

## **Wat kost meer of minder openbaar vervoer?**

R.B. Borsje  
Mobycon  
r.borsje@mobycon.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
20 en 21 november 2008, Santpoort**

## **Samenvatting**

### *Wat kost meer of minder openbaar vervoer?*

Met aanbesteding probeert de vervoersautoriteit het openbaar vervoer tegen een gunstig tarief voor langere tijd veilig te stellen. Gedurende een concessieperiode kunnen nieuwe inzichten ontstaan over het aanbod van het OV. De vraag die hierbij een rol speelt is hoe het meer- en minderwerk is geregeld.

Dit paper stelt dat er onderscheid gemaakt kan worden naar vier modellen om het meer en minderwerk te regelen. Het eerste model (het standaardmodel) gaat uit van één tarief voor al het meer- en minderwerk. Bij tweede model (het fixatiemodel) bepaalt de aanbestedende vervoersautoriteit de meer- en minderwerk tarieven voorafgaand aan de gunning. Het derde model is een cafetariamodel: door een palet aan tarieven uit te vragen kan de vervoersautoriteit zijn meer- of minderwerkopdracht zelf samenstellen. Het vierde en laatste model is het maatwerkmodel. Aan de hand van een open begroting wordt bij dit model het meer- of minderwerk tarief per geval bepaald.

Door vijftien bestekken van provincies te analyseren is onderzocht welke modellen zich in praktijk manifesteren. Provincies laten het meer- en minderwerk tarief bij voorkeur over aan de markt. Meestal kiest men voor het standaardmodel waarbij verrekening plaatsvindt aan de hand van een uniform dan wel gemiddeld drutarief. Dit wordt soms aangevuld met een differentiatie naar bijvoorbeeld voertuigtype en spits-dal. Het fixatiemodel waarbij de vervoersautoriteit het tarief vooraf vaststelt wordt bij één vervoersautoriteit toegepast.

Het cafetariamodel – waarbij diverse tarieven worden uitgevraagd om later keuzen te maken – komt bij twee provincies voor. Opvallend is dat in de gemaakte keuzen van de overheden weinig rekening wordt gehouden met de terugverdienperiode van de vervoerder. Meerwerk waar meer materieel voor nodig is kan naarmate de concessie vordert voor de vervoerder kostbaar worden. Het werken met een open begroting - gebruikelijk in de bouw - wordt in slechts één bestek expliciet genoemd.

## 1. Inleiding

Vanaf de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 wordt het openbaar vervoer decentraal door vervoerautoriteiten aanbesteed. Via een bestek met een programma van eisen wordt beoogt de kwaliteit van het openbaar vervoer voor een aantal jaar tegen een gunstig tarief veilig te stellen. Aan de hand van gunningcriteria wordt de concessie aan de vervoerder met de *beste* bieding gegund. Met die bieding is een aantal geboden dienstregelingen (dru's) gemoeid. Gedurende de looptijd kan dit aantal dru's meer of minder worden. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een verdichting of verdunning van bestaande frequentie. Ook kunnen lijnen worden geïntroduceerd en geëlimineerd. Daarnaast kunnen routewijzigingen of rijtijdmetingen leiden tot een ander aantal gereden dru's. De financiële consequentie van mutaties in het aantal dru's is idealiter af te leiden uit de bepalingen in het bestek. Wanneer er sprake is van een voor een vervoerder ongunstig meer- of minderwerk tarief, dan kan het meer- of minderwerk onderdeel worden van discussie tussen vervoerautoriteit en vervoerder. Twee voorbeelden uit de praktijk.

Een vervoerautoriteit wil drie jaar voor het aflopen van een concessie de halfuursfrequentie van een lijn verhogen naar een kwartiersfrequentie. Om hier invulling aan te kunnen geven heeft de vervoerder meer bussen nodig. Als hij deze moet gaan inkopen heeft hij nog maar een beperkte tijd om af te schrijven. De kans is reëel dat hij hieraan meer kosten heeft dan er opbrengsten tegenover staan.

Een vervoerautoriteit wil een nieuwe buslijn in de concessie. De vervoerder – opbrengstverantwoordelijk in dit voorbeeld – ziet wel toekomst in de verbinding, maar verwacht dat het aantal reizigers de eerste drie jaar nog te beperkt zal zijn om uit de kosten te zijn. De vervoerder is dan tegen het einde van de concessie geen voorstander van de invoering van de nieuwe buslijn.

Hoewel de voorbeelden in het financiële nadeel van de vervoerder werken, zal een vervoerautoriteit doorgaans de vervoerder aan het bestek en zijn bieding (willen) houden. De vervoerder heeft zich immers aan het bestek geconfirmeerd en/ of willens en wetens een concurrerende bieding gedaan.

Dit paper gaat in op meer- en minderwerkregelingen voor het stad- en streekvervoer. Aan de hand van een aantal dilemma's met betrekking tot meer- en minderwerkregelingen wordt een typologie ontwikkeld. Vervolgens wordt een vijftiental bestekken geanalyseerd op vier ideaaltypische meer- en minderwerkregelingen. Het paper wordt afgesloten met conclusies.

## 2. Typologie meer/minderwerkregelingen

Er bestaan diverse mogelijkheden om met een aanbesteding het tarief voor het meer- en minderwerk te regelen. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij die mogelijkheden. Er wordt stilgestaan bij de wijze waarop deze regelingen tot stand kunnen komen. In het volgende wordt uitgegaan van een verrekening per dienstregelinguur.<sup>1</sup>

### 2.1 Aanbestedingsdilemma's

Bij de voorbereidingen op de aanbesteding kan een vervoerautoriteit bewust een aantal keuzen maken die betrekking hebben op meer- en minderwerkregelingen.

#### *Tarief voorschrijven of laten offrenen*

Een aanbestedende overheid kan het meer- en minderwerk tarief voorschrijven of aan de markt overlaten. Wanneer de vervoerautoriteit zelf het tarief voorschrijft kan hij voorkomen dat er irreële bedragen worden geboden. Wanneer de prijs aan de markt wordt overgelaten is de vervoersautoriteit afhankelijk van de geoffreerde tarieven. Om te voorkomen dat (exorbitant) hoge tarieven voor meerwerk worden geoffreerd kunnen deze tarieven worden meegenomen in de gunningscriteria.

#### *Uniform (gemiddeld) of gedifferentieerd tarief*

Meer- en minderwerk kan worden verrekend aan de hand van één vast (jaarlijks geïndexeerd) tarief. Een uniform tarief dat voor zowel meerwerk als minderwerk geldt werkt éénvoudig bij het verrekenen. Het uniforme tarief kan expliciet worden uitgevraagd maar kan ook uit de offerte worden afgeleid door de totale exploitatiebijdrage te delen door het aantal geoffreerde dru's. Het werken met een uniform tarief heeft als nadeel dat het de vervoerder in de ene situatie er gunstiger dan in de andere situatie uitkomt. Een dienstregelinguur in de spits is voor een vervoerder doorgaans duurder (inhuur en onbetaalde versterking) dan een dru in de dal. Ook in het type materieel dat wordt ingezet komt de kostprijs van de dru tot uiting. Om de vergoeding dicht bij de werkelijke kosten te brengen kan de vervoersautoriteit het meer- en minderwerk naar bijvoorbeeld moment (spits en dal), dagtype (werkdag, zaterdag en zondag), voertuigtype differentiëren. Er kan ook differentiatie plaatsvinden naar dikke en dunne lijnen. Ook het meer- en minderwerk tarief kan onderling verschillen.

#### *Statisch of dynamisch tarief*

Het tarief dat wordt gehanteerd kan – afgezien van jaarlijkse indexering – voor de gehele concessieperiode gelden of gaandeweg worden aangepast. Die aanpassing van het tarief kan worden gekoppeld aan het moment van inkopen en de resterende duur van de concessie. Bij het dynamisch tarief is het voor een vervoerder aantrekkelijker om ook aan het einde van een concessie te investeren.

---

<sup>1</sup> Wijze verrekening kan bijvoorbeeld per dienstregelinguur of per dienstregelingskilometer (gebruikelijk bij het spoor). Ook een bijdrage per reizigeropbrengst (opbrengstsuppletie) is een mogelijkheid.

## 2.2 Typologie meer- en minderwerkregelingen

Vervoerautoriteiten hebben zoals hiervoor beschreven diverse mogelijkheden bij het regelen van het meer- en minderwerk. Met deze keuzemogelijkheden kunnen de navolgende (ideaaltypische) inkoopmodellen worden geconstrueerd.

### Standaardmodel

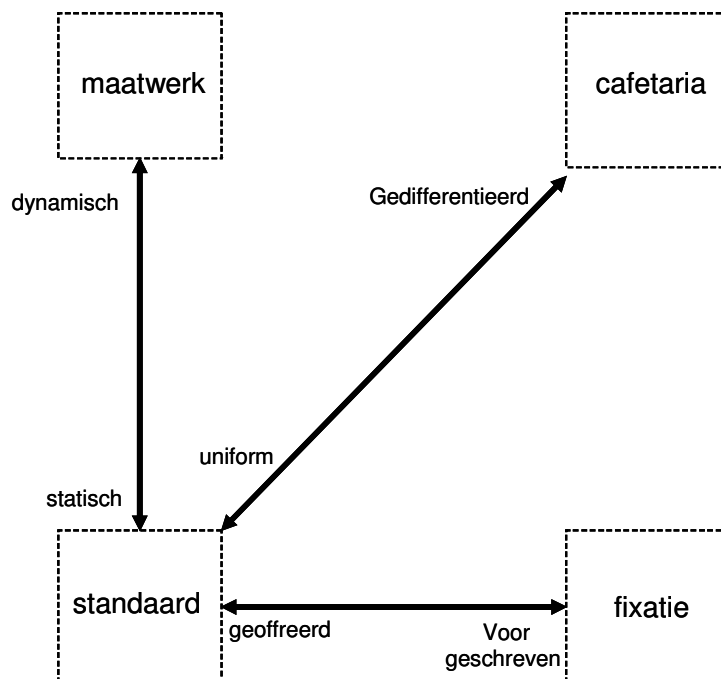
De inkoop volgens het standaardmodel gaat uit van een eenheidsprijs voor het meer- en minderwerk. Die eenheidsprijs voor het meer- en minderwerk kan ofwel expliciet worden uitgevraagd ofwel uit de offerte worden afgeleid door de totale exploitatiebijdrage voor het vervoer te delen door het aantal aangeboden dru's. In dit ideaaltypische model wordt ook uitgegaan van een statisch tarief.

### Fixatiemodel

De vervoerautoriteit stelt volgens dit model de prijs of prijzen voor meer- en minderwerk voorafgaand aan de gunning vast. De biedende partijen hebben hierdoor geen mogelijkheid om exorbitant hoge prijzen te offreren. Ook kan voorkomen worden dat een dusdanig laag meerwerkstarief worden geboden dat in een later stadium mogelijk contraproductief werkt.

### Cafetariamodel

Het cafetariamodel correspondeert ideaaltypisch met het gedifferentieerd tarief. Door het vervoer in zeer veel facetten met bijbehorende tarieven uit te vragen kan de vervoerautoriteit gericht het vervoer inkopen. De prijs meer- dan wel minderwerk is afhankelijk van gekozen opties.



### Maatwerkmodel

Het maatwerkmodel is verwant aan het cafetariamodel doordat de vervoerautoriteit meer keuzevrijheid heeft dan in het standaardmodel. Het maatwerkmodel kenmerkt zich door per meer- minderwerkopdracht een nieuwe berekening van de kosten te maken. De berekening vindt volgens een open begroting plaats. Voorafgaand aan de gunning dient

duidelijk te zijn hoe het meer- en minderwerk tarief tot stand komt. Relevant voor de openbegroting is het onderscheid tussen voertuigkosten, kilometerkosten en uurkosten (CVOV 2005). De eerste kostensoort is sterk afhankelijk van moment van invoering van meerwerk. Bij een normale afschrijvingstermijn in een korte resterende concessieperiode ontstaat voor de vervoerder mogelijk een onwenselijke restwaarde.

### 2.3 Analyse kader en methode

De hierboven beschreven typologie voor het regelen van meer- en minderwerk bij aanbestedingen kan worden gebruikt om bestaande bestekken te analyseren. Om te bezien in hoeverre de vier beschreven ideaaltypische modellen zich in de praktijk te manifesteren zijn bij alle provincies bestekken per mail opgevraagd. Negen van de elf vervoerautoriteiten heeft gehoor gegeven aan dit verzoek. In het volgende hoofdstuk wordt het resultaat van de besteksanalyse gepresenteerd.

## 3. Verschijningsvormen in praktijk

In het vorige hoofdstuk is een viertal inkoopmodellen voor meer- en minderwerk beschreven. De vier modellen zijn ideaaltypisch. De vraag is in hoeverre deze modellen zich – al dan niet in een mengvorm – in praktijk manifesteren. In dit hoofdstuk zijn vijftien bestekken geclassificeerd.

	standaard	fixatie	cafeteria	maatwerk
6 bestekken vragen een vast tarief voor meer- en minderwerk of werken met een uit de offerte afgeleide gemiddelde dru-prijs				
1 bestek vraagt een tarief voor zowel meerwerk in spits en dal als voor minderwerk en stelt dat bij boven een referentie niveau vervoerder en vervoerautoriteit nieuwe tarieven vaststellen				
1 bestek vraagt een vast tarief voor meer- en minderwerk en berekent het minderwerk tarief aan de hand van een gemiddelde. Ook geldt dat bij boven een referentieniveau vervoerder en vervoerautoriteit nieuwe tarieven vaststellen				
1 bestek vraagt een meerwerk tarief in spits, dal, op zaterdag en zondag uit. Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen tarief onder en boven een referentieniveau				
1 bestek vraagt meer- minderwerk tarieven voor OV en HOV in spits en buiten schoolvakanties en voor OV buiten spits en tijdens schoolvakanties				
1 bestek werkt met een gemiddeld dru-tarief en berekend aan de hand hiervan een spitsvergoeding en een autovergoeding				
1 bestek werkt met een gemiddeld dru-tarief en berekend aan de hand hiervan een spits- en dal tarief en een tarief voor diverse voertuigtypen				
1 bestek vraagt meer- en minderwerk tarieven uit naar spits-dal, dagtype en type voertuig. Er wordt gewerkt met een subsidieplafond.				
1 bestek vraagt meerdere tarieven uit voor voertuigtypen, voor spits en dal, voor versterkingsritten bij zowel met als zonder opbrengstverantwoordelijkheid				
1 bestek stelt meerwerk tarieven (onderscheid naar modaliteiten) op voorhand vast. Hiervan kan worden afgeweken wanneer bijvoorbeeld meer materieel (niet door toename reizigers!) nodig is. Deugdelijke onderbouwing is noodzakelijk				

De analyse leert dat provincies een voorkeur hebben om de markt de tarieven te laten bepalen: van de vijftien bestekken werkt er één met fixatie (een voorgeschreven meer-

en minderwerktarief). Zes bestekken werken volgens het standaard model met een uniform statisch tarief; vijf bestekken combineren het standaardmodel met een cafetariamodel door met gedifferentieerde tarieven te werken. Twee bestekken volgen het cafetariamodel. Het ene bestek gaat hierin veel verder dan het andere door ook tarieven met en zonder opbrengstverantwoordelijkheid uit te vragen. De bestekken werken vrijwel allemaal met statische tarieven (worden wel geïndexeerd). Hierdoor houden relatief weinig bestekken rekening met een terugverdienperiode voor de vervoerder. Naarmate de concessieperiode vordert zal in deze gevallen het meerwerk waarbij extra materieel benodigd is minder lucratief zijn voor de vervoerder. Dit niet alleen omdat hij zijn afschrijvingstermijn ziet afnemen, maar ook (in geval van opbrengstverantwoordelijkheid) omdat hij maar korter voordeel heeft van eventuele extra reizigeropbrengsten.

#### **4. Conclusies**

Provincies laten meer- en minderwerktarieven bij voorkeur over aan de markt. Meestal kiest men voor het zogenaamde standaardmodel waarbij verrekening plaatsvindt aan de hand van een uniform dan wel gemiddeld drutarief en eventueel aangevuld met een differentiatie naar bijvoorbeeld voertuigtype en spits-dal. Het cafetariamodel – waarbij diverse tarieven worden uitgevraagd om later keuzen te maken – komt weinig voor. Ook het model waarbij de vervoerautoriteit het tarief vooraf vaststelt wordt nauwelijks toegepast. Opvallend is dat in de gemaakte keuzen van de overheden weinig rekening wordt gehouden met de terugverdienperiode van de vervoerder. Meerwerk waar meer materieel voor nodig is kan voor de vervoerder aanzienlijk kostbaar worden. Het werken met een open begroting - gebruikelijk in de bouw – wordt in slechts één bestek expliciet genoemd.

## Referenties

CVOV; Kostenkengetallen OV – rapport 26, Rotterdam [2005]

Diverse aanbestedingsstukken:

- Aanbestedingsstukken stads- en streekvervoer Groningen en Drenthe – provincie Groningen , gemeente Groningen en provincie Drenthe [juli 2003]
- Aanbestedingsstukken Noord en Midden Limburg – provincie Limburg [2006]
- Aanbestedingsstukken Zuid Limburg – provincie Limburg [2006]
- Bestek aanbesteding openbaar vervoer HOV-verbinding Groningen – Heerenveen – Joure – Lemmer- Emmeloord – Lelystad – Provincies Flevoland, Fryslân en Groningen [mei 2004]
- Bestek aanbesteding openbaar vervoer Noord en Zuidwest Fryslân – provincie Fryslân [2005]
- Bestek aanbesteding openbaar vervoer Rivierenland – provincie Gelderland [april 2007]
- Bestek Europese aanbesteding openbaar vervoer concessie Midden Zeeland – provincie Zeeland [2007]
- Bestek Aanbesteding Openbaar Vervoer stadsdienst Leeuwarden 2008 – 2012 - provincie Fryslân [2007]
- Bestek aanbesteding openbaar vervoer concessie Salland – provincie Overijssel [2003]
- Concessiebepalingen met betrekking tot meerwerk – provincie Utrecht [2007]
- De vraag bepaalt! Definitieve versie Bestek openbaar vervoer Zuidoost Fryslân – provincie Fryslân [2005]
- Offerteaanvraag concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord – provincie Noord-Holland [2007]
- Programma van eisen concessie openbaar vervoer Noord-Holland Noord 14 december 2008 – juli 2016 – provincie Noord-Holland [2007]
- Programma van eisen concessies: Noord-Oost Overijssel, Zuid-West Drenthe en stadsdienst Zwolle [2004]
- Programma van eisen voor de concessie IJsselmond – provincies Flevoland en Overijssel [2003]
- Programma van eisen voor de concessie Streekvervoer Almere – provincie Flevoland [2004]
- Verrassend OV voor eilander en toerist - Bestek openbaar vervoer Friese Waddeneilanden - Provincie Fryslân [2007]