

## **De Ademende Concessie**

**Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer**

Wijnand Veeneman, TU Delft Faculteit TBM, [W.W.Veeneman@tbm.tudelft.nl](mailto:W.W.Veeneman@tbm.tudelft.nl)

Lars Lutje Schipholt, inno-V Adviseurs

Didier van de Velde, TU Delft, Faculteit TBM en inno-V Adviseurs

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006,

23 en 24 november 2004, Amsterdam

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Organisatie en financiering van het openbaar vervoer</b> .....	<b>6</b>
<b>3 Weeffouten in organisatie en financiering</b> .....	<b>7</b>
<b>4 Modellen van aanbesteding en hun mogelijkheden voor flexibiliteit in de concessie</b> .....	<b>9</b>
4.1 <i>Eigen ontwikkelbureau (Groningen)</i> .....	9
4.2 <i>Getrapte aanbesteding (Noord Brabant)</i> .....	10
4.3 <i>Aanbesteding van profielen (Noord-Holland)</i> .....	11
4.4 <i>Aanbesteding met duidelijke prikkels (Overijssel)</i> .....	12
<b>5 Conclusie</b> .....	<b>13</b>
<b>Referenties</b> .....	<b>14</b>

## **Samenvatting**

*De Ademende Concessie; Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer*

De Nederlandse vervoerautoriteiten raken steeds meer ervaren in het aanbesteden van het openbaar vervoer. Tegelijk lopen ze tegen een volgende horde aan: goed concessiebeheer met flexibiliteit zodat de concessie kan blijven ademen. Die flexibiliteit vraagt wat van de aanbestedingsvorm, het contract met de vervoerder en de structuur die opgezet moet worden om concessiebeheer goed uit te voeren.

Dit artikel bespreekt vier theoretische hoofdvormen om flexibiliteit een plaats te geven. Die vormen lopen van een eigen ontwikkelbureau dat slechts dienstregelingssuren op prijs aanbesteed naar ontwikkeling door de vervoerder met borging van specifieke overheidseisen. Van de vormen worden de voor- en nadelen besproken en bekeken welke elementen een implementatie van de vorm zou moeten omvatten om de ergste nadelen weg te nemen.

## **Summary**

*A flexible concession: from sound tendering to sound management of public transport concessions.*

Public transport tendering in the Netherlands is becoming common practice. But a new challenge is showing itself at the horizon: how to keep a flexible concession with in strict conditions of Dutch public transport regulation.

This paper presents for possible models with their advantages and disadvantages and tries to describe how the various models could be set up to keep the effect of the disadvantages as low as possible.

## 1 Inleiding

In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam de Commissie Brokx met voorstellen voor het veranderen van de wijze waarop in Nederland openbaar-vervoerbedrijven worden aangestuurd in het openbaar stads- en streekvervoer (verder openbaar vervoer). Aan de opdracht die de commissie had meegekregen lag een dubbeldoelstelling ten grondslag: lagere kosten en betere kwaliteit. De commissie meende dat concurrentie een middel zou zijn om die dubbeldoelstelling te halen (zie Commissie Brokx, 1995): vanuit de economische theorie kan concurrentie beide doelstellingen ondersteunen. Bedrijven worden geacht in een concurrerende omgeving een comperatief voordeel te zoeken door hun *productie* efficiënter te maken en hun *product* te verbeteren (zie ook Veeneman, 2002), daarmee de dubbeldoelstelling ondersteunend.

De implementatie van de concurrentie in het openbaar vervoer is echter niet een geworden van een vrije markt met kiezende consumenten (zie ook Carlton en Perloff, 1994). Het leek de rijksoverheid niet goed mogelijk de overheidsrol in het openbaar vervoer te combineren een vrije markt (Implementatienota, 1997). Die rol van de overheid is tweeledig. Enerzijds wil de overheid met het openbaar vervoer beleid maken; waarden borgen die niet noodzakelijkerwijs door ongestuurde sector worden ondersteund. Daarnaast werd verwacht dat het openbaar vervoer zichzelf niet zou kunnen bedruipen en dus is financiering door de overheid noodzakelijk. Die dubbelrol sloot beter aan bij aanbestedingen, waarbij de financiering door de overheid en het stellen van specifieke eisen beide goed mogelijk zijn.

Tegelijk werd de aansturing gedecentraliseerd (Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, 2000) naar provincies en plusregio's in het kader van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen (we zullen aan deze regionale openbare lichamen verder simpelweg refereren als "regio's" of "vervoersautoriteit"). Daarnaast werden vervoerbedrijven op afstand geplaatst, gesplitst en verkocht. Paradoxaal genoeg werd door de decentralisatie werd het aantal overheden dat zeggenschap had in het openbaar vervoer minder. En ook het aantal bedrijven groeide niet door de splitsingen. En de voorspelde problemen rond ontwikkelingsfunctie, personeelsoverdracht, grensoverschrijdend vervoer, ervaring bij de regio's bleken overkomelijk. Achteraf valt van het nieuwe landschap in het openbaar vervoer te stellen dat het in ieder geval overzichtelijker is geworden (zie Tabel 1).

1990			2004	
<b>RIJK</b>			<b>PROVINCIES</b>	
<b>BOV</b>			Groningen	Utrecht
Amsterdam	Dordrecht	Nijmegen	Friesland	Noord-Holland
Arnhem	Groningen	Rotterdam	Drenthe	Zuid-Holland
Den Haag	Maastricht	Utrecht	Overijssel	Zeeland
<b>BOS</b>			Gelderland	Noord-Brabant
Alkmaar	Heerlen	Lelystad	Flevoland	Limburg
Almere	Hilversum	Middelburg	<b>PLUSREGIO'S</b>	
Apeldoorn	Hoorn	Oss	Haaglanden	SER Eindhoven
Alphen ad Rijn	Gorinchem	Roermond	ROA Amsterdam	SRR Rijnmond
Bergen op Zoom	Gouda	Roosendaal	KAN Arnhem Nijmegen	Regio Twente
Breda	Haarlem	Sittard	BRU Utrecht	
Den Bosch	Harderwijk	Tilburg		
Deventer	Hoogeveen	Venlo		
Drachten	Kampen	Zwolle		
Eindhoven	Leeuwarden			
Emmen	Leiden			

Tabel 1 Overheden met taken op het gebied van aansturing openbaar vervoer (Veeneman en Van de Velde, nog te publiceren)

Inmiddels is het stof neergedaald en weten we dus ongeveer hoe het werkt met aanbestedingen. Sommige verwachte problemen bleken mee te vallen (zie evaluaties: Berenschot [2003], MuConsult [2004 en RebelGroup [2005]). Wel zijn er nieuwe problemen aan de horizon verschenen. Een aantal van die problemen willen we in deze paper aanstippen in paragraaf 2 en op één probleem willen we dieper ingaan. Dat is het probleem van de flexibiliteit van de concessie: de noodzaak het aanbod te blijven aanpassen om veranderende vraag en randvoorwaarden.

Concessies voor het verlenen van openbaar-vervoerdiensten kunnen in Nederland tot acht jaar lang duren. In acht jaar kan veel veranderen, zonder dat het van te voren is voorzien. De BDU kan krimpen, de rijsnelheid op bepaalde wegen in de regio kan sterk dalen door congestie, milieuregelgeving wordt strenger, de olieprijs kan verder stijgen, de politieke kleur in de regio kan omslaan, nieuwe wijken kunnen gebouwd worden, de vraag kan lokaal sterk veranderen en vele andere onzekerheden. Hoewel niet zeker wat er gaat gebeuren, is wel vrij zeker dat er in die acht jaar iets gaat gebeuren, waardoor de noodzaak ontstaat het aanbod aan te passen aan de nieuwe eisen.

In gesprekken die wij met ze voeren stellen vervoersautoriteiten dan ook regelmatig de volgende vraag: hoe blijven we innoveren gedurende de concessie met gevoel voor de veranderende marktvrage? Daar loeren een aantal problemen. Een eerste vraag is wat wettelijk kan. Daar zullen we hier geen uitgebreide aandacht aan geven, maar er spelen drie hoofdvragen. In hoeverre is het geoorloofd het aanbod nog aan te passen na gunning terwijl dat aanbod een rol speelde in de gunning. In hoeverre is sprake van ongeoorloofde staatssteun

als aanpassingen om extra middelen vragen. En in hoeverre staat de Europese Richtlijn Diensten een flexibele invulling van de taakopdracht aan de vervoerder in de weg. Op deze vragen geven we in dit paper dus *geen* antwoord.

Een tweede en centrale vraag in dit paper is hoe verschillende modellen van aansturing dergelijke flexibiliteit ondersteunen. Die modellen en een oordeel over hun mogelijkheden tot flexibiliteit komen aan de orde in paragraaf 3 . Tot slot formuleren we een aantal conclusies.

## 2 Organisatie en financiering van het openbaar vervoer

In Nederland wordt het openbaar vervoer aanbesteed door vervoersautoriteiten in de verschillende regio's (provincies en plusregio's op basis van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen 2005) Die vervoersautoriteiten zijn concessieverlener op basis van de Wet Personenvervoer 2000 en ze zijn verplicht tot openbare aanbesteding van die concessies, mits de verwachte omzet ligt boven een Europees normbedrag (rond de 250000 Euro).

De vervoersautoriteit ontvangt zijn middelen voor openbaar vervoer uit de begroting van het bestuur van de regio. De regio ontvangt weer voor mobiliteit geormerkte middelen van het rijk in de vorm van de eerder genoemde BDU Verkeer en Vervoer, nu nog op basis van een tijdelijke verdeelsleutel die de hoogte van de bedragen vast hield, maar vanaf 2008 op basis van structuurkenmerken van de regio. Artikel 4 van het Besluit op de BDU Verkeer en vervoer geeft aan welke kenmerken dat zijn (zie Tabel 2)

<b>De gebiedsgerichte structuurkenmerken, bedoeld in <a href="#">artikel 5, eerste lid, van de wet</a>, zijn:</b>
<b>a.</b> het aantal inwoners;
<b>b.</b> het aantal woningen, bedrijven en winkels per woon-, werk- of winkellocatie;
<b>c.</b> het aantal te bouwen woningen, bedrijven en winkels per woon-, werk- of winkellocatie;
<b>d.</b> het aantal gebruikers van een locatie als bedoeld onder b en c;
<b>e.</b> de centrumfunctie van gemeenten binnen het samenwerkingsgebied of de provincie;
<b>f.</b> de spreiding van bebouwingskernen;
<b>g.</b> het aantal hectaren grondoppervlak;
<b>h.</b> de oppervlakte van de bebouwing binnen en buiten de bebouwde kom van gemeenten;
<b>i.</b> de aanwezigheid van omgevingsbarrières.

**Tabel 2 De basis voor de BDU uitkering (Bron: Besluit op de BDU Verkeer en Vervoer, 2006)**

De vervoersautoriteiten zijn verplicht de concessie aan te besteden, na consultatie van verschillende partijen en het formuleren van een programma van eisen. Dat moet binnen de condities zoals die worden gesteld door de Europese richtlijn diensten (Richtlijn 92/50/EEG). Dat betekent dat de mogelijkheden zijn tot onderhandeling voor de gunning beperkter zijn

(artikel 11) en dat eisen worden gesteld aan het bekend maken van de gunningscriteria (duidelijke volgorde van belangrijkheid). Ook mag gunning slechts op laagste prijs of economisch meest voordelige aanbieder plaats vinden (artikel 36).

### **3 Weeffouten in organisatie en financiering**

Daarmee komen gelijk twee weeffouten in de huidige aansturing van het openbaar vervoer aan het oppervlak. Allereerst is daar de scheiding tussen de financierende overheid, het Rijk, en de doelstellende overheid, de regio's. In dergelijke situaties, ook in het buitenland, zie je twee reactie. Enerzijds zal de geldschieter, in dit geval het rijk, geneigd zijn tot het verlagen van de middelen of het verhogen van de invloed. Aan de andere kant zie je dat verschillende regio's het verdelingsmechanisme bespelen of aanvechten om zo meer middelen te ontvangen.

In Nederland zijn de middelen ondergebracht in een brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) voor mobiliteit in de regio. Die heeft twee voordelen. Door het brede doel (mobiliteit) is het voor de landelijke politiek moeilijker de invloed te vergroten. Was het doel specifieker, bijvoorbeeld openbaar vervoer, dan zou de landelijke politiek daar eigen prioriteiten aan kunnen koppelen (bijvoorbeeld verbetering toegankelijkheid, verplichte dekking in het landelijk gebied, kwaliteitsverbetering in de steden). Dat zou tot versplintering van de middelen kunnen leiden en de handelingsvrijheid van de regio's sterk kunnen beperken. Juist dat het doel zo breed (mobiliteit), is het voor de politiek lastiger om aan die brede middelen eigen prioriteiten te hangen. Door de vaste uitkering op basis van structuurkenmerken is het voor regio's moeilijker de hoogte van de uitkering te beïnvloeden. Daar lijkt dan ook relatief weinig aandacht naar te gaan.

Wel blijft het een feit dat de hoogte van rijksmiddelen voor openbaar vervoer kwetsbaar is geworden voor bezuinigingen. Nu onduidelijk is waarvoor die middelen precies worden aangewend, die keuze ligt tenslotte in de regio, is het eenvoudiger de uitgaven te "knijpen". Het eerste deel van de dubbeldoelstelling (verlaging van de kosten) zou daar ook een rationale voor geven.

Een tweede weeffout is ook te herkennen. Naast verlaging van de kosten zou kwaliteitsverbetering gerealiseerd moeten worden. Het instrument van de aanbesteding kent daarin echter grote beperkingen. De aanbesteding is bij uitstek geschikt om concurrentie op prijs te stimuleren. Wanneer helder is welke precieze dienstverlening gewenst is, dan kan

eenvoudig op de laagste prijs aanbesteed worden. Het alternatief van een aanbesteding op basis van een economisch voordeligste aanbieder blijkt in de praktijk vaak moeizaam; regelmatig worden dergelijke gunningen aangevochten door de verliezers, soms succesvol.

Tevens geven aanbestedingen de vervoerder een prikkel tot overbieden en onderleveren. De kosten voor vervoerautoriteiten om een zittende vervoerder de concessie te ontnemen zijn hoog. Vervoerders kunnen daardoor denken: binnen is binnen. Dat komt de kwaliteit van de dienstverlening uiteindelijk niet ten goede. Overheden redeneren vaak dat zij maar zeer precies het aanbod moeten definiëren, aangezien de uitvoering dan beter controleerbaar zou zijn. Op die wijze proberen zij te voorkomen dat zij slachtoffer zouden worden van overbieden en onderleveren. We zullen later zien dat dit model juist de flexibiliteit van de concessie het meest belemmert en daarmee de kwaliteit op de lange termijn.

De weeffouten lijken tot een geheel eigen invulling van de dubbeldoelstelling te leiden. Allereerst gaan de kosten wel omlaag, maar de kans dat die extra middelen ten goede van de kwaliteit van het openbaar vervoer komen lijkt beperkt. Door de BDU is bij het rijk de neiging tot “knijpen” aanwezig en zullen ook andere regionale mobiliteitsprojecten aanspraak doen om de door kostenbesparing vrijgekomen middelen. Daarnaast kan de kwaliteit wel omhoog, maar die kwaliteit wordt dan niet gedefinieerd en gevraagd door de reiziger maar door regionale besturen.

De weeffouten hebben tot gevolg dat er een belangrijke uitdaging ontstaat: het borgen van de kwaliteit van het openbaar vervoer in aanbesteding én concessiebeheer. De oplossingen voor beide, borging van kwaliteit in de aanbesteding enerzijds en in het concessiebeheer anderzijds, kunnen elkaar bijten. Borging van kwaliteit in de aanbesteding kan door rigide definitie van het aanbod om zodanig meer controle te houden. Daarbij bestaat het risico dat de flexibiliteit uit het aanbod verdwijnt en op de lange termijn de kwaliteit inzakt, simpelweg omdat het niet meer aansluit bij de vraag.

Daarmee wordt een belangrijk dilemma duidelijk. Voor goed openbaar vervoer is flexibiliteit in het concessiebeheer nodig, waarbij vervoerder en overheid het aanbod kunnen aanpassen op verschoven wensen. Tevens vraagt goed openbaar vervoer om ondubbelzinnige afspraken vooraf over wat gedurende de concessieperiode precies uitgevoerd gaat worden. De oplossingen uit dit dilemma zijn voor verschillende vormen van aanbesteding anders. Die verschillende vormen zullen we nu eerst schetsen.



#### **4 Modellen van aanbesteding en hun mogelijkheden voor flexibiliteit in de concessie**

Wanneer we Nederland vergelijken met het buitenland, dan valt op welke variëteit aan aanbestedingsvormen er is ontstaan. Door die variëteit zijn ook de wijzen waarop flexibiliteit geborgd wordt verschillend. We zetten hier dan ook een aantal werkbare vormen neer die mogelijk maken dat de concessie kan blijven ademen. De belangrijkste onderscheidende variabele daarbij tussen de verschillende modellen is hoe de ontwikkeling van het diensten aanbod is verdeeld tussen bedrijven en overheid. De modellen zijn losjes geïnspireerd op een aantal Nederlandse vervoersautoriteiten.

##### **4.1 Eigen ontwikkelbureau (Groningen)**

In deze vorm kiest de overheid er voor om zelf het openbaar vervoer te ontwikkelen. Dat heeft een aantal voordelen. Het beleid kan nog op verschillende niveau's. We kunnen denken aan ontwikkeling van een lijnennet, frequenties of zelfs busomlopen. Dat kan dan aanbesteed worden waarbij de aanbesteding sterk gericht is op het laagste bod, waarbij de vervoerder geen opbrengstverantwoordelijkheid draagt. De vervoerder wordt vooral een leverancier van capaciteit tegen een vaste prijs. Het is aan de vervoersautoriteit om die capaciteit passend in te zetten.

Dit model kent flexibiliteit als belangrijk voordeel. De vervoersautoriteit kan de capaciteit op verschillende manieren inzetten, zonder dat daarbij de voorwaarden van de aanbesteding geweld aan wordt gedaan. Een ander voordeel is de juridische helderheid: een aanbesteding die vooral op kostprijs plaats vindt is moeilijk aanvechtbaar. Ook controleerbaarheid is een voordeel: het ontwikkelbureau kan haarfijn vastleggen wat van de vervoerder wordt verwacht en daarvoor de controle organiseren.

Het model heeft ook een aantal nadelen. Allereerst moet de overheid een substantieel apparaat met uitgebreide competenties opbouwen voor de ontwikkeling van de diensten. Op provinciaal of regioniveau vinden relatief weinig aanbestedingen plaats, met als gevolg dat de ontwikkelkennis slechts weinig kan worden gebruikt. Het model kent tevens als nadeel dat de vervoerder niet bij de ontwikkeling betrokken is. Dit kan leiden tot inefficiënte of onhaalbare omlopen van de voertuigen of diensten. Daarbij laten buitenlandse voorbeelden zien dat kwaliteitsborging moeizaam is. Er bestaat voor de vervoerder geen prikkel mee te denken en te werken aan een aantrekkelijk product. Ook voor het monitoren van de dienstverlening is dus een substantiële inspanning nodig.

Flexibiliteit in het aanbod is in dit model relatief eenvoudig te organiseren; de vervoersautoriteit ontwikkelt dan simpelweg een nieuwe dienstregeling. Dat is tevens noodzakelijk omdat juist de vervoerders die uitvoerbaarheid ter discussie kunnen stellen. Een dergelijk model leidt dan ook vaak tot disputen tussen vervoerder en vervoersautoriteit over haalbaarheid van de dienstregeling.

Het model vraagt om een aantal specifieke elementen in contract en operatie om te kunnen werken. Allereerst is het wenselijk dat de vervoerder een kwaliteitsprikkel krijgt, bijvoorbeeld door een bonus voor de kwaliteitsbeleving van de reiziger of het aantal vervoerde reizigers. Ook zal de monitoring gekoppeld aan een goed malusinstrument. Daarnaast is het noodzakelijk dat de vervoersautoriteit op operationeel niveau een luisterend oor ontwikkeld voor de vervoerders; bijvoorbeeld door middel van een chauffeursplatform. Op die manier kunnen problemen met de uitvoerbaarheid snel aangepakt worden. Tenslotte is het ook raadzaam, zoals we in het Noorden ook zien, om de krachten met een aantal vervoerautoriteiten te bundelen in een ontwikkelbureau, om zo de ontwikkelcapaciteit efficiënter te kunnen gebruiken.

#### **4.2 Getrapte aanbesteding (Noord Brabant)**

Een alternatief, dat het niet noodzakelijk maakt om een groot ontwikkelbureau op te bouwen, is de getrapte aanbesteding. De ontwikkeling van de diensten (opnieuw mogelijk in verschillende detailleringen) kan worden uitbesteed aan een extern bureau. Daarna wordt het uitvoeren van die diensten aanbesteed aan een vervoerder. Ook in dit geval is het niet logisch om de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen.

Het model kent als belangrijk voordeel dat de noodzaak tot een groot ontwikkelbureau ontbreekt. Daarbij kent het model als voordeel dat gezocht kan worden naar de beste of goedkoopste ontwikkelaar; de capaciteiten van verschillende vervoerders of ontwikkelaars kunnen zo worden getapt. Het is daarbij mogelijk dat de eerste trap in de aanbesteding, de ontwikkeling, onder het Europese normbedrag voor aanbestedingen blijft. Dat maakt het eenvoudiger alternatieve opdrachtverleningen te gebruiken, zoals ontwerpwedstrijden of een zogenaamde “beauty contest”, waar bij de keuze wordt gemaakt voor het beste aanbod tegen een vaste prijs. Ook zijn uitgebreide onderhandelingen mogelijk voor opdrachtverlening. Het model neemt een groot aantal van de nadelen over van het ontwikkelbureau. Ook hier kan de vervoerder de uitvoerbaarheid ter discussie stellen, ook hier mist een prikkel om mee te

werken aan een aantrekkelijk product. Dit model verliest daarbij een deel van de flexibiliteit die het ontwikkelbureau wel heeft. Het dispuut in dit model is tripartiete: ontwikkelaar, vervoerder en vervoersautoriteit lopen bij problemen het risico te vervallen in wederzijdse “blame game”.

Dit model heeft een aantal specifieke elementen nodig om werkbaar te zijn die ook bij het ontwikkelbureau horen. Dat is allereerst de eerder genoemde kwaliteitsprikkel, in dit geval voor zowel ontwikkelaar als vervoerder. Ook een chauffeursplatform is wenselijk, als ook een goede monitoring gekoppeld aan een passend malusinstrument. Daarnaast is een onderhoudscontract nodig, waarmee de ontwikkelaar gedurende de concessieperiode betrokken kan blijven. Wanneer een duurzamere binding van de ontwikkelaar met de concessie ontbreekt, dan zal de flexibiliteit ook ontbreken.

### **4.3 Aanbesteding van profielen (Noord-Holland)**

De vervoersautoriteit kan nog een stap terug doen bij de ontwikkeling door geen lijnennet, dienstregeling of voertuigomloop meer te bepalen. In een dergelijk model wordt het voor de hand liggend om de vervoerder wel opbrengstenverantwoordelijk te maken. De subsidiemiddelen kunnen ingezet worden om specifieke wensen van de vervoersautoriteit te financieren. Dan kan bijvoorbeeld door het stellen van generieke bedieningseisen, bijvoorbeeld door profielen voor verschillende locaties. Ook is het mogelijk andere eisen te honoreren met extra middelen, bijvoorbeeld schonere voertuigen.

Een voordeel is dat de vervoersautoriteit, zoals ook in het vorige model, relatief slank kan blijven. De opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder beperkt ook de omvang van de monitoring, die kan gericht zijn op specifieke aspecten waarop de concessie gegund is en die de vervoersautoriteit in het contract heeft ingebracht. Een ander voordeel is dat de vervoersautoriteit een breed scala aan eisen kan opvoeren met passende financiering.

Nadeel van het model is dat de vervoersautoriteit voor een deel de regie verliest. Er is een risico dat de vervoerder zijn vrijheid niet gebruikt in de geest van de vervoersautoriteit. Ook is de afweging op de economisch meest aantrekkelijke aanbidding minder robuust dan een afweging op prijs. Daarbij is de aanbesteding complexer: het bestek bewandeld een dunne lijn tussen bepalen en loslaten en daarbij moet ook een passende een bonus/malus structuur worden ontworpen.

Flexibiliteit komt in dit model van twee kanten: overheid en vervoerder kunnen allebei voorstellen doen voor aanpassing. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat vervoerder en vervoersautoriteit samen een context creëren waarbinnen veranderingen kunnen worden voorgesteld en afgekaart. Heldere afspraken over welke onderwerpen op welke wijze wordt besloten zijn nodig. Om dit model werkzaam te maken is het tevens noodzakelijk dat bij de ontwikkeling van het programma van eisen de vervoersautoriteit een scherpe focus op die aspecten die werkelijk prioriteit hebben te houden en die goed te borgen, met monitoring en een passende bonus/malus systematiek.

#### **4.4 Aanbesteding met duidelijke prikkels (Overijssel)**

In een laatste model laat de vervoerautoriteit de ontwikkeling tijdens aanbesteding en concessie over aan de vervoerder en kiest de economisch meest aantrekkelijke aanbidding. Het zou passend kunnen zijn de gunning geheel als “beauty contest” op te zetten met een vast budget (als vastgesteld door de Provinciale Staten) en de keuze voor het meest aantrekkelijke aanbod, maar dat is door binnen de Richtlijn Diensten niet mogelijk. Het is daarbij logisch dat gekozen wordt voor de economisch meest aantrekkelijke aanbidding met opbrengstenverantwoordelijkheid bij de vervoerder, waarbij eventueel de subsidie ook wordt verstrekt op basis van gerealiseerd vervoer in plaats van een lump-sum bedrag.

Versterking van kwaliteit en kwantiteit van vervoer lijken voldoende geborgd door de plaatsing van de opbrengstenverantwoordelijkheid bij de vervoerder, eventueel versterkt met subsidie op basis van gerealiseerd vervoer. Eisen en wensen die de vervoersautoriteit heeft waarvan niet wordt verwacht dat die parallel liggen met die van de vervoerder krijgen de vorm functionele randvoorwaarden in plaats van technische ontwerprandvoorwaarden. Zo vraagt het bestek bijvoorbeeld niet om milieuvriendelijke bussen, maar een lagere uitstoot wordt beloond met punten tijdens de aanbesteding of een bonus tijdens de uitvoering. Daarbij dient, zoals bij elk gunningscriterium, de realisatie ook worden gecontroleerd en bij wanprestatie dient een sanctie te volgen.

Voordeel van dit model is dat de vervoerder de meeste prikkels krijgt om de reiziger op te zoeken en te plezieren, wat natuurlijk geen zekerheid biedt dat dit ook voldoende gebeurt en op de manier waarop de vervoerautoriteit dat het liefste zou zien. Daarbij is de last voor de vervoerautoriteit uiterst beperkt. Het model vraagt noch een eigen ontwikkelbureau, noch om uitgebreide monitoring. Nadeel is dat de koppeling met specifieke beleidsdoelen, die niet in

lijn zijn met kwaliteitsverbetering en vervoersgroei, niet door het model worden ondersteund. Dat geeft een politieke verarming rond openbaar vervoer: de wensen van de politiek zijn moeilijk te realiseren. Een ander nadeel is ook dat de concessie kwetsbaar wordt voor bedrijfsbrede keuzes van de vervoerder. Bijvoorbeeld, wanneer geen eisen worden gesteld aan het materieel, die elders wel worden gesteld, zal de vervoerder geneigd het schaarse materieel dat hij heeft elders in te zetten, bijvoorbeeld om daar boetes te ontlopen. De concessie wordt daarmee kwetsbaar in de wedloop van eisen van de verschillende vervoersautoriteiten. Flexibiliteit moet hierbij vooral van de vervoerder komen. De vervoerder heeft dan ook voor een groot deel de vrije hand. Wanneer een lump-sum subsidie ontbreekt zij in principe ook minimum-eisen, bijvoorbeeld een minimaal aantal dru's, overbodig. Dat maakt echter de concessie wel uiterst kwetsbaar.

De vervoerder kan natuurlijk ook openstaan voor wensen van de vervoersautoriteit, maar dat is geen gegeven. Dat betekent dat de vervoerautoriteit al bij het bestek een lijst scherp moet hebben van een aantal randvoorwaarden dat ze toch aan de vervoerder mee wil geven.

Vooraan op dat lijstje staan waarschijnlijk tariefrestricties, infrastructuurgebruik, klachtenafhandeling, en aansluitingen. Ook (niet te lage) minimumafspraken ten aanzien van kwaliteit en kwantiteit zijn politiek gezien wenselijk, al is het maar ontsporing van de vrijheid van de vervoerder te voorkomen en de concessie minder kwetsbaar te maken.

Het model wordt tevens sterker als procesafspraken worden opgenomen over agenderen en besluiten over aanpassingen van het aanbod tijdens de concessie. Dit biedt iets meer ruimte en zekerheid voor de vervoersautoriteit.

## **5 Conclusie**

De verschillende vervoersautoriteiten in Nederland krijgen de aanbesteding steeds beter onder de knie. Goed concessiebeheer wordt de volgende horde om de aanbestedingen in Nederland uiteindelijk succesvol te laten zijn. Hoe dat te doen wordt langzaam ontdekt en de eerste lessen komen nu in zicht.

Belangrijk is vast te stellen dat een aantal elementen van de Wet Personenvervoer en decentralisatie die er mee gepaard ging het leven van de vervoersautoriteit in het realiseren van een ademende concessie niet eenvoudig hebben gemaakt. Onder andere de Europese Richtlijn Diensten speelt daarbij een rol. Het maakt dat vervoersautoriteiten niet zeker zijn hoe de flexibiliteit een plaats kan krijgen in de aansturing van de vervoerder.

Een belangrijke constatering is dat hoe meer de overheid vastlegt in het contract met de vervoerder, hoe lastig de flexibiliteit is in te passen. Daar is een uitzondering op, namelijk wanneer de overheid het aantal dienstregelingsuren vastlegt en verder flexibel zelf het gebruik van die uren inplant. Dit zou pleitten voor een ontwikkelbureau, ware het niet dat daar ook veel nadelen aan vast zitten. Het vraagt om een groot overheidsapparaat, voor ontwikkeling en controle op de uitvoering, wat middelen wegneemt bij de werkelijke uitvoering van vervoersdiensten. Daarnaast is het in een dergelijk model moeilijk om de kwaliteit van de uitvoering te borgen.

Een constatering is ook alle vormen duidelijk zwakten kennen. Een keuze zal dan dat zeker zoveel gebaseerd moeten zijn op de mogelijkheden om de nadelen te beperken als op de intrinsieke kwaliteit van het model. Als een vervoersautoriteit mogelijkheden ziet om een slim en efficiënt monitoringsapparaat te ontwikkelen, bijvoorbeeld door sterke inzet van de klant, dan maakt dat de mogelijkheden voor de eerste modellen groter. Of als de vervoersautoriteit kunnen inmiddels weten te kunnen vertrouwen op een sterk luisterend oor van de vervoerders, dan worden de latere modellen weer reëler.

Ook spelen de randvoorwaarden van de betreffende concessie een belangrijke rol: een provinciaal bestuur dat zeer nauw controle wil houden over de uitvoering van het openbaar vervoer voelt zich niet aangetrokken tot een model met veel vrijheid voor de vervoerder. Een plusregio die de organisatie klein wil houden zal niet aangetrokken worden door een model met een eigen ontwikkelingsbureau.

Rest vast te stellen dat de dubbeldoelstelling, waarmee alles begon, in gevaar komt als flexibiliteit geen goede plaats krijgt in het beheer van openbaar vervoerconcessie. En concessie die acht jaar voortduurt kan nooit kwaliteit leveren als in die acht jaar het aanbod niet meebeweegt. Dat is de volgende uitdaging in de zoektocht naar beter en efficiënter openbaar vervoer.

## **Referenties**

Appelman, F. e.a. [2003] *Tussenrapportage evaluatie aanbesteding openbaarvervoerconcessies*, Utrecht: Berenschot

Carlton, D.W., and J.M. Perloff [1994] *Modern industrial organization*, New York: HarperCollins

- Commissie Openbaar Vervoer Brokx [1995] *Marktwerking in het openbaar vervoer, Commissie Brokx Openbaar Vervoer*, Utrecht: Commissie Brokx
- Europese Unie [1999] *De Europese richtlijn vooroverheidsopdrachten: Diensten (92/50/EEG) waarin opgenomen richtlijn 97/52/EG*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Gleijm, A. [2005] *Juridisch-technische toetsing van de Wet personenvervoer 2000*  
Amsterdam: RebelGroup Advisory
- Ministerie van Binnelandse Zaken [2006] *Besluit Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen*,  
Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat [1996] *Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer; implementatienota*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat [2000] *Wet personenvervoer 2000*, Den Haag:  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat [2006] *Besluit op de BDU Verkeer en Vervoer*, Den  
Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat [2000] *Nationaal Verkeers- en Vervoersplan; van A  
naar Beter, deel D*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- MuConsult [2004] *Decentralisatie van regionaal spoorvervoer en marktwerking in het  
regionale spoor-, stads- en streekvervoer*, Amersfoort: MuConsult
- Veeneman W.W. en D. M. van de Velde [nog te publiceren] *Patchwork in the polder;  
Introducing Tendering in the Netherlands*
- Veeneman, W.W. [2002] *Mind the Gap: Theories and Practice for the Organisation of  
Metropolitan Public Transport*, Delft: Delft University Press  
([http://www.tbm.tudelft.nl/webstaf/wijnandv/Publications/Mind\\_the\\_gap\\_electronic\\_publication.pdf](http://www.tbm.tudelft.nl/webstaf/wijnandv/Publications/Mind_the_gap_electronic_publication.pdf))