochtends als standplaats Dokkum heeft, 's avonds wordt gestald in Harlingen. Door dit consequente geschuif ontstaat een zo gebalanceerd en efficiënt mogelijk omlopenstelsel (de Jonge, 2013).

Verduurzaming na een concessie

Een busconcessie duurt ongeveer zes tot acht jaar. Bij het verlopen van deze concessie zijn de bussen die in deze concessie rijden, mits ze nieuw waren bij aanvang van de concessie, nog niet afgeschreven. Om deze bussen dan meteen te slopen is niet bepaald duurzaam. Er zijn twee manieren om nieuwe bussen te krijgen bij aanvang van de concessie. Deze twee manieren zijn leasen en kopen. Bij het leasen van een bus huurt de partij de bussen van de bouwer voor een bepaalde duur. Bij het kopen van bussen worden de bussen logischerwijs eigendom van de vervoerder. Als de bussen geleased worden door de vervoerder, zullen deze aan het eind van de concessie teruggaan naar de eigenaar. Op het moment dat een bus eigendom is geworden van een vervoerder, kan de bus dus niet terug naar de bouwer maar dienen ze verkocht of verplaatst te worden.

Arriva is een bedrijf dat al haar bussen koopt. Ook voor deze nieuwe concessie zijn alle bussen eigendom van Arriva. Arriva heeft meerdere concessies door heel Europa. Door deze combinatie van factoren kunnen bussen bijna altijd doorgeschoven worden naar andere concessies, zodat de bussen niet verloren gaan. In 2011 verloor Arriva de concessie Waterland, de omgeving van Purmerend en Amsterdam. Hierdoor kwamen er meer dan 120 gelede bussen vrij die in 2005 gebouwd zijn. Deze bussen waren bij het aflopen van de concessie nog relatief jong, en dus nog niet af te schrijven. Omdat Arriva op dat moment een concessie won in Stockholm, waarbij de eisen lager zijn dan in Nederland, zijn deze bussen opnieuw gestickerd en schoongemaakt, om vervolgens in Stockholm te

gaan rijden voor de komende jaren. Arriva heeft dus de mogelijkheden zo duurzaam mogelijk met haar materieel om te gaan. Maar dat is niet bij elk bedrijf zo. Qbuzz leaset al haar bussen, bij het aflopen van een concessie gaan de bussen dus terug naar de bouwer. Dit hoeft niet te betekenen dat deze bussen een nieuwe bestemming krijgen. De vraag is in dit geval, hoe duurzaam dit is. Zolang bussen een nieuwe bestemming kunnen krijgen kunnen ze doorrijden tot de afschrijfdatum van 12 tot 15 jaar, anders worden bussen te vroeg afgeschreven en niet duurzaam gebruikt.

Het schaalniveau waarmee naar verduurzaming binnen een concessie wordt gekeken is van belang. Binnen een concessiegebied wordt gedurende de looptijd van de concessie met duurzame bussen gereden, waarna bij de start van de nieuwe concessie er weer duurzame bussen komen te rijden. Binnen de concessie vindt dus verduurzaming plaats, maar omdat er dan niet wordt gekeken naar de bestemming van de oude bussen is het dus niet per definitie duurzaam buiten de concessie.

Conclusie

Het transitie­model van Rotmans beschrijft een transitie die op lange en korte termijn invloed heeft. In het geval van de aanbesteding is er op de korte en lange termijn een effect zichtbaar. Door de aanbesteding rijden er op dit moment gasbussen in de gemeente Leeuwarden wat misschien over 8 jaar, bij het aflopen van de concessie, niet meer zo is. Voor de lange termijn is met het rijden op gas, en het kopen van e-bussen een goede basis gelegd voor het verder verduurzamen van het openbaar vervoer. Daarnaast is door de ‘visie duurzaam openbaar vervoer Fryslân’ een langetermijnvisie uitgeschreven, waarin niet alleen wordt gekeken naar het materieel, maar ook wordt gekeken naar alle andere aspecten van duurzaam openbaar vervoer. Door beter te anticiperen op de reiziger aan de hand van de dienstregeling kunnen zo kostbare buskilometers, en daarmee schadelijke uitstoot, worden bespaard.

De ervaringen van de provincie Fryslân met het aanbesteden duurzaam openbaar vervoer zijn, kijkend naar de aanbesteding Noord- en Zuidwest Fryslân in 2012, positief. Door de aanbesteding op deze manier vorm te geven en de houding van Arriva ten opzichte van verduurzaming is er vooruitgang geboekt. Op de streeklijnen rijden schonere dieselbussen en in Leeuwarden rijden gasbussen. En er is bespaard goed gekeken naar de dienstregeling, door het categoriseren van ‘dikke’ en ‘dunne’ lijnen. Daarnaast heeft Arriva, door het optimaliseren van de omlopen om zo min mogelijk buskilometers te maken, bijgedragen aan de verduurzaming van het openbaar vervoer. Een marktpartij zal in eerste instantie kiezen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding, wat niet altijd de meest verduurzamende oplossing is.

De wetgeving, zoals de Wet Personen­vervoer 2000, levert wel enige belemmeringen. Omdat de duur van een concessie gelimiteerd is en niet gelijk is gesteld aan de afschrijfduur van materieel, kan de wetgeving op lange termijn een negatieve invloed hebben op de verduurzaming. Er dient dus gekeken te worden om deze termijnen te verlengen, dan wel gelijk te stellen aan de afschrijfduur van het materieel.

Kijkend naar eerdere aanbestedingen en de bijbehorende rapporten lijken aanbestedingen steeds beter te gaan werken. De focus blijft op de prijs liggen, maar door een slag te maken in bijvoorbeeld efficiëntie is ook duurzaamheid een rol gaan spelen binnen een aanbesteding. De aanbesteding ten tijde van Noordned ging nog niet helemaal goed en was te veel op geld gericht, terwijl de aanbesteding van Groningen en Drenthe in 2009 een schoner busvervoer opleverde. Hetzelfde geldt voor de aanbesteding van de provincie Fryslân in 2012, waar op korte termijn al vooruitgang is geboekt met het nieuwe materieel en de efficiëntere dienstregeling. Op de lange termijn, door onder

andere de Visie Duurzaam Openbaar Vervoer Fryslân, is er al een goede basis gelegd om verder te verduurzamen. Een positieve ontwikkeling dus, verduurzamen via een aanbesteding.

Bijlage

Vragenlijst:

Algemeen:

Waarom rijden bussen op groen gas in de Gemeente Leeuwarden?

Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?

Hoe verloopt de samenwerking tot nu toe?

Wat is de rol van deze actor binnen deze case?

Vervoerder:

Is een bus op groen gas duurder dan een bus op diesel?

Wat zijn de redenen voor het rijden op groen gas?

Is het een streven als vervoerder om op groene energie te rijden of is het om de aanbesteding te winnen?

Concessieverlener:

Wat is de reden om bussen rijdend op groene energie te vragen in het plan van eisen?

Waarom is er uiteindelijk deze vervoerder gekozen?

Heeft bij de keuze voor de vervoerder ook de manier van duurzamer busvervoer meegespeeld?

Literatuurlijst

Klijn, van Twist (2007), *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?* Geraadpleegd via <http://repub.eur.nl/res/pub/11546/BSK-CDMN-2007-009.pdf>

Rijksoverheid (2013), *Wet personenvervoer 2000*. Geraadpleegd op 3-3-2013 via http://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/geldigheidsdatum_03-03-2013

Regionale Samenwerking Amsterdam (2004), *Nota Ruimte: Decentraal wat kan, centraal wat moet*. Geraadpleegd op 3-3-2013 via <http://www.regionalesamenwerking.amsterdam.nl/live/index.jsp?nav=310&loc=1220&det=10949>

Gemeente Leeuwarden (2011), *GVVP 2011/2025*. Geraadpleegd op 2-3-2013 via <http://www.leeuwarden.nl/sites/leeuwarden.nl/files/media/pdf/gvvp.pdf>

De Groene Hub (2013), *De Groene Hub: slimme, schone en duurzame kilometers*. Geraadpleegd op 2-3-2013 via <http://www.degroenehub.nl/groen-gas/>

Greenes Group (2013), *Greenes Group: voordeliger rijden voor een schoner milieu*. Geraadpleegd op 2-3-2013 via <http://www.greenes.nl/nieuws.php>

Noordelijke rekenkamer (2009), *Aanbestedingen openbaar vervoer in Fryslân*. Geraadpleegd op 3-3-2013 via http://www.noordelijkerekenkamer.nl/component/docman/doc_view/102-rapport-aanbesteding-openbaar-vervoer-fryslan.html

Kemp, R (2010). *The Dutch energy transition approach*, Int Econ Policy 7, (291-316)

Provincie Fryslân (2011). *Programma van Eisen, Openbaar Vervoer, Noord- en Zuidwest Fryslân en Schiermonnikoog*

NGV Global, *Natural Gas Vehicle Knowledge Base*. Geraadpleegd op 1-6-2013 via <http://www.iangv.org/>

UITP, *Requirements for buses and coaches based on EU legislation*. Geraadpleegd op 1-6-2013 via <http://www.uitp.org//eupolicy/pdf/Buses-coaches.pdf> EEV

Kamer van Koophandel, *Aanbestedingen*. Geraadpleegd op 1-6-2013 via <http://www.kvk.nl/ondernemen/contracten-en-algemene-voorwaarden/wat-is-een-contract/aanbestedingen/>

Rijksoverheid, *Aanbestedingswet*. Geraadpleegd op 1-6-2013 via http://wetten.overheid.nl/BWBR0032203/geldigheidsdatum_27-05-2013/afdrukken

Conducto, *Europese aanbestedingsrichtlijnen*. Geraadpleegd op 1-6-2013 via http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/bronnen_van_aanbestedingsrecht/europese_aanbestedingsrichtlijnen

Platform Duurzaamheid, *Wat is duurzaamheid?* Geraadpleegd op 1-6-2013 via <http://www.platformduurzaamheid.net/index.php?/Wat-is-Duurzaamheid/achtergrond-duurzaamheid/wat-is-duurzaamheid.html>

Rotmans, *Transformative Change towards sustainability*. Geraadpleegd op 1-6-2013 via http://repub.eur.nl/res/pub/34987/Metis_180263.pdf

Provincie Fryslân (2011). *Gunningscriteria bestektekst*. Geraadpleegd op 3-6-2013 via Google Documents

Provincie Fryslân (2012). *Programma van Eisen*. Geraadpleegd op 3-6-2013 via Google Documents

Provincie Fryslân (2011). *Visie Duurzaam Openbaar Vervoer Fryslân*. Geraadpleegd op 3-6-2013 via Google Documents

Arriva (2013). *Omloop bus block 9007*. Geraadpleegd op 3-6-2013 via Google Documents

Meurs, Rosbergen, Stoelinga (2004), *Decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer: De ervaringen tot nu toe stemmen hoopvol*. Geraadpleegd op 23-6-2013 via http://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs/cvs11_099.pdf

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), *Succesvolle praktijkvoorbeelden openbaar vervoer internationaal: leerpunten voor Nederland*. Geraadpleegd op 23-6-2013 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/10/26/succesvolle-praktijkvoorbeelden-openbaar-vervoer-internationaal-leerpunten-voor-nederland.html>

Van Buiren (2012), *Concurrentie is cruciaal voor slagen aanbesteding openbaar vervoer*. Geraadpleegd op 23-6-2013 via <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/concurrentie-is-cruciaal-voor-slagen-aanbesteding-openbaar-vervoer>

Van Buiren, Gerritsen, Leussink, van der Voort (2012), *Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer*, geraadpleegd op 22-6-2013 via

http://www.tpedigitaal.nl/assets/static/2_Buiren-Gerritsen-Leussink-Voort-1-2012.pdf

Commissie Brokx (1995), *Marktwerving in het openbaar vervoer*, ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tweede Kamer (2013), *Is het nodig om het in Europa te regelen?* Geraadpleegd op 25-6-2013 via

http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/tweede_kamer_en_europa/nodig_europa/

Zembla (2000), *Chaos op het spoor*. Geraadpleegd op 22-6-2013 via

http://zembla.vara.nl/Afleveringen.1973.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=6866&tx_ttnews%5BbackPid%5D=1972&cHash=19fd90f72d2049b334108ab2353a980b