



MARKTVISIE ZERO EMISSIE DOELGROEPENVERVOER

BUYER GROUPS

MAART 2024

COLOFON

Een Buyer Group is een samenwerking van opdrachtgevers en marktpartijen die een gedeelde marktvisie op het verduurzamen van een specifieke productcategorie ontwikkelen en deze implementeren in de inkooppraktijk.

Deze marktvisie heeft als doel om publieke opdrachtgevers handvatten te bieden bij de inkoop van zero emissie doelgroepenvervoer. Deze marktvisie ondersteunt onder meer de doelstelling van het Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer (BAZED) om het doelgroepenvervoer met 100% zero emissie voertuigen uit te voeren. De Buyer Group Zero Emissie Doelgroepenvervoer was actief tot en met december 2021. Deze marktvisie is geschreven op basis van de input van leden van de Buyer Group, gesprekken met ondernemers, kennisdragers en de uitkomsten van het congres met opdrachtgevers en marktpartijen op 27 september 2023, 'Samen op weg naar duurzaam doelgroepenvervoer'. De marktvisie kent daarmee een breed draagvlak.

Deelnemers Buyer Group

Regiotaxi Den Bosch, Regiotaxi Rijnland, RCT, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) en Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM), ministerie IenW.

Deze marktvisie is mogelijk gemaakt door:



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



Projectleider Buyer Group: Ruud Scheerder

Auteur: Laurens Tuinhout, Zero Emission Procurement

Opmaak en productie

Xerox | Osage

De Buyer Group Zero Emissie Doelgroepenvervoer en deze marktvisie zijn mogelijk gemaakt door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

INHOUDSOPGAVE

Colofon	2		
Inhoudsopgave	3		
1 Inleiding	4		
2 Doel van de marktvisie	5		
Scope	5		
3 Uitdagingen	6		
Vereniging Doelgroepen Vervoer Nederland (VDVN)	7		
Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM)	7		
CROW, kennisplatform	7		
4 Juridisch kader bij inkoop ZE-doelgroepenvervoer	8		
De Regeling Bevordering Schone Wegvoertuigen (RBSV)	8		
Schone Lucht Akkoord	8		
Nadere uitwerking zero emissie zones	8		
Klimaatakkoord	8		
De AFIR en inzet waterstof	8		
5 Snelheid van de transitie bij aanbestedingen en bestaande contracten	10		
		6	Nieuwe aanbestedingen op basis van open calculatie, TCO, dynamisch bestek en herzieningsclausule
		12	
		7	Transitie zero emissie voertuigen binnen bestaande contracten
		14	
			Bagatelregeling (2163b Aw)
		15	
			Herzieningsclausule (2.163c Aw)
		15	
			Onvoorziene omstandigheden (2.163e Aw)
		15	
		8	Uitdaging: Laadinfrastructuur en financiering
		16	
			Wat heb je nodig op basis van data van de ondernemer?
		16	
			Samenwerken
		17	
			Financiering
		18	
		9	Beschikbaarheid voertuigen
		19	
		10	Conclusie
		20	
			Bijlage A: lijst ondertekenaars
		21	

1 INLEIDING

De marktvisie Zero Emissie Doelgroepenvervoer is geschreven in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Dit ministerie heeft de wens om meer focus te leggen op de rol van publieke inkopers bij het halen van de doelstelling voor zero emissie doelgroepenvervoer. Deze doelstelling volgt niet alleen uit het [Bestuursakkoord zero emissie doelgroepenvervoer \(BAZED\)](#) met 121 ondertekenaars (**zie bijlage A**). Het ministerie van IenW wil verdere aanscherping van wetgeving om de doelen van het Klimaatakkoord te halen. Tenslotte wordt het doelgroepenvervoer ook expliciet benoemd in de Europese richtlijn, Clean Vehicles Directive (CVD). In Nederland is deze richtlijn opgenomen in de [Regeling Bevordering Schone Wegvoertuigen \(RBSW\)](#).

In deze marktvisie ligt de focus voornamelijk op de rol van de gemeente als opdrachtgever. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het merendeel van het doelgroepenvervoer: WMO-vervoer, leerlingenvervoer, dagbesteding en vervoer in het kader van de [Jeugdwet](#) en [Participatiewet](#). Dit organiseren gemeenten veelal gezamenlijk in regionale samenwerkingsverbanden (binnen een gemeenschappelijke regeling). Daarnaast zijn er ook nog andere vormen van doelgroepenvervoer zoals Valys (bovenregionaal vervoer) en vervoer voor asielzoekers die door andere aanbestedende diensten of zorgverzekeraars worden ingekocht. Marktpartijen zijn vaak verantwoordelijk voor een combinatie aan vormen voor doelgroepenvervoer.

Het doelgroepenvervoer is ook onder te verdelen tussen 'routegebonden' en 'vraagafhankelijk' contractvervoer. Dit onderscheid is relevant bij de transitie naar zero emissie doelgroepenvervoer (ZE- doelgroepenvervoer). Zo is het leerlingenvervoer 'routegebonden' binnen vaste tijdsblokken georganiseerd. Deze vaste routes zijn goed te plannen evenals het laden van de voertuigen. Vraagafhankelijk vervoer zoals het WMO-vervoer vergt een flexibele inzet van voertuigen en is daarom minder goed te plannen dan routegebonden vervoer. Dit verschil in gebruik van voertuigen, kan ook van invloed zijn op de laadbehoefte van de zero emissie voertuigen.



2 DOEL VAN DE MARKTVISIE

Deze marktvisie kent 3 doelen:

1. Implementatie van visie en strategie omtrent ZE-doelgroepenvervoer door opdrachtgevers.
2. Inspiratie en hulpmiddelen bieden voor inkopers bij aanbestedingen (zero emissie) doelgroepenvervoer.
3. De markt stimuleren om concrete oplossingen te ontwikkelen voor ZE-doelgroepenvervoer.

Scope

Het inkoop- en contractmanagement voor doelgroepenvervoer is een complexe aangelegenheid vanwege het 'sociale domein', aangezien het aantal cliënten dat afhankelijk is van het doelgroepenvervoer jaarlijks fors groeit (zie ook het [jaарverslag 2022 AIM](#)). Jaarlijks veranderen ook de aantallen leerlingen en hun roosters en daarmee de planning en inzet van vervoerders. De kosten van het doelgroepenvervoer komen grotendeels ten laste van de gemeente. Om de groei van het doelgroepenvervoer te verminderen verdient het aanbeveling om binnen de gemeente ook op zoek te gaan naar andere maatregelen. Zoals het ontsluiten van scholen voor het openbaar vervoer, of mensen andere hulpmiddelen te verschaffen zodat ze zelfstandig zichzelf kunnen verplaatsen. Deze marktvisie besteedt beperkt aandacht aan de groei van het doelgroepenvervoer en de interne uitdagingen binnen de gemeenten, omdat de focus

vanuit het ministerie van IenW ligt op het versnellen van de transitie naar het aantal zero emissie voertuigen voor doelgroepenvervoer (*tank to wheel*). In deze marktvisie ligt de focus met name op batterij-elektrische voertuigen (BEV) en (nu nog) in mindere mate ook op voertuigen die rijden op waterstof, oftewel Fuel Cell Electric Vehicle (FCEV). Hybride voertuigen vallen buiten de scope. Andere uitdagingen in de sector, zoals de personeelstekorten, komen alleen aan bod als dit impact heeft op de transitie naar zero emissie voertuigen.



3 UITDAGINGEN

Belangrijke uitdagingen om de doelstelling ZE-doelgroepenvervoer uit het BAZED in 2025 te behalen zijn:

1. Er zijn eigenlijk te weinig aanbestedingen in de periode tot 2025 om de doelstelling 100% zero emissie voertuigen (via subgunningscriteria/minimumeisen) te kunnen halen.
 - a. Het is dan ook van groot belang om in ieder geval bij elke nieuwe aanbesteding deze doelstelling in het contract te verwerken en een eventueel een goede herzieningsclausule op te nemen, al dan niet met een ingroei-model voor rolstoelbussen (meer hierover in hoofdstuk 6)
 - b. Op welke manier kan een gemeente binnen een bestaande overeenkomst de transitie naar zero emissie voertuigen regelen zonder dat er sprake is van een wezenlijke wijziging (en er een nieuwe aanbesteding noodzakelijk is).
2. Reguliere zero emissie personenauto's en -busjes ([RDW classificatie M1](#)) zijn inmiddels goed verkrijgbaar. Voor deze voertuigen liggen de *total cost of ownership* (TCO), oftewel de totale directe en indirecte kosten, vaak al lager dan bij fossiele voertuigen (dit blijkt al uit een [onderzoek uit 2022](#) i.o.v. IenW). Dit geldt (nog)niet voor de grotere en zwaardere rolstoelbussen.
 - a. Naast de beperkte beschikbaarheid en hoge kosten voor zero emissie rolstoelbussen, is met name de actieradius (momenteel vaak 120 kilometer) een groot probleem. Een oplossing zou zijn om een zwaarder accupakket te installeren. Maar daarmee komt het totaalgewicht boven de 3500kg. Vooralsnog moeten chauffeurs over een C-rijbewijs beschikken als de bus een hoger totaalgewicht kent dan 3500kg inclusief laadvermogen. Het is nog onduidelijk of en wanneer er een vrijstelling komt voor chauffeurs met een B-rijbewijs voor het extra gewicht van de batterij. Chauffeurs met C-rijbewijs zijn schaars, zitten in een hogere schaal en willen vaak uitsluitend in een vrachtwagen rijden.
3. In buitengebieden en voor de kleinere marktpartijen die verschillende soorten dienstverlening combineren met hetzelfde voertuig, is de transitie naar zero emissie bedrijfseconomisch niet altijd eenvoudig. Niet alleen vanwege de kosten, maar ook in de uitvoering van de dienstverlening (extra laadtijd en wachttijd voor cliënten).
4. Bij elke aanbesteding met een transitie naar zero emissie voertuigen, is het van belang dat de laadinfrastructuur tijdig en adequaat is geregeld.
5. Waterstof in de (personen)mobilititeit kan zich verder ontwikkelen, onder meer door Europese regelgeving [Alternative Fuels Infrastructure Regulation](#) (AFIR) en [European Renewable Energy Directive](#) (REDIII). Doel van deze regelgeving is onder meer om naast openbare laadpunten ook te investeren in tankstations voor waterstof.

De Buyer Group heeft in deze marktvisie voor bovengenoemde belemmeringen uiteenlopende oplossingsrichtingen, juridische randvoorwaarden en concrete tips geformuleerd.

ZE-doelgroepenvervoer is continu aan verandering onderhevig. Er staan veel verwijzingen naar websites in dit rapport om de risico's rondom verouderde informatie te beperken. Het congres

“Samen op weg naar Duurzaam Doelgroepenvervoer” op 27 september 2023 heeft gefungeerd als informele marktverkenning voor deze marktvisie. Hieronder een overzicht van de belangrijkste stakeholders, trekkers van de transitie en kennisdragers op het vlak van ZE-doelgroepenvervoer.

Vereniging Doelgroepen Vervoer Nederland (VDVN)

De [VDVN](#) is een vereniging die november 2022 is opgericht en waar gemeenten zich bij kunnen aansluiten. Doelstelling is om expertises bijeen te brengen, kennis te delen, te adviseren en gezamenlijk te werken aan een toekomstbestendig doelgroepenvervoer met oog voor de doelgroep. De VDVN is een belangrijke trekker en gesprekspartner voor IenW in de transitie naar ZE-doelgroepenvervoer. De VDVN is ook aanjager van nieuwe contractmodellen, zoals het dynamisch bestek en open calculatie bij de transitie (meer hierover in hoofdstuk 6). In samenwerking met het ministerie van IenW wordt ook kennis gedeeld met ‘wegbereiders’, oftewel leden van de VDVN die tegen problemen aanlopen bij de invoering van zero emissie voertuigen. Hierbij wordt [een concrete casus](#) van leden van de VDVN voorgelegd aan experts.

Aanbestedingsinstituut Mobiliteit (AIM)

Het [AIM](#) is opgericht door de sociale partners in de taxibranche (KNV, FNV en CNV). Het AIM is een praktijkgericht kennisinstituut voor het aanbesteden van zorgvervoer en taxidiensten. Het AIM analyseert ook aanbestedingsdocumenten en deelt gevraagd en ongevraagd aanbevelingen met onder andere aanbestedende diensten, en zorginstellingen. Op de [website](#) van het AIM staat veel algemene informatie over doelgroepenvervoer.

CROW, kennisplatform

[CROW](#) heeft de handreiking “ZE-doelgroepenvervoer, hoe doe je dat” uitgebracht. Deze uitgave geeft een goed inzicht in en overzicht van het dossier doelgroepenvervoer. Ook staat er een stappenplan in de handreiking over onder meer de laadinfrastructuur. Op de website van CROW is meer achtergrondinformatie te vinden over de transitie naar zero emissie voertuigen, waaronder het Bestuursakkoord Zero Emissie Doelgroepenvervoer (BAZED) en het bijbehorende Convenant.

Koninklijk Nederlands Vervoer

[Koninklijk Nederlands Vervoer](#) (KNV) is de koepelorganisatie voor het beroeps- en personenvervoer. Doelgroepenvervoer valt onder KNV Zorgvervoer en Taxi en Busvervoer Nederland en maakt onderdeel uit van Koninklijk Nederlands Vervoer. KNV is als brancheorganisatie betrokken bij verschillende publieke en private overlegstructuren en werkt nauw samen met werkgeversorganisatie VNO-NCW.

4 JURIDISCH KADER BIJ INKOOP ZE-DOELGROEPENVERVOER

De Regeling Bevordering Schone Wegvoertuigen (RBSV)

De [Regeling Bevordering Schone Wegvoertuigen \(RBSW\)](#) is de belangrijkste wettelijke verplichting bij inkoop van doelgroepenvervoer. Het ministerie van IenW zet in op verdere aanscherping van de wettelijke verplichtingen per 1 januari 2026, waarbij de norm voor standaard personenwagens en -busjes (categorie M1) naar 100% gaat. Dit betekent dat (naast de aangepaste rolstoelbussen die nu nog zijn uitgezonderd in de regeling) vrijwel alle voertuigen vanaf die datum emissievrij moeten worden aanbesteed. Naar verwachting zal de definitieve uitwerking en aanpassing van de RBSW-regeling plaatsvinden in 2024.

Schone Lucht Akkoord

Daarnaast kan een gemeente of een regio concrete ambities rondom doelgroepenvervoer vastleggen in regionale mobiliteitsplannen op grond van [het Schone Lucht Akkoord](#).

Nadere uitwerking zero emissie zones

Op basis van het Klimaatakkoord is het de bedoeling dat in 30 tot 40 gemeenten zero emissie zones voor de logistiek worden ingevoerd. Dit gaat door middel van een verkeersbesluit. Daarnaast heeft de gemeente ook een voorbeeldfunctie. Het is niet goed uit te leggen aan bedrijven binnen de zero emissie zone dat zij vanaf 2025 uitsluitend met zero emissie voertuigen mogen rijden, als er voor doelgroepenvervoer vanuit de gemeente nog wel met dieselveertuigen mag worden gereden. Dit zou dan zijn omdat de aanbesteding nog onder het 'oude regime' valt van de RBSW. Op de

site '[op weg naar Zero Emissie Stadslogistiek](#)' is het overzicht terug te vinden van alle gemeenten die een zero emissie zone gaan invoeren.

Als inkoper is het raadzaam om bij de afdeling duurzaamheid na te vragen waar een gemeente aan moet voldoen. Heeft de gemeente [BAZED](#) ondertekend? Is er al een verkeersbesluit genomen over een zero emissie zone? En is er sprake van een regionaal mobiliteitsplan? PIANOo en het ministerie van IenW hebben een [stappenplan](#) ontwikkeld voor inkopers om te bepalen welke wet- en regelgeving geldt voor hun organisatie bij het inkopen van zero emissie voertuigen.

Klimaatakkoord

In de doelstelling uit het [Klimaatakkoord](#) staat dat alle nieuwe personenauto's die vanaf 2030 worden verkocht emissievrij moeten zijn. Dit lijkt ver weg, maar gelet op de duur van contracten (inclusief optie jaren) is het belangrijk om daar nu al rekening mee te houden bij de bestekken voor de komende aanbestedingen.

De AFIR en inzet waterstof

De Europese verordening voor de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen is sinds 3 oktober 2023 ook van toepassing voor Nederland. De [Alternative Fuels Infrastructure Regulation](#) (AFIR) sluit aan op 'Fit-for-55', het pakket aan maatregelen van de Europese Commissie dat zich richt op het reduceren van de netto broeikasgasemissies met minstens 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Naast eisen voor standaardisering van data, transparantie, betaling etc. bepaalt de AFIR ook dat er bij stedelijke knooppunten langs de Trans-Europese Transportnetwerken (TEN-T) voldoende gelegenheid

moet zijn voor het tanken van waterstof. Dit is weliswaar een verplichting voor Nederland als lidstaat, maar kan ook impact hebben op de betrokken gemeenten.

Gemeenten die vallen binnen TEN-T knooppunten kunnen wellicht de inzet van waterstofvoertuigen bevorderen bij aanbestedingen voor doelgroepenvervoer. De verplichting voor het bouwen van een waterstoftankstation ligt er immers al. Dan is het voor de beoogde concessiehouder alleen maar gunstig dat de businesscase wordt

gevoed met meer gebruikers. Bijvoorbeeld door een percentage waterstof op te nemen in het Programma van Eisen bij een aanbesteding van het doelgroepenvervoer. Op die manier help je als gemeente mee de 'kip-ei' kwestie te doorbreken bij de uitrol van het geplande waterstofnetwerk. En niet onbelangrijk: chauffeurs die nu al met waterstofauto's rijden, gebruiken deze liever dan batterij-elektrische voertuigen. Tanken kost minder tijd dan tussentijds laden en waterstofauto's beschikken al over voldoende actieradius.



5 SNELHEID VAN DE TRANSITIE BIJ AANBESTEDINGEN EN BESTAANDE CONTRACTEN

In het licht van het Klimaatakkoord lijkt de impact van ZE-doelgroepenvervoer met een geschatte uitstoot van 0,2 megaton CO₂ relatief beperkt, maar de voorbeeldfunctie van gemeenten mag niet worden onderschat. Zeker niet in de 30 tot 40 steden waar ook zero emissie zones zijn gepland vanaf 2025. De totale inkoopwaarde van het doelgroepenvervoer in Nederland bedraagt naar schatting ongeveer € 650 miljoen, verdeeld over 18.000 voertuigen (zie ook

de site [CROW](#)). Op basis van de [RVO monitor doelgroepenvervoer](#) [zie figuur 1] staat de teller voor zero emissie voertuigen nu op 18,3%. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2022. Het is lastig om te bepalen welk deel van de stijging het gevolg is van nieuwe aanbestedingen en welk deel reguliere vervanging naar zero emissie voertuigen binnen bestaande contracten betreft.



Figuur 1: Factsheet over doelgroepenvervoer in Nederland (RVO)

Op grond van de gepubliceerde aanbestedingen in TenderNed zijn in de periode van 2 augustus 2021 (ingangsdatum RBSW) tot en met medio juli 2023 circa 68 aanbestedingen gepubliceerd. Dit zijn aankondigingen en gunningsbesluiten. De aanbestedingen hebben betrekking op circa 1944 voertuigen, waarvan er 842 rijden op basis van zero emissie.

Hiermee voldoet Nederland als lidstaat aan de verplichtingen van de [Europese Richtlijn Clean Vehicle Directive](#), (38,5% zero emissie voertuigen) maar nog niet aan de doelstelling vanuit BAZED (100% zero emissie voertuigen)

De online gepubliceerde [aanbestedingskalender van het AIM](#) laat zien dat er in 2024 en 2025 nog 18 respectievelijk 19 aanbestedingen voor doelgroepenvervoer zijn gepland. In de periode van 2027 tot en met 2033 staan er 145 aanbestedingen op de kalender. Het aantal betrokken voertuigen is niet bekend, maar in relatie tot de doelstelling uit BAZED laat het de noodzaak zien om:

- bij nieuwe aanbestedingen zero emissie als sub-gunningscriterium/ minimumeis op te nemen en ingroeimodellen vast te leggen in de contracten voor rolstoelbussen die nog onvoldoende verkrijgbaar zijn als zero emissie voertuig;
- en ook bij bestaande contracten na te gaan hoe de doelstelling van BAZED kan worden gerealiseerd.

Het AIM pleit voor langere contracten in het doelgroepenvervoer: 5 jaar met een optie voor 2 jaar verlenging of 4 jaar met een optie om met 3 jaar te verlengen. Dit is relevant voor de continuïteit en stabiliteit van personeel en reizigers. In het [jaarverslag 2022](#) is het volgende opgenomen: *“Opdrachtgevers kiezen vaker voor vervoerscontracten met een langere looptijd. Het is niet meer*

ongebruikelijk om contracten af te sluiten voor 6 jaar of langer. Wel merkt het AIM op dat de optie jaren een belangrijke rol spelen bij het gunnen van langlopende vervoerscontracten. Gemiddeld was de initiële looptijd van de geanalyseerde aanbestedingen in 2022 4,6 jaar zonder optie jaren. Bij 64% van de onderzochte aanbestedingsdocumenten werd een looptijd van 5 jaar of langer gehanteerd. De gemiddelde totale looptijd inclusief optie jaren was 7 jaar in 2022, waarbij bij 73% van de geanalyseerde aanbestedingen sprake was van een totale contractduur van meer dan 7 jaar”

Bij langere contracten is het ook eenvoudiger voor marktpartijen om te investeren in zero emissie voertuigen en laadinfrastructuur. Maar bij deze contracten is het ook extra belangrijk om het contract, met behulp van een goede herzieningsclausule, zo op te stellen dat er voldoende ruimte is om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.



6 NIEUWE AANBESTEDINGEN OP BASIS VAN OPEN CALCULATIE, TCO, DYNAMISCH BESTEK EN HERZIENINGSCLAUSULE

Aansluitend op de wens van het AIM, is ook VDVN van mening dat een langere contractduur het mogelijk maakt om duurzamer te werk te gaan en dat de kwaliteit van de dienstverlening beter gewaarborgd kan worden. Gelet op de gewenste transitie naar 100% zero emissie voertuigen is het van belang dat elke nieuwe overeenkomst zodanig is opgesteld dat het kan meebewegen met de technische ontwikkelingen (van met name de rolstoelbus). Maar ook met de steeds wisselende kwantiteiten van het aantal gebruikers, inflatie en CAO-stijgingen (zoals vastgesteld in de [NEA-index](#)).



Afbeelding 1: Congres "Samen op weg naar Duurzaam Doelgroepenvervoer" op 27 september 2023.

De VDVN heeft een 'open calculatiemodel' ontwikkeld en tijdens het eerdergenoemde congres op 27 september 2023 gepresenteerd. Door in het aanbestedingsproces en de daaruit voortkomende overeenkomst dit 'open calculatiemodel' (in combinatie met een TCO-model en een herzieningsclausule) integraal op te nemen, is het mogelijk om gedurende de looptijd van de overeenkomst wijzigingen door te voeren. Met dit model kan een wezenlijke wijziging van de opdracht en noodzaak om opnieuw aan te besteden in de toekomst voorkomen worden. Dit speelt bijvoorbeeld bij de duurdere zero emissie rolstoelbussen die nu nog onvoldoende beschikbaar zijn of sterk afwisselende vraag naar doelgroepenvervoer vanuit de betrokken gemeenten. Dit model gaat ervan uit dat er pas boven of onder een vooraf afgesproken bandbreedte opnieuw wordt onderhandeld.

De belangrijkste kostencomponenten in het doelgroepenvervoer zijn eenvoudig periodiek vast te stellen, omdat 90% van de kosten gerelateerd is aan arbeid (CAO), het voertuig en de brandstof. Ook rekent het model van VDVN met een vast marge, zodat de ondernemer zekerheid heeft als het gaat om rendement. Inmiddels zijn de eerste ervaringen opgedaan bij aanbestedingen. Zowel voor een zogenaamd 'regiemodel' waarbij de aanbestedende dienst zelf verantwoordelijk is voor de planning van de ritten als bij een 'all-in' model waarbij de ondernemers de planning verzorgen. Een bijkomend effect is dat op basis van een open calculatie beoordeeld kan worden of er sprake is van het hanteren van reële kostprijzen.

Met bovenstaande methode is er sprake van een 'dynamisch bestek' dat meebeweegt tijdens de contractfase. Dit model is onlosmakelijk verbonden met een goede herzieningsclausule. Met dit model kan een contract gewijzigd worden als er rolstoelbussen met voldoende batterijcapaciteit beschikbaar zijn of als er sprake is van hogere kosten voor de ondernemer. Denk bij dit laatste voorbeeld aan hogere kosten doordat de nieuwe, zwaardere rolstoelbussen alleen door chauffeurs met een C-rijbewijs bestuurd mogen worden. Het VDVN-model zou wellicht ook een 'trager' ingroei-model kunnen faciliteren bij aanbestedingen in buitengebieden. De reden kan zijn dat de transitie nog niet haalbaar is in die gebieden vanwege de kosten, of door de stand van de techniek voor zero emissie (rolstoel)bussen met voldoende batterijcapaciteit.

Voor meer informatie over het calculatiemodel en/of de herzieningsclausule: stuur een e-mail naar info@vdvnederland.nl of bezoek de website van [VDVN](http://vdvn.nl). VDVN staat open voor vragen en verbeteringsuggesties. Het TCO-gedeelte vraagt nog wel wat van de inkoper, omdat je zaken als een gemiddeld loon en de leasetarieven van de voertuigen moet invullen. Op de website van PIANOo staat een [processchema en stappenplan voor de indicatieve TCO-tool](#), maar deze is niet geheel actueel. Het is belangrijk om een praktisch TCO-model te gebruiken en de waarden uit het model regelmatig zelf op te halen vanuit verschillende bronnen. Bijvoorbeeld bij het [EV-kenniscentrum van experts uit de autobranche](#). Aansluitend op bovenstaand contractmodel, is via dezelfde link een aantal voorbeelden opgenomen vanuit andere aanbestedingsdocumenten, waarbij minimumeisen zijn vastgelegd voor zero emissie voertuigen. Op de site van de VDVN worden ook regelmatig voorbeelden gepubliceerd, zoals de eerdergenoemde wegbereiders.

Naast bovenstaande methodiek is het bij de nieuwe manier

van aanbestedingen verstandig om, bij voorkeur samen met de marktpartijen, de gewenste wijzigingsruimte te bepalen binnen de looptijd van de overeenkomst. Deze input kun je vervolgens gebruiken bij het vaststellen van de opdracht. En door voldoende nauwkeurige en ondubbelzinnige herzieningsclausules op te nemen in de aanbesteding. Een goede herzieningsclausule beschrijft aan de voorkant zo concreet mogelijk onder welke omstandigheden welke wijzigingen tijdens de uitvoering kunnen worden doorgevoerd.

Als tijdens de uitvoering van de overeenkomst een beroep wordt gedaan op een herzieningsclausule, dan is er geen sprake van een (verboden) wezenlijke wijziging. Via herzieningsclausules kan het risico op een wezenlijke wijziging met plicht tot vroegtijdige 'heraanbesteding' dientengevolge worden gemitigeerd. Met de benodigde wijzigingsruimte, die tijdens de aanbesteding via de aanbestedingsstukken met de markt wordt gecommuniceerd, kan de transitie naar zero emissie voertuigen worden versneld.



7 TRANSITIE ZERO EMISSIE VOERTUIGEN BINNEN BESTAANDE CONTRACTEN

Om het ambitieniveau vanuit BAZED in 2025 te behalen, is het stellen van sub-gunningscriteria/minimumeisen voor zero emissie voertuigen bij nieuwe aanbestedingen niet genoeg. Veel overeenkomsten hebben een looptijd voorbij 2025. Het is de vraag in hoeverre het mogelijk is om de transitie naar zero emissie voertuigen binnen het contractmanagement van bestaande overeenkomsten te realiseren. Zonder het risico van een nieuwe aanbesteding als gevolg van een wezenlijke wijziging. Waar liggen dan de mogelijkheden vanuit de [Aanbestedingswet \(Aw\)](#)?

Volgens artikel 2.163a Aw mag een overheidsopdracht alleen gewijzigd worden op grond van de gevallen die omschreven zijn in artikel 2163b t/m 2163g Aw. Bij andere redenen is er sprake van een wezenlijke wijziging. Dan is de aanbestedende dienst verplicht om de opdracht opnieuw in de markt uit te zetten. Meer informatie en uitleg over de wezenlijke wijziging is te vinden op de [website van PIANOo](#). In dit hoofdstuk staan mogelijkheden om de inzet van het aantal zero emissie voertuigen te verhogen binnen een bestaande overeenkomst. Met dit overzicht willen we een inkoper of contractmanager inspireren om dit te doen binnen de kaders van de aanbestedingswet. Elke overeenkomst is anders en dat geldt ook voor mogelijke wijzigingen. Daarbij is het van belang om niet alleen naar de overeenkomst zelf te kijken, maar ook naar alle gepubliceerde aanbestedingsstukken. Voor de juridische toetsing of je binnen een bestaande overeenkomst de transitie kunt realiseren, is het raadzaam hulp en expertise te vragen bij PIANOo, VDVN of een aanbestedingspecialist.

Niet-wezenlijke wijziging (2.163g Aw)

Het vervangen van fossiele voertuigen door zero emissie voertuigen hoeft niet te leiden tot een materiele wijziging van de opdracht (doelgroepenvervoer). Een vervoerder zal – met het huidige aanbod en een gunstige TCO – regulier ook fossiele voertuigen vervangen door zero emissie voertuigen. Het is wellicht mogelijk om de vervanging van meer fossiele voertuigen te versnellen zonder dat daar een verzwarende van de verplichtingen (kosten) van de opdrachtgever tegenover staan. Dan kun je dit als niet wezenlijk beschouwen. Om de vervoerder tegemoet te komen, is er wellicht een andere bevoegdheid te gebruiken binnen de bestaande overeenkomst. Bijvoorbeeld:

- Onderzoek of er bij een verlengingsoptie binnen de overeenkomst ook mogelijkheden zijn om juist dan fossiele voertuigen in te wisselen voor zero emissie voertuigen.
- Op basis van goed overleg zijn er wellicht ook buiten de overeenkomst acties voor een aanbestedende dienst die de transitie naar zero emissie voertuigen bevorderen. Bijvoorbeeld door het versneld plaatsen van laadpalen in de (woon)wijken van de chauffeurs (dit valt onder een andere overeenkomst, namelijk de aanbesteding van laadpalen). Aanvullend kunnen deze laadpalen worden voorzien van borden waarop staat dat deze in bepaalde tijdvakken uitsluitend bedoeld zijn voor voertuigen voor doelgroepenvervoer.
- Als de oorspronkelijke overeenkomst ruimte biedt voor meer inzeturen, kan met deze uren extra wachttijd voor het (tussentijds) laden worden gecompenseerd. Of gebruik extra inzeturen om te compenseren dat zero emissie rolstoelbussen zijn voorzien van minder zitplekken dan bussen die rijden op fossiele brandstoffen.

- Aanbestedende dienst stelt 'dure' zero emissie rolstoelbussen (operational lease) beschikbaar via een financieringsconstructie met de Bank Nederlandse Gemeenten (al dan niet in samenwerking met een private partij). De vervoerder kan op die manier rijden in zero emissie voertuigen voor een tarief dat vergelijkbaar is met de tarieven van reguliere leasemaatschappijen die voertuigen aanbieden die rijden op fossiele brandstoffen.
- De hierboven genoemde constructie kan mogelijk ook worden ingezet voor een snellere vervanging van reguliere voertuigen, mits de bestaande leverancier zijn positie niet kan verbeteren gedurende de overeenkomst.

Let op: Bij bestaande overeenkomsten moeten de bovenstaande mogelijkheden door een deskundige worden getoetst om het risico van een wezenlijke wijziging uit te sluiten.

Bagatelregeling (2163b Aw)

Op basis van dit artikel kan een overheidsopdracht gewijzigd worden indien het bedrag lager is dan de drempelwaarde van de aanbesteding én niet meer bedraagt dan 10% van de totale opdrachtwaarde. Verder mag de algemene aard van de opdracht niet wijzigen. Dat is hier niet aan de orde, omdat het slechts gaat om vervanging van voertuigen (en niet de dienstverlening zelf). Nota bene: het maximum van 10% geldt voor de gehele duur van de overeenkomst. Op deze manier is het toch mogelijk om een relatief klein bedrag extra te betalen aan de vervoerder. Bijvoorbeeld de versnelde afschrijving van fossiele voertuigen of een tegemoetkoming voor de hogere aanschafprijs van een zero emissie voertuig.

Herzieningsclausule (2.163c Aw)

De wet geeft duidelijk aan dat een wijzigingsclausule die in de oorspronkelijke aanbestedingsstukken is opgenomen bestaat uit duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige herzieningsclausules

waaronder prijsherzieningsopties. Hierbij is het ook van belang niet alleen naar de uiteindelijke overeenkomst te kijken, maar naar alle oorspronkelijke aanbestedingsstukken. De wijzigingsclausule moet duidelijk en nauwkeurig zijn. Brede algemene bepalingen kunnen niet worden toegepast voor de gewenste transitie.

Onvoorziene omstandigheden (2.163e Aw)

Bij onvoorziene omstandigheden treft de zorgvuldig handelende aanbestedende dienst geen blaam. De waarde van de wijziging mag maximaal 50% van de oorspronkelijke opdrachtwaarde zijn, de algemene aard mag niet wijzigen en de wijziging moet worden gepubliceerd. De cruciale vraag is hier wat onvoorzien is voor een gemeente of samenwerkingsverband in het licht van de jarenlange trend van duurzaam inkopen. Als een gemeente niet is aangesloten bij het BAZED en het om een relatief oude overeenkomst gaat die ruim voor de invoering van RBSW is ingevoerd, kun je 'onvoorziene omstandigheden' wellicht inzetten. Nota bene, de RBSW ziet niet op bestaande overeenkomsten, maar alleen op nieuwe aanbestedingen.



8 UITDAGING: LAADINFRASTRUCTUUR EN FINANCIERING

Niet alleen tijdens het congres ‘samen op weg naar Duurzaam Doelgroepenvervoer’, maar bij praktisch elk event over de transitie naar zero emissie voertuigen, staat de laadinfrastructuur en de financiering op de agenda. Los van de discussie over netcongestie (overbelasting elektriciteitsnetwerk), zijn er meerdere wegen die naar Rome (zero emissie voertuigen) leiden. Publiek, publiek/privaat of geheel privaat? Laadpleinen of juist laden aan de paal in de wijk? Waar en hoeveel snelladers moeten er komen? En bovenal, wie gaat dat financieren? Meer informatie is te vinden op de sites van de [Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#) en [Nationaal Kenniscentrum Laadinfrastructuur](#).

Tijdens het congres bleek ook dat marktpartijen verschillend dachten over wie moet zorgdragen voor de laadinfrastructuur. Vooral de grotere ondernemers willen ook op dit vlak kunnen ondernemen door zelf een laadlocatie te vinden en zo nodig de palen weer uit de grond te trekken als de opdracht is afgerond. Anderen vonden de laadinfrastructuur juist de verantwoordelijkheid van aanbestedende diensten vanwege het investeringsrisico: “Anders is het alsof je zelf een tankstation op je rug mee moet nemen om een opdracht uit te voeren”.

Onderstaand een aantal handvatten voor inkopers, contractmanagers en marktpartijen om gezamenlijk tot de juiste oplossing te komen. Vooral ten aanzien van de financiering en de werkelijke (laad) behoefte. Daarnaast beschikt de [handreiking ‘ZE-doelgroepenvervoer, hoe doe je dat’ van CROW](#) ook over een duidelijk stappenplan, onder meer voor de noodzakelijke acties richting netbeheerder.



Vanuit het perspectief van de inkoper van een gemeente is het raadzaam om na te gaan welke afspraken er al zijn gemaakt binnen de Regionale Agenda Laadinfrastructuur (RAL). Er kunnen intern (binnen de gemeente) ook relatief simpele afspraken worden gemaakt als het gaat om de aanleg van extra laadpalen in de wijk. Zie ook de [video](#) van wegbereiders in de gemeente Rotterdam. Meer informatie over de RAL is te vinden onder het kopje Samenwerkingsregio's op de site van de NAL: de [Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#).

Wat heb je nodig op basis van data van de ondernemer?

Los van de RAL, is het ook mogelijk om te beginnen vanuit het perspectief van de ondernemer die het doelgroepenvervoer moet uitvoeren. Bijvoorbeeld door met relevante data van de huidige

marktpartij over de inzet en planning van voertuigen een ritpatroon-analyse te maken die inzicht geeft in de laadbehoefte. Wat kan 'thuis' (bij de ondernemer of chauffeur) worden opgeladen en wanneer lijken de snelladers onderweg noodzakelijk? Hiervoor kan een adviesbureau worden ingeschakeld, maar ook hogescholen, zoals de hogeschool van Rotterdam waar dr. ir. Thierry Verduin als lector op basis van een model met zijn studenten analyses heeft gemaakt voor transportbedrijven met vergelijkbare vragen over de laadbehoefte. Dit model kan uiteraard ook voor doelgroepenvervoer worden ingezet. De hoge kosten van snelladers (en gebrek aan transparantie) is voor veel marktpartijen nu nog een issue dat maakt dat veel logistieke bedrijven het liefst 'laden op eigen erf'. Meer informatie? Stuur een e-mail naar t.m.verduijn@hr.nl.



Er zijn ook meerdere marktpartijen in de branche die voor eigen rekening en risico een laadplein ontwikkelen (zoals bijvoorbeeld Noot in Rijswijk en Kaijer in Wervershoof). Daarnaast zijn er ook marktpartijen die voor eigen rekening of in een publiek-private samenwerking snelladers plaatsen. Naast het bekende Fastned, is ook [Leap24](#) bezig met een landelijke uitrol van snelladers en laadpunten voor de logistieke branche die veelal een vergelijkbare uitdaging heeft als het doelgroepenvervoer. Dit soort partijen zoeken ook stukken grond op strategische plaatsen waar een gemeente bij kan helpen. Tenslotte zijn er ook publiek-private varianten. In Amsterdam heeft een aanbestedende dienst bijvoorbeeld een tender uitgeschreven voor een laadplein dat aan de rand van Amsterdam deels op private grond en deels op publiek terrein staat (bij verhuisbedrijf Deudekom). Bij dit soort publiek-private samenwerkingen komt het nodige juridische puzzelwerk kijken. Denk hierbij aan de vraag of de laadinfrastructuur door 'natrekking' eigendom wordt van de private partij.

Samenwerken

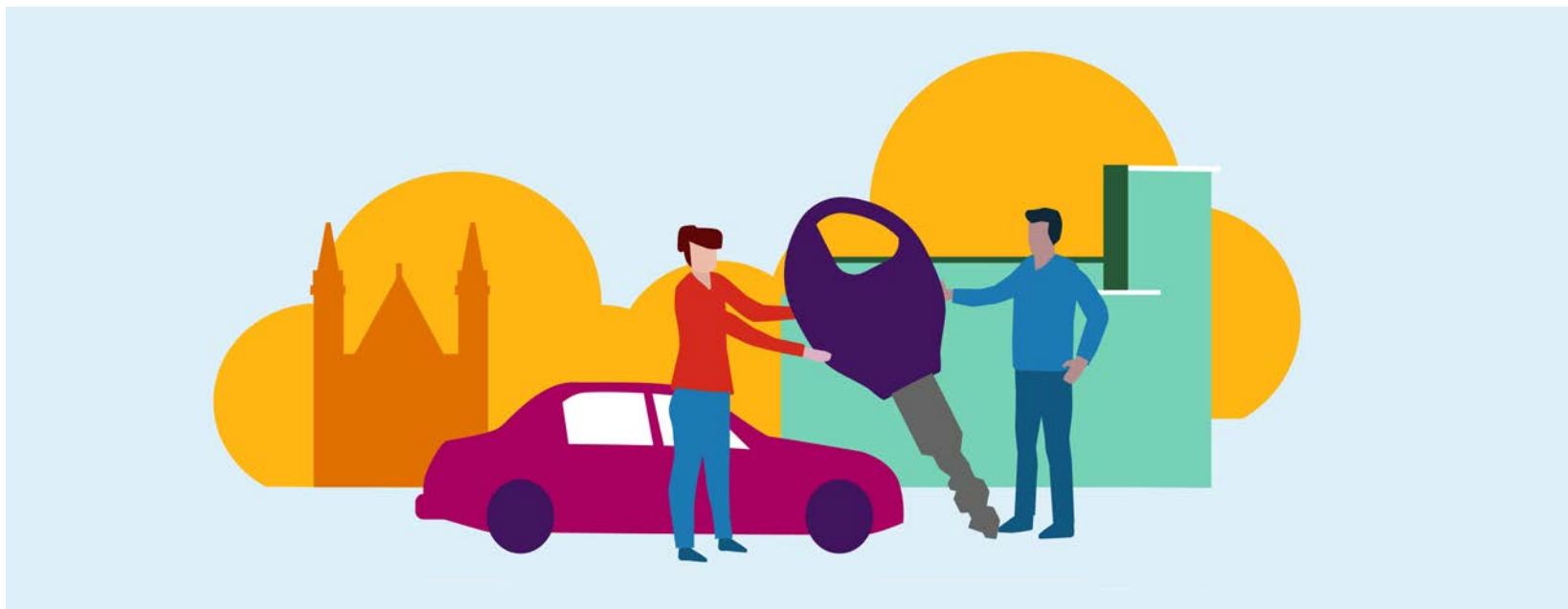
Samenwerken is wellicht het meest platgereden begrip tijdens congressen over laadinfrastructuur, maar het is van belang om dit begrip concreet te maken voor de praktijk. Zeker binnen een bestaande contractrelatie. Naast slim samenwerken met reeds bestaande laadlocaties, is het specifiek voor het doelgroepenvervoer ook van toegevoegde waarde dat chauffeurs die werken voor een gemeente wellicht voorrang krijgen bij de plaatsing van een laadpaal in de wijk. Iedereen naar een laadplein laten rijden op een industrieterrein is niet altijd mogelijk of wenselijk. Bijvoorbeeld omdat de chauffeur geen eigen auto heeft of een gezinslid de auto tussentijds nodig heeft. Maar marktpartijen kunnen ook slim samenwerken. Denk aan marktpartij Noot die de laadpalen van de voetbalclub ADO gebruikt. En het is aan te raden om de samenwerking aan te gaan met logistieke partijen bij bedrijventerreinen, al dan niet via een Bedrijven Investing Zone (BIZ).

Financiering

Als het gaat om financiering dan zijn de meningen, net als bij de discussie over wie nu verantwoordelijk is voor de laadinfrastructuur, verdeeld. Tijdens het congres “samen op weg naar Duurzaam Doelgroepenvervoer” heeft het ministerie van IenW aangekondigd dat – vermoedelijk halverwege 2024 – een tweetal subsidieregelingen worden opengesteld voor laadinfrastructuur (€ 37 mln.) en waterstof rolstoelbusjes (€ 5 mln.) in de SWIM-regeling (Subsidieregeling Waterstof In Mobiliteit). Deze worden ingezet ter ondersteuning van de marktpartijen.

Vanuit de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) staat het aanbod om juist met publieke middelen laadinfrastructuur te financieren vanuit de gemeente. Vanuit BNG-perspectief is het altijd lonend

om de financiering over een zo lang mogelijke periode uit te smeren. Waarom risico laten inprijzen in een privaat contract met de vervoerder met een looptijd van 5-10 jaar als het ook mogelijk is om dit publiek te doen over een periode van 20 jaar met een lagere rente? BNG adviseert ook om juist het oprichten van een laadplein los te koppelen van de operatie (het eigenlijke contract voor de uitvoering van het doelgroepenvervoer). Het is daarbij ook mogelijk om een (andere) private partij de organisatie en het beheer te laten doen via een concessie. Zeker als er geen kennis of capaciteit is bij een gemeente om het zelf te organiseren. Hiervoor zijn meerdere creatieve constructies mogelijk in samenwerking met de BNG. Meer weten? Neem contact op met Michiel Ellens, sectorspecialist Gemeenten, Klimaatadaptie en Klimaatmitigatie van de BNG (michiel.ellens@bngbank.nl).



9 BESCHIKBAARHEID VOERTUIGEN

De beschikbaarheid van standaard personenwagens die veel worden ingezet bij het leerlingenvervoer lijkt momenteel geen probleem meer te zijn. Aandachtspunt voor marktpartijen, is het van tevoren inkopen of vastleggen van tarieven voor reserveonderdelen. De aanschafwaarde van standaard BEV-personeelwagens (en busjes) is nog steeds relatief hoger dan de aanschaf van fossiele brandstof auto's, maar de TCO is veelal gunstiger.

De beschikbaarheid van rolstoelbussen zit in een ander ontwikkelingsstadium. Het gaat hierbij om naar schatting 6.000 voertuigen.

Hierbij spelen verschillende kwesties. Allereerst zijn de eerste bussen gebouwd op basis van bestelbussen met een zeer beperkte actieradius en het zijn kostbare voertuigen. Daarnaast is het hogere gewicht van deze voertuigen dankzij de zware accu's een probleem. Ook is er (nog) geen vrijstelling om met een B-rijbewijs in plaats van een C-rijbewijs te rijden. Het toegenomen voertuiggewicht maakt ook dat de huidige rolstoelbussen vaak minder zitplaatsen hebben dan dieselbussen. De ontwikkeling van een taxibus op waterstof kan het nadeel van een zware accu wellicht ondervangen waarbij de actieradius vergelijkbaar kan zijn als een dieselbus.



10 CONCLUSIE

Deze marktvisie moet nadrukkelijk in samenhang worden gezien met andere – meer dynamische informatiebronnen - als het gaat om informatie die nodig is om de transitie naar 100% zero emissie voertuigen mogelijk te maken. De marktvisie van de Buyer Group Zero Emissie Doelgroepenvervoer is, analoog aan het congres op 27 september 2023, ook ontwikkeld om onderling elkaars belangen goed te begrijpen (tussen marktpartijen en opdrachtgevers).

Deze marktvisie is ook geschreven om in één document een duidelijk overzicht te geven van de uitdagingen en daarnaast ook concrete handvatten te bieden om het doel van 100% ZE-doelgroepenvervoer te bereiken.



Bijlage A: lijst ondertekenaars

Regio/samenwerkingsverband Stroomlijn (Openbaar lichaam Drechtsteden)	Regiovervoer Midden-Brabant
<ul style="list-style-type: none"> • Alblasterdam • Dordrecht • Hardinxveld-Giessendam • Zwijndrecht • Papendrecht • Hendrik-Ido-Ambacht • Sliedrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Waalwijk • Dongen • Gilze en Rijen • Tilburg • Oisterwijk • Hilvarenbeek • Goirle • Loon op Zand
Regio/samenwerkingsverband West-Brabant	Publiek vervoer Groningen Drenthe
<ul style="list-style-type: none"> • Alphen-Chaam • Altena • Baarle-Nassau • Bergen op Zoom • Breda • Drimmelen • Etten-Leur • Geertruidenberg • Halderberge • Moerdijk • Oosterhout • Roosendaal • Rucphen • Steenbergen • Tholen • Woensdrecht • Zundert 	<ul style="list-style-type: none"> • Appingedam • Delfzijl • Groningen • Het Hogeland • Loppersum • Midden-Groningen • Oldambt • Pekela • Stadskanaal • Veendam • Westerkwartier • Westerwolde • Aa en Hunze • Assen • Borger-Odoorn • Coevorden • Emmen • Hoogeveen • Meppel • Midden-Drenthe • Noordenveld • Tynaarlo • Westerveld

Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio	Producenten
<ul style="list-style-type: none"> • Borsel • Goes • Kapelle • Noord-Beveland • Schouwen-Duiveland • Tholen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribus • VDL • Nissan • Sycada • Freedom Autoaanpassingen
Individuele gemeenten	Regio Gooi en Vechtstreek
<ul style="list-style-type: none"> • Hoorn • Amsterdam • Zwolle • Den Haag • Delft • Geldrop-Mierlo • Son en Breugel 	<ul style="list-style-type: none"> • Blaricum • Eemnes • Gooise Meren • Hilversum • Huizen • Laren • Wijdemeren
Regio taxi Den Bosch	Vervoerders
<ul style="list-style-type: none"> • 's Hertogenbosch • Vught • Sint-Michiëlsgestel • Haaren • Heusden • Boxtel 	<ul style="list-style-type: none"> • Leewis • ZCN • Transdev • Munckhof
Haaglanden (ex. Den Haag en Delft)	Overig
<ul style="list-style-type: none"> • Zoetermeer • Westland • Leidschendam-Voorburg • Pijnacker-Nootdorp • Wassenaar • Midden-Delftland 	<ul style="list-style-type: none"> • CROW • ElaadNL • KNV • Ministerie I&W • Forseti • VNG • Natuur&Milieu • H2 Platform

Omnibuzz

- Beek
- Beekdaelen
- Beesel
- Bergen
- Brunssum
- Echt-Susteren
- Eijsden-Margraten
- Gennepe
- Gulpen-Wittem
- Heerlen
- Horst aan de Maas
- Kerkrade
- Landgraaf
- Leudal
- Maasgouw
- Maastricht
- Meerssen
- Nederweert
- Peel en Maas
- Roerdalen
- Roermond
- Simpelveld
- Sittard-Geleen
- Stein
- Vaals
- Valkenburg
- Venlo
- Venray
- Voerendaal
- Weert