

**Concessieomvang en marktwerking in het regionale openbaar vervoer**

R. van Amerongen & J.C. van Ham, TU Delft,

R.vanAmerongen@student.tudelft.nl & J.C.vanHam@tbn.tudelft.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,  
24 en 25 november 2005, Antwerpen

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. De openbaar vervoermarkt in kaart</b> .....	<b>7</b>
2.1 <i>Inleiding</i> .....	7
2.2 <i>Trend omvang concessies</i> .....	9
2.3 <i>Inschrijvers</i> .....	10
2.4 <i>Motivatie concessieverleners</i> .....	12
<b>3. Vergelijking met buitenlandse openbaar vervoermarkten</b> .....	<b>14</b>
<b>4. Oplossingen uitgewerkt</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>18</b>
<b>Literatuur</b> .....	<b>20</b>

## Samenvatting

### *Concessieomvang en marktwerking in het regionale openbaar vervoer*

Met de inwerkingtreding van de Wp2000 werd concurrentie om de weg ingevoerd. Als er op aanbestedingen tenminste 5 zelfstandige vervoerders inschreven zou er sprake van concurrentie zijn. Op de regionale openbaar vervoermarkt zijn echter slechts twee dominante bedrijven actief. De huidige regelgeving (Mededingingswet en Wp2000) voorkomt dat niet. De regionale concessieverleners nemen daarbij geen verantwoordelijkheid om marktwerking op de lange termijn mogelijk te maken: er is namelijk een tendens naar omvangrijkere concessies (vervoerkundig argument) en mede daardoor wordt het voor potentiële toetreders steeds moeilijker om de markt te betreden. Er lijkt een negatief verband tussen de omvang van de concessies en de concurrentiedruk. Sinds de invoering van de Wp2000 is het totaal aantal concessies met meer dan tien afgenomen en worden concessies soms ook gezamenlijk aanbesteed. Ondanks dat de Nederlandse openbaar vervoermarkt het niet zo slecht doet in vergelijking met het buitenland, ontbreken er in Nederland kleine partijen om de markt open te breken. Deze partijen beperken zich tot de 'kleine' concessies. Om toch de marktwerking te bevorderen dient de centrale overheid een grotere rol te spelen en aanvullende voorwaarden aan concessies (in de Wp2000) te stellen. Door deze aanvullende regels zou de tendens van omvangrijkere concessie gestopt moeten worden. Daarnaast moet een sterkere toezichthoudende rol worden ingenomen, waarmee een beter beeld van de markt(macht) mogelijk is en het lange termijn perspectief in de gaten kan worden gehouden. Als laatste zou Connexxion haar aandeel in Hermes en Syntus moeten afstoten. De sectorspecifieke marktmachtsartikelen moeten voorlopig als 'stok achter de deur' gehandhaafd blijven.

## Summary

### *Size of concession and competition in regional public transportation*

With the Wp2000 the government introduced competition with tendering in the regional public transport market. If, at least, five companies would participate competition is considered a success. However, on the regional public transport market there are currently only two dominant companies. The present regulation (general competition laws as well as Wp2000) cannot stop this and regional government, which provide the concessions, seems to take no responsibility for the future of competition either. The tendency of large(r) concessions, based on arguments of efficiency of transportation, makes entry of new market players difficult. There seems to be a negative relationship between the size of the concession and competition. Since the Wp2000, the total number of concessions was reduced by 10 because some concessions were combined or put up for tender simultaneously. When we compare the Dutch transport market with markets in other countries, we notice a more advanced approach. Point of concern, however, is the lack of small companies to compete on the market. Because of this, the government should play a larger role as regulator and have to make use of the extra restrictions (in Wp2000). Regulation of competition is important for the market and will prevent dominant players to control the market. Only then the market will look like a competitive market and the government can limit its supervision. Due to these restrictions the tendency of larger concessions can be stopped. Government, or other governmental bodies, should also have a clear view on market(power). Finally, Connexxion should sell its share in Hermes and Syntus before the government will sell its share in Connexxion.

## 1. Inleiding

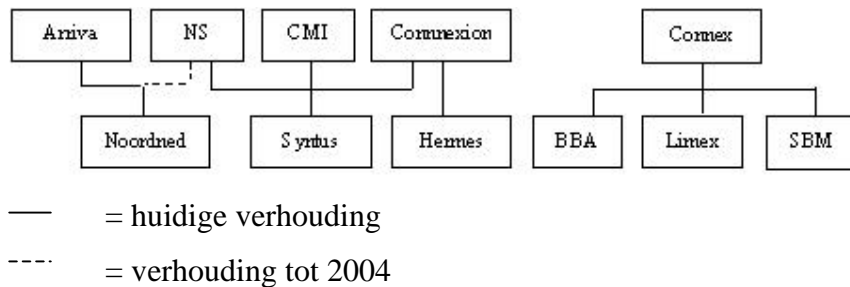
Per 1 januari 2001 is het grootste deel van de artikelen van de Wp2000 en daaropvolgend het Besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) in werking getreden. De wetgever introduceerde daarmee concurrentie *om de weg*. Het initiatief voor het aanbieden van vervoer verplaatste hiermee van de vervoerbedrijven naar de concessieverlenende overheden die het vervoer aanbesteden. Vervoerbedrijven moeten offeren op basis van een Programma van Eisen (PvE) dat de decentrale concessieverlener uitschrijft. Deze offertes worden vergeleken op vooraf bepaalde gunningscriteria waarna de winnende vervoerder hierna voor bepaalde tijd (welke meestal 6 jaar is) een openbaar vervoersmonopolie in het concessiegebied krijgt. Van de automatische gunning zoals onder de Wet autovervoer personen is geen sprake meer. De wetgever had met het invoeren van de Wp2000 als instrument een tweeledig doel:

- *Een selectieve en regionaal gedifferentieerde groei van het openbaar vervoer*
- *Een substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad tot ten minste 50%.*

De gedachte was dat deze doelen konden worden gerealiseerd wanneer sprake zou zijn van echte concurrentie bij aanbestedingen. De overheid heeft nu nog veel instrumenten om deze concurrentie mogelijk te maken en te sturen. In de eindevaluatiestudie Wp2000 van Twynstra Gudde wordt de Wp2000 en in het bijzonder deze twee expliciete doelen en de daar onderliggende impliciete doelen en beleidsinstrumenten geëvalueerd. Deze evaluatie en het verder door van Amerongen (2005) uitgewerkte deelonderwerp “*Concessieomvang en marktwerking in het openbaar vervoer*” dienen als onderlegger voor dit paper. Door de beperkte ruimte wordt voor verdere onderbouwing van dit paper ook naar dit onderzoek verwezen.

In de openbaar personenvervoermarkt opereren een aantal spelers. Er zijn drie dominante spelers, de zogenoemde ‘ABC-bedrijven’: Arriva (dochter Arriva PLC uit Groot-Brittannië), BBA (dochter Connex uit Frankrijk) en Connexion (eigendom van de Staat der Nederlanden) welke samen ongeveer 90% van de betwistbare markt bedienen. Inmiddels heeft BBA de aanbesteding in haar gebieden grotendeels verloren aan Arriva en Connexion (Hermes) en is het daarmee ook een kleine speler geworden (nog 3 concessies: Veluwe, Utrecht Noordwest en Meppel/Hoogenveen). Naast de gemarginaliseerde BBA zijn er nog een aantal kleinere ondernemingen zoals Noordned (dochter van Arriva), Syntus (dochter Connexion, Cariane Multimodal International en NS), Novio (bod van HTM), Stadsvervoer

Nederland (SVN) (samenwerkingsverband van Novio, Volker Wessels en tot 2004 HTM welke nog steeds expertise inbrengt), Hermes (dochter Connexion en Limburg) en Limex (dochter Connex). De verhoudingen zijn weergegeven in figuur 1. De grote verwevenheid tussen de kleine en grote ondernemingen valt erg op. Opvallend is daarbij dat wanneer kleine bedrijven inschrijven op concessies het moederbedrijf dit vaak niet doet. Vooral het informele beleid van Connexion bij Hermes en Syntus valt op. (Koninklijk Nederlands Vervoer, 2004)



Figuur 1. Vervoerbedrijven geordend zonder Stadsvervoer Nederland.

Er zijn maar weinig nieuwe toetreders in de openbaar vervoermarkt, want er zijn veel drempels om de markt te betreden. Hierbij valt te denken aan de vaak in het PvE genoemde eis van toegankelijke bussen (lage vloerbus) en voorbereidingen om af te rekenen met de toekomstige OV-chipkaart waardoor de investeringen te hoog zijn. Daarnaast verschillen de CAO-voorwaarden van de besloten en de openbare busvervoerders. De synergie die te halen is met de besloten busvervoermarkt is kennelijk te klein. Een recent toegevoegde belemmering is de omvang van de concessie. Wanneer de inschrijvers per concessieomvang worden gegroepeerd kan worden geconcludeerd dat kleinere vervoerpartijen alleen inschrijven op concessies met een beperkte omvang. Er kan dus worden gesteld dat alleen de ‘ABC-bedrijven’ op grote concessies kunnen inschrijven. Dit kan strategisch gedrag oproepen en/of een prijsopdrijvend effect hebben.

In de Implementatienota van het DG Personenvervoer (1996) spreekt de wetgever van een streefbeeld van tenminste 5 à 6 vervoerbedrijven die inschrijven op een openbare aanbesteding. Deze vervoerbedrijven dienen ook zelfstandig mee te kunnen dingen. Dat hier momenteel geen sprake van is mag duidelijk zijn. Zeker wanneer ook naar de eigendomsverhoudingen van kleine partijen wordt gekeken. De uitgestelde aanbesteding van de stadsvervoermarkt (en daarmee toetreding van GVB-en) kan hier mede oorzaak aan zijn, maar is niet geheel verklarend.

In gesprekken met de vervoerbedrijven (Arriva, Connexxion, BBA, SVN en Syntus) werd meerdere malen opgemerkt dat zelfs vervoerbedrijven van mening zijn dat er geen sprake is van concurrentie bij inschrijving op grote concessies. Enkele partijen zijn zelfs van mening dat er minstens een vierde grote partij (BBA wordt nog als derde grote partij gerekend) de markt moet betreden om van marktwerking bij in omvang grote concessies te kunnen spreken. Daarnaast ervaren bijna alle concessieverleners een beperkte concurrentiedruk in de hele openbaar vervoermarkt. De ‘ABC-bedrijven’ als enige inschrijvers wordt niet als genoeg ervaren, maar ondanks dat de winstgevendheid van Connex en Connexxion (de winstcijfers van Arriva Nederland zijn niet bekend) toeneemt, zijn er maar weinig toetreders.

Het doel van dit paper is een aanbeveling te doen om de concurrentie die aanwezig is bij de aanbesteding van openbaar vervoersconcessies te vergroten. Hierbij wordt vooral de invloed van de omvang van de concessie beschouwd en zal deze ook in de aanbevelingen voldoende aandacht krijgen. Om dit doel te bereiken zal de marktwerking in aanbestedingen worden verklaard. De openbaar vervoermarkt zal worden beschreven in hoofdstuk 2 en er zal stil worden gestaan bij de ontwikkelingen. Specifiek zullen daarbij de concessies worden bekeken en daarbij worden de voor- en nadelen van verschillende omvangsgroottes van concessies worden belicht en de opvattingen van concessieverleners daarover. Daarna zal in hoofdstuk 3 een korte samenvatting volgen van de conclusies die getrokken mogen worden wanneer de Nederlandse openbaar vervoermarkt vergeleken wordt met buitenlandse openbaar vervoermarkten. De omvang van de concessie staat echter centraal. De hoofdvraag van het onderzoek is dan ook: *“Welk effect heeft de concessieomvang op de marktwerking in het openbaar vervoer en hoe kan dit verbeterd worden?”*

Dit paper heeft alleen betrekking op de marktwerking gedurende de aanbesteding van openbaar busvervoer. Vanwege de complexiteit valt het railgebonden regionale vervoer hier niet onder en zal alleen gekeken worden naar de openbare busmarkt. Omdat dit paper over marktwerking gaat, vallen de gemeentelijk vervoerbedrijven (GVB-en) buiten de scope van dit paper. Dit paper beperkt zich daarnaast verder tot de periode na inwerkingtreding van de Wp2000 op 1 januari 2001. Benadrukt dient te worden dat dit paper geen heroverweging van de Wp2000 inhoudt, maar een eventuele verdere invulling ervan.

## 2. De openbaar vervoermarkt in kaart

### 2.1 Inleiding

Nederland telde bij invoering van de Wp2000 35 OV-concessieverleners welke 86 concessies verleenden. De concessieverleners waren in te delen in 7 WGR+gebieden, 12 provincies en 16 VOC gemeentes. Per 1 januari 2004 is de concessiebevoegdheid van VOC-gemeentes vervallen. Wel houden deze gemeentes gedurende de looptijd van de verleende concessie hun bevoegdheden. De bevoegdheid om concessies te verlenen werden overgedragen aan een WGR+gebied of provincie (afhankelijk van welke autoriteit verantwoordelijk was voor het vervoer om de stad heen). De WGR+gebieden zijn daardoor inmiddels verantwoordelijk voor 22 concessies (68% omzetaandeel van de totale OV-markt) en de provincies voor 53 concessies. (Evaluatie Aanbesteding OV-concessies, 2004)

Mede door de versnippering van bevoegdheden om concessies te verlenen is Nederland verdeeld in vele concessiegebieden. De gebiedsgrenzen van een concessieverlener liggen vast, maar de concessiegebiedsgrenzen van afzonderlijke concessies liggen niet vast maar worden regelmatig gherdefinieerd door de concessieverlener. Gebieden worden dan



Figuur 2. Concessiegebieden in Nederland (2004)

samen gevoegd of herverdeeld. In figuur 2 is een kaart van Nederland ingevoegd met de verschillende concessiegebieden zoals die in 2004 waren vastgesteld in het Kabinetsstandpunt Aanbesteding Stads- en Streekvervoer. Inmiddels zijn er al weer een aantal gebieden gesplitst en herverdeeld. Hierbij valt te denken aan de regio rond Leiden en de provincie Noord-Brabant die de concessie had opgesplitst in Oost- en West Brabant en de vier grote steden Breda, Tilburg, Den Bosch en Oss in een aparte concessie had opgenomen. Hiervan zijn nu vier concessies gesmeed: de Meijerij, Oost-, Midden-

en West-Brabant. Sommige concessies zijn niet zichtbaar in figuur 2, zoals treinverbindingen (Tiel-Arnhem), enkele tramlijnen (IJsselstein-Utrecht) en buslijnen (Breda-Utrecht).

Ook is er soms sprake van concessies die de territoriale gebiedsgrenzen van de concessieverlenende overheid overschrijden zodat de gebiedsafbakeningen niet strak gedefinieerd zijn. De wetgever heeft de regionale concessieverlener de verantwoordelijkheid gegeven concessies te verlenen. Deze dient in principe niet het grondgebied van de concessieverlener te overschrijden. De wetgever geeft echter aan dat het wenselijk kan zijn een concessie te verlenen die de territoriale gebiedsgrenzen overstijgt. Daarom kiezen deze overheden er vaak voor de concessie(s) gezamenlijk aan te besteden. Overheden mogen deze concessies dan gezamenlijk aanbesteden (en verantwoordelijkheden knippen), de aanbesteding overlaten aan één concessieverlener, de ander de lijn laten gedogen op zijn grondgebied of de lijn splitsen. Deze laatste optie heeft natuurlijk niet de voorkeur, hoewel kortere lijnen wel een kleinere kans op vertraging geeft. In de herziening van de Wp2000 is aangegeven dat het overleg over grensoverschrijdende lijnen moet resulteren in goede afspraken over de afstemming van het OV tussen aangrenzende concessiegebieden. De grenzen in figuur 2 zijn dus de concessiegrenzen en niet de grenzen van de concessies die (gezamenlijk) worden aanbesteed.

Te zien valt dat de concessiegebieden erg verschillen in gebiedsomvang. Het concessiegebied Groningen-Drenthe (GGD) is erg groot. In Utrecht en Zuid-Holland daarentegen zijn concessiegebieden erg klein doordat het geografische gebied van respectievelijk het WGR+gebied BRU en Haaglanden/SRR midden in de provincie ligt. Daarnaast is het ook mogelijk om meerdere concessies in één geografisch gebied te verlenen. De splitsing kan dan bijvoorbeeld in modaliteit zitten. Een voorbeeld hiervan is het apart aanbesteden van de aparte bus- en tramconcessie in Utrecht/Nieuwegein/IJsselstein.

Om verwarring te voorkomen wordt onder de omvang van de concessie vanaf nu de waarde van het openbaar aangeboden perceel per jaar bedoeld en niet de geografische omvang. Weliswaar hangt dit samen met het oppervlak van het gebied, maar ook met de openbaar vervoerdichtheid en de concessievoorwaarden. De tijdsduur van een concessie is meestal gelijk aan de maximale wettelijke tijdsduur, deze was 6 jaar. Het gebied Groningen-Drenthe (nummer 1 en 11 in figuur 2) is samen aanbesteed, zodat we het hierna als één concessie zien. De risico's voor een vervoerder hangen immers samen met de grootte van de aanbesteding en niet met concessieverlener.



## 2.2 *Trend omvang concessies*

Wanneer er wordt gezocht naar een trend in de omvang van verleende concessies blijkt deze ondanks de Wet openbaarheid van bestuur uit 1991 moeilijk vast te stellen. Natuurlijk is de gebiedsgrootte redelijk eenvoudig vast te stellen, maar de precieze waarde van de verschillende offertes is moeilijker te achterhalen omdat nogal wat concessieverleners deze niet willen verstrekken. De enige bruikbare gegevens zijn uit een overzicht van Berenschot (2004) en uit persberichten van winnende vervoerders te halen.

Het is daarbij opmerkelijk dat Connexxion na veel te hebben verloren na invoering van de Wp2000 de meeste recente uitgeschreven concessies bijna allemaal heeft gewonnen, waaronder concessies in Drenthe, Overijssel (zittende vervoerder was Arriva), Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant (zittende vervoerder was BBA).

Wanneer er wordt gekeken naar de geografische omvang van het concessiegebied is vast te stellen dat de GGD-concessie (3 samengevoegde concessies), maar ook Twente, Friesland en Noord-Brabant de grote gebieden zijn. De concessieverleners van het GGD-gebied hebben besloten gezamenlijk aan te besteden met het oog op vervoerintegratie en reizigerscomfort. Daarnaast loste een gezamenlijke aanbesteding het probleem van de vele gemeente- en provinciegrensoverschrijdende lijnen op en kon het gewenste geïntegreerde net van stads- en streekbussen, waarmee al een begin was gemaakt, makkelijker worden uitgebouwd. De GGD-overheden verwachtten ook nog hun kennis te kunnen bundelen en door schaalvergroting meer vervoer tegen een scherpere prijs te kunnen realiseren. Vervoerders en consumentenorganisaties maakten echter bezwaar tegen de omvang van de concessie. De concessie zou te groot zijn, waardoor slechts een beperkt aantal marktpartijen kon meedingen, concurrentie werd belemmerd en er juist een hogere prijs zou worden vastgelegd. Daarmee zou de doelstelling, maar ook de werking van de Wp2000 schade worden aangedaan. In de praktijk week het aantal marktpartijen bij de aanbesteding van de GGD-concessie niet af van het aantal marktpartijen bij veel andere aanbestedingen. De gemeente Groningen is daarbij van mening dat Arriva een relatief kleine subsidie nodig had, welke als een kwantumkorting vanwege de omvang van het concessiegebied kan worden gezien. Ook Arriva meent dat de schaalgrootte heeft geleid tot meer efficiëntie. Veel andere concessieverleners en Van Twist (1999) zijn van mening dat er niet zoiets bestaat als schaalvoordeel voor grote busconcessies.

Tegenover deze grote concessie hebben de provincies Flevoland, Friesland en Groningen juist besloten om een buslijn van Groningen naar Lelystad (maar ook het stadsvervoer in Lelystad en de lijn Utrecht-Breda) als een solitaire lijn aan te besteden, omdat zij hoopten op die manier meer concurrentie uit te lokken, bijvoorbeeld vanuit de touringcarsector. Ook hier hebben drie (gecombineerde) inschrijvers een offerte ingediend. De concessie is aan Connexxion gegund op basis van de laagste prijs.

De omvang in omzet van de GVB-gebieden is erg groot, maar deze valt voorlopig buiten de afbakening van dit paper omdat het vooralsnog niet om openbaar aanbestede gebieden gaat. Het is nu ook nog niet duidelijk of er sprake van splitsing in meerdere concessies zal zijn. WGR+gebied ROA heeft dit in 2004 voor de Amsterdamse (GVB-)markt uitgebreid laten onderzoeken door KPMG en de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarbij de conclusie was dat splitsing in meer dan 4 concessies (metro-, tram- en 2 tot 3 busconcessies) zeker wenselijk is. Omvangrijke concessies zijn kennelijk niet wenselijk.

In de 'Evaluatie Aanbesteding OV-concessies' van eind 2004 wordt geconcludeerd dat er sprake is van een toename van de gemiddelde omvang. Ook wanneer naar het recente ontwikkelingen wordt gekeken; de integrale aanbesteding van concessies rond Leiden, het samenvoegen van concessies van de provincie Noord-Brabant (van 7 naar 4 concessies) en BRU (samenvoegen alle concessies met stadsvervoer) wordt deze conclusie ondersteund.

Uit deze uiteenzetting valt op te maken dat er altijd al sprake is geweest van grote concessies, maar dat een aantal opdrachtgevers bewust lijkt te kiezen voor een omvangrijker concessiegebied. Er worden immers concessies samengevoegd en er ontstaan grensoverschrijdende samenwerkingen, bijvoorbeeld tussen de provincie Overijssel en de provincie Flevoland (concessiegebied IJsselmond). Van opsplitsing van concessiegebieden is geen sprake. Ook is het totaal aantal concessies met meer dan 10 teruggelopen na invoering van de Wp2000. De verwachting is dat het aantal concessies verder zal afnemen.

### 2.3 *Inschrijvers*

Na analyse van de concessies blijkt dat de 'ABC-bedrijven' op de meeste aanbestede concessiegebieden hebben ingeschreven. Opvallend is wel dat ze niet op alle concessies hebben ingeschreven. Zo hebben Connexxion en BBA niet ingeschreven voor de concessies op de Waddeneilanden en schrijft Connexxion niet in waar dochterbedrijf Hermes inschrijft.

Stadsvervoer Nederland (SVN) is steeds actiever en schrijft vooral op multimodale concessies in, al bepaalt Connexxion vermoedelijk waar SVN dat mag. Syntus, Hermes en TCR blijken niet zo vaak op een openbare aanbesteding te hebben ingeschreven. Daarnaast kan worden geconstateerd dat geen enkele buitenlandse vervoerder direct op een openbare aanbesteding heeft ingeschreven, maar dat buitenlandse bedrijven toetreden via overnames.

Concessieverleners geven aan dat de inschrijvingen op een concessie over het algemeen slechts een beperkt aantal vervoerders betreft. Hierbij zijn het voornamelijk de reeds op de Nederlandse markt aanwezige vervoerbedrijven die op de concessie inschrijven. Betrokkenen merken op dat de Nederlandse markt mede door de bekostigingssystematiek te ingewikkeld is voor buitenlandse toetreders om via een aanbesteding toe te treden. Toetreding via het overnemen van Nederlandse vervoerders heeft wel plaatsgevonden (Arriva en Connex).

Opmerkelijk is dat het dienstregelingsuur(DRU)tarief sterk daalt als de inschrijvers het gebied als strategisch in hun vervoermarkt zien, een voorbeeld is de onlangs door Connexxion gewonnen concessie Twente waar een DRU-tarief van 60 euro is berekend, terwijl dat tarief elders rond de 70-75 euro ligt. Op de korte termijn is dit gunstig voor de provincie Twente.

Tabel 1. Voor- en nadelen van verschillende concessieomvang

	<b>Grote concessie</b>	<b>Kleine concessie</b>
<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overstapmogelijkheid voor reizigers vergroten zodat er minder barrières tussen concessiegebieden zijn.</li> <li>• Langere buslijnen zijn mogelijk zodat minder vaak hoeft worden overgestapt.</li> <li>• Samenhangend vervoeraanbod</li> <li>• Overheid verwacht kostenvoordeel bij uitschrijven en beoordelen van grote concessie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenvoordeel door concurrentie omdat meer partijen meedoen.</li> <li>• Simpelere bestekken.</li> <li>• Vaker/groter leereffect en kennisopbouw overheid.</li> <li>• Stuurvermogen overheid neemt toe.</li> <li>• Concessies van meerdere miljoenen zijn nog altijd vervoerkundig en financieel van voldoende omvang [KPMG/EUR, 2004].</li> <li>• Ontwikkefunctie makkelijker bij de vervoerder te leggen.</li> </ul>
<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het algemeen geldt dat de financiële risico's (bijvoorbeeld door tegenvallende reizigersopbrengsten of hoge afschrijvingskosten op nieuw materieel) groter zijn, waardoor alleen de grote vervoerders kunnen inschrijven.</li> <li>• Kleiner aantal marktpartijen dat kan meedoen.</li> <li>• Complexe bestekken.</li> <li>• Weinig routine met concessieverlening voor (tenderteams van) vervoerders én concessieverleners.</li> <li>• Verlies grote concessie kan einde bedrijf zijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaker aanbesteding.</li> <li>• Meer administratieve lasten voor zover overheden als vervoerders.</li> <li>• Meer uitvoeringspraktijk overheid met eventueel bijbehorende kosten.</li> <li>• Afstemming nodig tussen concessiegebieden/concessiegunning.</li> <li>• Versnippering van het OV-aanbod.</li> <li>• Wegvallen schaalvoordeel.</li> <li>• Veel overleg tussen concessieverleners en vervoerders.</li> </ul>

De vraag is dus vooral of de gemaakte aanbestedingskosten van vaker kleinere concessies uitschrijven opwegen tegen de kostenreductie die eventueel optreedt als er een grotere concurrentiedruk ontstaat op de korte termijn en op de lange termijn het afwenden van het risico op een privaat monopolie. Omdat de kosten zo concessiespecifiek zijn durft geen enkele geïnterviewde hier uitspraken over te doen en lijkt er geen eenduidige conclusie te trekken. Ondanks dat de aanbestedingskosten niet rechtevenredig zijn met de omvang van de concessie valt op dat ook kleine concessies prima openbaar aanbesteed kunnen worden en hun DRU-tarief niet per definitie hoger ligt, terwijl er wel meer innovatie is in kleine concessies, welke dan als een ‘proeftuin’ fungeren.

#### 2.4 *Motivatie concessieverleners*

Veel concessieverleners denken na over een geschikte omvang van het concessiegebied. Aanleiding voor deze discussie wordt mede gevormd door het opheffen van de VOC-status van gemeentes en de daarmee samenhangende herverdeling van de concessiebevoegdheden. Een groot aantal concessieverleners constateert daarbij dat met het huidige aantal inschrijvers er geen sprake is van een hoge concurrentiedruk bij inschrijvingen.

De keuze voor de omvang van een concessie wordt door concessieverleners vooral gerechtvaardigd door een vervoerkundig argument. De omvang van de concessie moet groter worden gemaakt omdat hierdoor het netwerk van OV-diensten beter op elkaar kan worden afgestemd. Concessieverleners vinden aanbestedingen moeilijk en hopen daar in één keer vanaf te zijn. Wanneer er wordt teruggekeken naar tabel 1 dan kan worden opgemerkt dat van de genoemde nadelen van kleine concessies alleen versnippering van het OV-aanbod wordt genoemd. De andere nadelen ervaren veel concessieverleners niet als groot. Verder valt op dat concessieverleners zich absoluut niet met de markt wensen bezig te houden en allemaal een korte termijn politiek bedrijven. Het verkleinen van het aantal partijen in de OV-markt baart de concessieverleners zorgen, maar enige sturing om dat te veranderen wensen ze niet toe te passen omdat het wordt niet als hun verantwoordelijkheid wordt gezien.

De standpunten van concessieverleners zijn verder in te delen in drie groepen:

- Tegen de verplichte aanbesteding in de Wp2000. Hiermee weigeren de concessieverleners de concurrentiedruk te vergroten. De concessieverleners zien de openbare aanbesteding als “stok achter de deur” die alleen ingezet hoeft te worden als de onderhandse gunning niet efficiënt genoeg wordt uitgevoerd. BRU is zelfs van plan al haar concessies, ook die van het gemeentelijk vervoer, samen te voegen tot één grote concessie.

- Voor de verplichte aanbesteding in de Wp2000 maar tegen vervoerders die de ontwikkelfunctie op zich nemen. Het doel is de concessies op den duur te verkleinen (lijnsgewijze aanbesteding) en hiermee concurrentie te bevorderen. Omdat er anders afstemmingsproblemen zijn moet de ontwikkelfunctie naar de overheid worden overgeheveld. Deze wordt dan vaak in een openbaar vervoerbureau welke onder de concessieverlener valt ondergebracht. Andere concessieverleners spreken hier schande van, omdat het tegen de gedachte van de Wp2000 zou ingaan.
- Voor de verplichte aanbesteding in de Wp2000 met vooral de huidige situatie behouden. Deze partijen zijn wel van mening dat er nauwelijks sprake is van echte concurrentie, maar vinden het geen rol van de overheid deze te forceren.

De toezichthouder (Vervoerkamer van de NMa) kijkt ‘met argusogen’ naar de markt maar heeft onvoldoende wettelijke bevoegdheden om in te grijpen. Het is dus belangrijk dat de concessieverleners bij de vaststelling van de aan te besteden concessiegebieden, naast vervoerkundige overwegingen, zelf ook marktoverwegingen als toetredingsdrempels en risico’s voor de vervoerders meewegen. Het aanbesteden van te grote concessies beperkt de concurrentie en leidt tot grote risico's voor de vervoerders. Bij te kleine concessies is een aanbesteding niet meer efficiënt. De problematiek van afstemming van grensoverschrijdende lijnen is bij kleine gebieden complexer, doordat deze afstemming vaker moet plaatsvinden. Toch mag dit geen doorslaggevende reden zijn omdat dit ongeacht de omvang van de concessie toch zal moeten gebeuren en deze afstemming niet moeilijker is dan dat het in elkaar zetten van een samenhangend lijnennet. Het gebruikte vervoerskundige aspect is daarmee ongeldig geworden.

Hoewel niet verwacht mag worden dat er nog eens aanzienlijk lagere kosten kunnen worden bereikt in het al aanbestede vervoer, is er veel onwetendheid. Niemand durft een uitspraak te doen of het vergroten van het aantal partijen verdere voordelen zal opleveren, omdat de concurrentie nu al scherp is tussen Arriva en Connexxion. Wel kan worden gesteld dat de overheid (regionale partijen, Vervoerskamer en de NMa) opvallen door hun afwachtendheid, terwijl de ambitie van de Wp2000 hoog is.

Als de regionale overheden de verantwoordelijkheid niet op zich nemen (of opgelegd krijgen) om met de concessieomvang te sturen, dat zal er op een andere manier gestuurd moeten worden, zoals in hoofdstuk 4 zal worden betoogd.

### **3. Vergelijking met buitenlandse openbaar vervoermarkten**

In Nederland zijn er geen concessiemarkten die voldoende overeen komen met de regionale openbaar vervoermarkt. Deze vervoermarkt lijkt al de meest vooruitstrevende markt op het gebied van marktwerking. Wanneer de vergelijking met het spoor wordt gemaakt is vast te stellen dat de exploitatieconcessie van het hoofdspoor veel omvangrijker is. Dit is te verklaren door de geclaimde complexiteit van het netwerk. Het splitsen van het rendabele en het (regionale) ‘onrendabele’ deel lijkt een stap in de goede richting. Wel valt te concluderen dat hoe groter de concessie is, hoe minder sprake van marktwerking en concurrentie. Deze redenering kan worden doorgetrokken naar de openbaar vervoermarkt: een omvangrijke concessie kan problemen met de concurrentie teweegbrengen.

Dat de kosten omlaag gaan wanneer er meer concurrenten op de markt verschijnen behoeft geen uitleg meer. Hoeveel inschrijvingen er op openbare aanbestedingen moeten zijn is niet af te leiden uit de concessiemarkten in Nederland, daarvoor zijn de markten te verschillend. Wanneer er echter naar de buitenlandse openbaar vervoermarkt wordt gekeken, zijn er wel conclusies te trekken. Het valt op dat wanneer de omvang en het risico van de concessie beperkt is (bijvoorbeeld bij een lijnconcessie) het aantal inschrijvers aanzienlijk toeneemt. De situatie in Scandinavië dwingt alleen tot voorzichtigheid; de lijnvoering ligt hier grotendeels bij de overheid en toch neemt de concentratie toe (en daarmee de concurrentie af). De positionering van de ontwikkelfunctie in Nederland lijkt hiermee een compromis.

Wanneer er naar concurrentie op buitenlandse openbaar vervoermarkten wordt gekeken kunnen er ook uitspraken over de concurrentiedruk worden gedaan. Te zien valt dat Nederland het relatief gezien niet zo slecht doet, omdat er hier nog geen sprake is van een privaat monopolie op de vervoermarkt maar dat er met de huidige ontwikkelingen wel gevaar aanwezig is. De openbaar vervoermarkt in Nederland kenmerkt zich door marktconcentraties. In tegenstelling tot het buitenland ontbreken er in Nederland zelfstandige kleinere partijen die de markt kunnen openbreken. Vermoedelijk komt dit doordat in het buitenland de markt minder toetredingsdrempels kent. Nederland heeft een ondoorzichtige markt en concessieverleners stellen strenge eisen aan bussen. In het buitenland is ook een directere tariefstructuur en rijden er minder lagevloer bussen waardoor er meer synergie is tussen het openbaar en besloten busvervoer. Er moet wel worden opgepast voor een privaat monopolie.

#### 4. Oplossingen uitgewerkt

Er ontstaat steeds meer een situatie van grote aanbestedingen met een beperkt aantal inschrijvers. Om concurrentie te stimuleren zou de overheid een aantal middelen kunnen inzetten die uiteindelijk allemaal ten doel hebben meer partijen op de aangeboden concessies te kunnen laten inschrijven, dit kan indirect door het aanbieden van vervoer aantrekkelijker te maken of direct door kunstmatig een nieuwe partij te introduceren. Een aantal oplossingen staan in de eerste kolom van tabel 2 opgesomd.

Tabel 2. Oplossingen beoordeeld

Oplossing	Doel/uitleg	Impact op markt	Uitvoerbaarheid	Wenselijkheid
Minder exclusiviteit in de concessie	Vervoeraanbod open voor initiatief van marktpartijen, zonder dat de zittende vervoerder zich kan beroepen op exclusiviteit.	++	++	--
Kortere concessieperiode	Concessies aantrekkelijk maken voor kleinere partijen	0	++	-
Opbrengstrisico verminderen	Concessies aantrekkelijk maken voor kleinere partijen	0	++	-
Opsplitsen in aparte concessie 'vaste' basislijnen	Concessies aantrekkelijk maken voor kleinere partijen	+	0	-
Ontwikkeelfunctie bij de overheid	Concessies aantrekkelijk maken voor kleinere partijen	+	+	0
Beperken grote concessies	Concessies aantrekkelijk maken voor kleinere partijen	0	++	++
Andere overheidsinstantie als concessieverlener	Herschikking van concessies en grotere afstand tussen partijen en daardoor transparantere aanbestedingsprocedure.	0	+	-
GVB-markt	Introductie van nieuwe partij met schaalgrootte	-	-	+
Europese toetreding	Introductie van nieuwe partij met schaalgrootte	?	Nvt	?
Gezamenlijke offrenen kleinere vervoerpartijen	Introductie van nieuwe partij met schaalgrootte	0	0	0
Opsplitsen Connexxion	Introductie van nieuwe partij met schaalgrootte	+	--	+
Marktmachtregulatie	Marktmachtartikelen in de Wp2000 in werking laten treden en concentraties voorkomen	++	--	+

In de tweede kolom staat het doel en eventuele uitleg van de maatregel en in de laatste drie kolommen zijn de oplossingen beoordeeld. Het mag duidelijk zijn dat deze oplossingen gesorteerd zijn op zwaarte van het sturingsmechanisme. Als de eerste optie(s) de concurrentiedruk genoeg zou laten toenemen en beheersbare bijwerkingen heeft is deze te verkiezen. De meest kansrijke opties worden hieronder verder uitgewerkt:

- *Beperken grote concessies*

Er zou een richtlijn kunnen komen die beperkingen stelt aan de omvang van concessies. Omdat de Wp2000 gericht is op concurrentie zou deze richtlijn rechtvaardig zijn nu blijkt dat concessieverleners zo divers met de Wp2000 omgaan. Door het beperken van de omvang van (of het creëren van meer diversiteit in) de concessie ontstaan kleine concessies en daarmee wellicht ook meer toetredende marktpartijen omdat deze nu ook de risico's van de concessie kunnen dragen. Dit vereist wel een grotere rol van bijvoorbeeld de Vervoerkamer, omdat deze dan zou moeten beoordelen of er een uitzondering voor een grote concessie op basis van vervoerkundige argumenten kan worden gemaakt.

- *Opsplitsen Connexxion*

De Staat der Nederlanden is 100% eigenaar van Connexxion. Meerdere malen zijn er in de Tweede Kamer vragen gesteld wanneer Connexxion zou worden verkocht en het is een goede zaak dat dit door het ministerie van Financiën nu spoedig zal gaan gebeuren. (Financieel Dagblad, 2005) Voordat Connexxion echter kan worden verkocht moet de overheid als enig aandeelhouder beslissen de dochterondernemingen van Connexxion (Hermes en Syntus) af te splitsen om een 'level playing field' te creëren en daarmee meer marktpartijen te introduceren met schaalgrootte. Omdat het belang dat de provincie Limburg in Hermes heeft ook al wordt afgestoten kunnen deze gesplitste bedrijven hierna zelfstandig verder.

Bij de laatste aanbestedingen (bijvoorbeeld Twente) valt het een aantal vervoerbedrijven op dat Connexxion haar marktmacht enigszins zou misbruiken. Hoewel dit niet hard valt te maken, heeft Connexxion de schijn tegen. Ook bij de concessies in Noord-Brabant heeft Connexxion (en dochterbedrijf Hermes) BBA een aanzienlijke slag toegebracht. Het is daarom zaak hier nu wat aan te doen.

Het Ministerie van Financiën beheert de aandelen van Connexxion. Het doel is rendement op het staatsbezit te hebben. Splitsing is hierin waarschijnlijk een dure optie. De marktmacht (door schaalgrootte) van Connexxion is geld waard. Door splitsing wordt de onderneming minder waard en dit is niet in het belang van de eigenaar. Toch moet de marktwerking hier prevaleren.

Het belangrijkste is dus de banden van Connexxion met Hermes en Syntus te doorbreken en alle partijen te verzelfstandigen om meer bedrijven te creëren die het aanzienlijke marktaandeel van Connexxion wellicht kunnen terugbrengen. Hiermee kan dus op een



subtiel manier het aantal onafhankelijke partijen worden uitgebreid omdat Hermes en Syntus al redelijk zelfstandig opereren. Een verdere splitsing van Connexxion, zoals ook met VSN in het verleden is gebeurd, zou ook mogelijk zijn maar met de voorgestelde oplossing vergeleken is verdere splitsing erg radicaal. Het opleggen van deze splitsing zou daarbij veel moeilijkheden met zich meebrengen en veel weerstand veroorzaken.

- *Marktmachtregulatie*

Marktmachtregulatie wordt als laatste kansrijke optie gezien. Het in werking laten treden van de artikelen heeft een nog grotere impact dan het splitsen van Connexxion. Ecorys zegt in 2002 het volgende over deze artikelen: “In landen waar al langer sprake is van aanbestedingen blijkt dat er in het algemeen sprake is van een sterke concentratie en een beperkt aantal biedingen. Toch is nergens in het buitenland gekozen voor sectorspecifieke regulering (afgezien van een enkel voorbeeld in Denemarken), maar reguleert men de concurrentieverhoudingen via de algemene mededingingswetgeving. (...) De marktmachtartikelen heffen de genoemde concurrentiebelemmeringen veelal op een indirecte manier op. In veel gevallen zijn er ook meer directe manieren mogelijk, zoals het (deels) verkopen van overheidsbezit. (...) Gezien de nadelen van inwerkingstelling van de marktmachtartikelen en de indirecte wijze waarop deze concurrentiebelemmeringen opheffen, adviseren we daarom de concurrentie via andere maatregelen dan de marktmachtartikelen te bevorderen.” Wanneer er geen andere mogelijkheden zijn of deze niet haalbaar zijn kunnen alsnog de marktmachtartikelen worden ingezet. Hierdoor zou er een maximale omvang aan een inschrijvend vervoerbedrijf worden gesteld en hierdoor worden partijen (Arriva en Connexxion) uitgesloten. Dit zal op de korte termijn tot minder inschrijvers leiden en wellicht tot een hogere prijs. Op de lange termijn kan deze maatregel leiden tot een gezondere markt met mededinging en meerdere kleinere partijen. Connexxion zal zichzelf wellicht (net als VSN) opsplitsen om toch mee te mogen dingen. Na het ontstaan van gezonde verhoudingen in de openbaar vervoermarkt zouden de marktmachtartikelen weer buiten werking kunnen treden zodat de administratieve handelingen voor de overheid en de vervoerders beperkt blijven. De invoering van de marktmachtartikelen moet echter een laatste redmiddel zijn, wanneer alle andere maatregelen falen, dit is nu niet het geval, waardoor deze maatregel nog niet nodig is.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

De landelijke overheid heeft per 1 januari 2001 de Wp2000 ingevoerd. Van een organiserende overheid werd ze een faciliterende overheid welke voorwaarden voor marktwerking, in het heden maar ook met oog op de toekomst, moet scheppen. De markt die ze faciliteert is daarbij een complexe dynamische markt die nog lang niet volwassen is. Het risico om deze met de Wp2000 drastisch omgegooid markt aan haar lot over te laten is te groot; op termijn zal de overheid dan weer de prijs betalen van inefficiëntie van een mono/duopolist. Nederland zou daarom net zoals Frankrijk (waar de decentralisatie van de overheid gepaard is gegaan met een tegenbeweging van versterking van de greep van de centrale overheid) moeten handelen. De centrale overheid dient een grotere rol te spelen óf aanvullende voorwaarden (in de Wp2000) te stellen en kan zich pas verder terugtrekken wanneer gezonde marktomstandigheden aanwezig zijn en de markt volwassen is.

*“Welk effect heeft de concessieomvang op de marktwerking in het openbaar vervoer en hoe kan dit verbeterd worden?”* is de hoofdvraag van dit paper. Er is geconstateerd dat de concessieomvang een negatieve relatie heeft met marktwerking in de openbaar vervoermarkt. De vraag hoe marktwerking verbeterd kan worden is echter moeilijker te beantwoorden. Het aantal inschrijvende partijen en daarmee concurrentie is gerelateerd aan de omvang van de uitgeschreven concessie. Het is daarom zaak om te zorgen dat er een divers aanbod van concessies wordt aanbesteed. Ondanks dat er argumenten zijn te bedenken om de concessieomvang te vergroten, houden dit soort argumenten onvoldoende rekening met het langetermijnperspectief van de openbaar vervoer markt. Deze belangen worden nu onvoldoende behartigd. De uitvoerende regionale concessieverleners hebben namelijk andere prioriteiten dan de landelijke overheid. Omdat de regionale overheden geen verantwoordelijkheid nemen voor het langetermijnperspectief van de markt en niet uniform opereren is het aan de landelijke overheid om de diversiteit in concessies krachtiger te stimuleren.

Voordat dit kan gebeuren zal eerst een marktbeeld aanwezig moeten zijn. De Wp2000 bevat een bepaling die de Minister de mogelijkheid biedt over een marktbeeld te beschikken. Concessieverleners worden namelijk geacht de uitkomsten van een aanbesteding aan de Minister te rapporteren. Op de naleving van het betreffende artikel wordt tot op heden niet toegezien. De Minister zou haar bevoegdheden hierin moeten delegeren naar de

Vervoerkamer van de NMa. Dit vergroot de mogelijkheden van de Vervoerkamer om haar toezichthoudende rol uit te voeren en tijdig te kunnen rapporteren wanneer de markt niet voldoende functioneert. Daarnaast moet de Vervoerkamer een beeld krijgen van de prijsvorming in het openbaar vervoer. Dit is mogelijk doordat de vervoerders een vergoeding krijgen voor het uitvoeren van de concessie en de Vervoerkamer of de Mededingingsautoriteit vervoerders dus steekproefsgewijs kan dwingen informatie over te dragen om deze te analyseren, zodat kan worden beoordeeld of er geen sprake is van machtsmisbruik en de informatieachterstand die de overheid heeft opgelopen kan hierdoor worden ingelopen.

Op basis van dit paper kan verder worden geconcludeerd dat, mede gelet op de nadelen van het inwerkingstellen van de marktmachtartikelen, concurrentie vooralsnog via andere maatregelen dan de marktmachtartikelen moet worden bevorderd en afgewacht moet worden hoe de openbaar vervoermarkt zich de komende jaren ontwikkelt. De bureaucratie (met toetsing vooraf) die inwerkingstelling zou opleveren weegt nog niet op tegen de mogelijke voordelen. De markt en de concessieverleners moeten echter wel grondiger worden gecontroleerd, want hoewel de markt nog niet volwassen is en er nog meer ontwikkelingen kunnen worden verwacht is de tendens van grotere concessies en minder maar dominantere spelers wel zichtbaar. Om ook in de toekomst voorwaarden voor marktwerking te kunnen blijven scheppen moet de landelijke overheid nadere voorwaarden aan concessies stellen. Er moet worden gestreefd naar meer uniformiteit in de uitvoering van de concessieverleners en er moet genoeg diversiteit in de concessieomvang zijn; de trend van steeds omvangrijkere concessies moet gestopt worden, zodat ook nieuwe toetreders een kans houden. Dit kan via aanvullende regelgeving in de Wp2000, maar ook door afspraken met concessieverleners te maken om eerst hun concessieomvang te laten toetsen door bijvoorbeeld de Vervoerkamer. Bovendien moet gestimuleerd worden dat Connexxion als staatsbedrijf Hermes en Syntus afstoot voordat het verkocht wordt, om een dominerende speler te voorkomen.

Hoewel de markt zelf dynamisch is, is dit nog niet van alle vervoerders te zeggen. Er lijkt nogal wat diversiteit onder vervoerders te zijn, maar bedacht moet worden dat de openbaar vervoermarkt een 'kleine club' blijft waar het risico van onderlinge (prijs)afspraken altijd aanwezig blijft.

De mogelijke inwerkingtreding van de marktmachtartikelen, moet voorlopig als "stok achter de deur" worden gebruikt om te agressieve markuitbreidingen van de dominante spelers af te remmen.

## Literatuur

AGV/Vu Amsterdam (2004), *Evaluatie Aanbesteding OV-concessies*

Amerongen, van (2005), *Concessieomvang en marktwerking in het openbaar vervoer*

Berenschot (2004), *Evaluatie aanbesteding OV-concessies*

Ecorys (2002 en 2005), *Concurrentieverhoudingen en marktmacht in het OV*

Koninklijk Nederlands Vervoer (2004), *Magazine Nederlands Vervoer*, meinummer

Ministerie van Economische Zaken (2002), *Openbaar busvervoer op de goede weg?*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *De concessie, 'revival' van een oud instrument?*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Kabinetsstandpunt Aanbestedingen Stads- en Streekvervoer*

MuConsult (2003), *Stimulering concurrentie bij aanbesteding OV-concessies*

MuConsult (2004), *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het regionale spoor-, stads- en streekvervoer*

Tweede Kamer (1999), *Nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer en besloten busvervoer (Wet personenvervoer 2000)*, vergaderjaar 1998-1999, 26 456, nr. 3

Tweede Kamer (2003), *Brief van de Minister aan V&W*, vergaderjaar 2003-2004, nr. 71

Van Twist, *Marktwerking op weg*, 1999

Twynstra Gudde (2005), *Factsheets en interviewverslagen Evaluatie Wp2000*