

THUIS IN DE OV-MARKT?

Dick van der Goot
Panteia, ZOETERMEER
d.van.der.goot@panteia.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2012,
22 en 23 november, Amsterdam**

Samenvatting

Thuis in de OV-markt?

De in Nederland opgedane ervaring met aanbestedingen in het regionaal openbaar vervoer heeft geleerd dat er een tussenweg moet worden gekozen tussen een model waarin de aanbestedende overheid het gewenste aanbod tot in detail vastlegt, en vervolgens de vervoerder uitkiest die dit tegen de laagste prijs wil verwezenlijken, en een model waarin de vervoerder zeer veel vrijheid krijgt om binnen een gegeven budget openbaar vervoer te verzorgen en de opbrengsten ervan te innen.

Mede denkend vanuit de kostenstructuur van de openbaar-vervoerbedrijven, ligt het zeer voor de hand dat de eisen van de zijde van de aanbestedende overheid zich hoofdzakelijk beperken tot het minimaal gewenste voorzieningenniveau qua bediende gebieden, frequenties en verbindingen met belangrijke algemene voorzieningen en openbaar-vervoerknoppunten. De voorzieningen in de avonden en weekends verdienen hierbij speciale aandacht. Daarnaast zal de overheid expliciet opdracht moeten geven tot specifieke verbindingen in geval van bijvoorbeeld nieuwe woonwijken of het aantrekkelijker maken van corridors waarop substantiële hoeveelheden reizigers vanuit de privéauto kunnen worden aangetrokken.

Door deze eisen niet te hoog te stellen, blijft er budget over om de kandidaat-vervoerders te prikkelen om vanuit hun deskundigheid en creativiteit ideeën te ontwikkelen voor voorzieningen die de basis te boven gaan.

Dit werkt het best indien ook de opbrengstverantwoordelijkheid wordt gesplitst. De overheden nemen de verantwoordelijkheid voor de opbrengsten van de door henzelf gewenste basisvoorzieningen, het vervoerbedrijf voor de opbrengsten van de voorzieningen die zij additioneel hebben voorgesteld.

Gedurende de looptijd van een concessie lijkt het wenselijk dat de door de overheid gedefinieerde basisvoorzieningen als een robuust systeem in stand worden gehouden, terwijl het door het vervoerbedrijf toegevoegde deel flexibel kan worden aangepast, waarbij ook kan worden gereageerd op de opbrengstontwikkeling

Het definiëren van het deel van de totale opbrengsten dat naar elk van de twee partijen gaat, alsmede het waarborgen dat de vervoerder niet via de praktische dienstuitvoering reizigersstromen zodanig stuurt dat de eigen opbrengsten worden gemaximaliseerd, verdient nadere studie en beproeving voor een praktijksituatie.

1. Verantwoordelijkheid en kunde

1.1 Het spanningsveld rondom de OV-markt

Aan het eind van de vorige eeuw zijn in ons land de provincies en de toenmalige Kaderwetgebieden (thans stadsregio's) verantwoordelijk geworden voor het regionale openbaar vervoer: bus, tram, metro, spoorlijnen die niet tot het Kernnet worden gerekend, alsmede Regiotaxi's en enkele snelbootdiensten. Deze decentrale overheden dienen voor hun vervoergebied een of meerdere concessies vast te stellen en per concessie vervoerdiensten met een openbaar-vervoerbedrijf overeen te komen. Op een paar uitzonderingsgevallen na, worden de vervoerders via een periodiek proces van openbare aanbesteding geselecteerd.

Openbare aanbesteding impliceert dat zich meerdere kandidaat-vervoerders kunnen melden en dat de opdrachtgever zowel eisen stelt waaraan elk bod minimaal moet voldoen als een waarderingsmethodiek ontwikkelt om eventueel meerdere aanbiedingen met elkaar te kunnen vergelijken en een voorkeur te bepalen.

Van nature beschikken de opdrachtgevende overheden niet over de kennis om gedetailleerd te kunnen vaststellen wat de financiële gevolgen voor de vervoerder zullen zijn van het moeten voldoen aan de gestelde eisen en het eventueel bieden van "extraatjes" om goed te kunnen scoren bij de beoordeling van het bod. En evenmin is exact bekend hoe de relatie ligt tussen eisen en mogelijke "extraatjes" enerzijds en de aard en omvang van het te verwachten reizigersvervoer anderzijds. Gevoed door veelal jarenlange ervaring met het verrichten van openbaar vervoer, soms ook in dezelfde regio, is die kennis bij de kandidaat-vervoerders in meerdere mate wèl aanwezig.

Dit geeft een spanningsveld. Aan de ene kant zijn er de regionale overheden, die aan de hand van - via het democratisch proces gesanctioneerde - beleidsvoornemens een bepaald idee opbouwen over hoe het regionaal openbaar vervoer er idealiter uit moet zien. En aan de andere kant zijn er de openbaar-vervoerbedrijven, die op basis van hun vervoercijfers en andere informatiebronnen, bijvoorbeeld terugkoppeling door het rijdend personeel, bepaalde opvattingen hebben gevormd over wat reizigers appreciëren en welke soorten maatregelen wel of niet effectief zijn om nieuwe reizigers aan te trekken. Waarbij overigens de vraag gesteld mag worden of dat laatste het ultieme doel is voor beide partijen. Hierop wordt nog teruggekomen.

Deze verschillen in kijk op het geheel leveren discussiepunten op, zoals:

- In hoeverre moet de aanbestedende overheid eisen stellen aan frequenties per verbinding zonder te letten op variaties in de vervoervraag naar plaats en tijdstip?
- Moet de aanbestedende overheid een volledig lijnennet voorschrijven of zich beperken tot het stellen van minimale eisen aan de vertrek- en aankomstmogelijkheden per dorp/wijk?
- Heeft het wel zin dat de aanbestedende overheid zich – afgezien van het stellen van emissie-eisen – bemoeit met de te gebruiken typen voertuigen en de gemiddelde leeftijd ervan?

1.2 *Extreme oplossingen bevredigen niet*

Gedurende de eerste jaren van aanbestedingen van openbaar vervoer leefde bij sommige regionale overheden het idee dat men de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer het best aan de bedrijven kon overlaten. Daar zat immers de "know-how" en de ervaring. De openbaar-vervoerbedrijven zouden er evenzeer als hun opdrachtgevers belang bij hebben, zo veel mogelijk reizigers te vervoeren, zodat het optimaliseren van deze doelstellingsfunctie in goede handen was. Bedrijven beaamden dit gaarne. Bij aanbestedingen werd een bedrijf geselecteerd dat een aansprekende visie op het toekomstig openbaar vervoer presenteerde; vaak ook een zittende vervoerder, waarin men een vanuit het verleden opgebouwd vertrouwen had. De vervoerder werd bij dit soort aanbestedingen zelf opbrengstverantwoordelijk.

Tegelijkertijd waren er overheden die de kans uitbuiten om, veelal met hulp van in dienst genomen vervoersspecialisten, gedetailleerd voor te schrijven hoe het dienstenpakket in hun vervoergebied eruit zou moeten zien. Aanbestedingen hielden voornamelijk in dat het bedrijf dat de gevraagde dienstregeling tegen de laagste prijs bereid was uit te voeren, de gunning won. De opbrengstverantwoordelijkheid lag normaliter bij de aanbestedende overheid.

De aanpak van de overheden is sindsdien in beweging. Er is vooral een beweging waar te nemen van het eerstgenoemde model naar het tweede. Voorbeelden hiervan zijn Groningen/Drenthe, Overijssel, Flevoland en – al eerder - Noord-Brabant. Als reden wordt onder meer vermeld dat openbaar-vervoerbedrijven met veel vrijheid in mindere mate dan verwacht tot nieuwe initiatieven komen; de risico's daarbij zijn, mede in het licht van de beperkte concessieduur, veelal te groot.

Deze tendens wijkt af van een advies van de Raad van Verkeer en Waterstaat uit maart 2009 (1), volgens hetwelk uit de enigszins teleurstellende ontwikkelingen in het aanbod en gebruik van het regionale openbaar vervoer over de jaren 2000 tot 2007 de conclusie zou volgen dat aan de vervoerders meer speelruimte moest worden verleend. In een bijdrage voor het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2009 werd als reactie gegeven dat in dit kader meerdere factoren een rol speelden en dat de conclusie van de commissie dan ook wellicht te kort door de bocht was (2). Een meer genuanceerde aanpak leek verstandiger.

Ook het tweede model werkt allesbehalve ideaal. De vervoerder wordt op de prijs in de offerte geselecteerd en niet op kwaliteit; behalve voor zover kwaliteitseisen op eenduidige wijze in het bestek zijn verwerkt. De vervoerder is in principe niet geïnteresseerd in het aantrekken van extra reizigers omdat de opbrengsten niet voor de vervoerder zijn; integendeel, het is gemakkelijker, een voorgeschreven dienstregeling correct uit te voeren met weinig reizigers dan met veel reizigers! Initiatieven zoals het garanderen van aansluitingen en het verschaffen van goede reisinformatie behoeven dus niet van de vervoerder te worden verwacht, voor zover de opdrachtgever het niet heeft geëist. Als reizigers klachten indienen, wenden zij zich veelal in eerste instantie tot de vervoerder. De vervoerder kan begrip tonen voor de klacht, maar verschuilt zich verder achter de argumentatie dat de opdrachtgevende overheid het nu eenmaal zo wil.

Het eerste model leidt soms tot het andere uiterste: zo verschijnen er af en toe persberichten die aangeven dat een regionaal vervoerbedrijf een bepaalde lijn wil opheffen, waarbij men zich kan afvragen waarom de opdrachtgevende overheid niet eens wordt genoemd; blijkbaar kan deze slechts lijdzaam toezien.

Het lijkt erop dat de openbaar-vervoerwereld in deze nog steeds op zoek is naar het juiste evenwicht. Om dat evenwicht te vinden, is een zorgvuldige belangenanalyse een effectief hulpmiddel. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

Literatuur:

- (1) "Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers", Raad voor Verkeer en Waterstaat, maart 2009 (ISBN/EAN: 978-90-77323-16-8).
- (2) "Snelle successen of lange adem?", bijdrage Dick van der Goot aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2009, Antwerpen.

2 Belangenstructuren

2.1 Opdrachtgevende overheid

Wat voor de opdrachtgevende overheid belangen zijn, wordt allereerst bepaald door beleidskeuzes. Alhoewel beleidskeuzes, ook binnen het democratisch controleproces, iets autonooms in zich hebben, zijn er toch wel enkele algemene opmerkingen te maken over de inhoud van beleidskeuzes.

Beleidskeuzes dienen primair ter bewaking van het (vermeende) algemeen belang. Mobiliteit als zodanig is eerder een optelsom van individuele belangen dan een algemeen belang, en dat geldt ook voor het deel van de personenmobiliteit dat door middel van openbaar vervoer wordt afgewikkeld. Mobiliteit is dus voor de overheid geen doel op zich.

Wel relevant voor het beleid is het feit dat mobiliteit in iedere vorm bepaalde externe effecten teweegbrengt die het algemeen belang raken. Te denken is hierbij aan:

- gebruik van de openbare ruimte;
- (on)veiligheid;
- energiegebruik;
- hindereffecten (geluid, visuele hinder, emissies).

Deze gegevens brengen overheden er enerzijds toe, aan alle vervoerwijzen, ook openbaar vervoer, eisen te stellen ter beperking van de genoemde negatieve effecten. En zij kunnen anderzijds aanleiding vormen tot een beleid dat gebruikmaking van een bepaalde modaliteit stimuleert als alternatief voor systemen met een slechtere score qua externe effecten per afgelegde personenkilometer. Daarin ligt vaak een aanleiding om gebruikmaking van openbaar vervoer te bevorderen mits hierbij sprake is van substitutie van vervoer per personenauto. Dit komt onder meer tot uiting in de beschikbaarstelling van infrastructuur en exploitatiebijdragen, alsook in het tarievenbeleid.

Daarnaast heeft de overheid in de opvatting van de meeste politieke partijen een functie als "schild voor de zwakken". In relatie met mobiliteit houdt dit in dat bepaalde voorzieningen, inclusief manieren om deze te bereiken, voor eenieder toegankelijk moeten zijn. Openbaar vervoer is een van de instrumenten om die bereikbaarheid van voorzieningen voor eenieder te garanderen.

Bij de verdere uitwerking van beleidsdoelstellingen zal de overheid mede rekening moeten houden met gewenste realisatietermijnen van maatregelen en met het beschikbare geldbudget per sector. Openbaar vervoer zal dan ook – binnen de eisen die uit de beleidsdoelstellingen voortvloeien – zo efficiënt mogelijk moeten worden opgezet. Bundeling van vervoersstromen is, wat dit betreft, een sleutelbegrip. In het verlengde van die bundeling kan ook worden gedacht aan bepaalde vormen van exploitatieve integratie met systemen die voor besloten vervoer zijn bestemd (doelgroepenvervoer). Dit soort integratie is thans al te zien in aanbestedingen die in de provincies Groningen, Drenthe en Limburg hebben plaatsgevonden.

2.2 Vervoerder

Indien er sprake is van een situatie waarin de opdrachtgevende overheid het gewenste vervoerproduct gedetailleerd heeft vastgelegd en – in lijn daarmee – aan de vervoerder geen opbrengstverantwoordelijkheid oplegt, is de uitdaging voor de vervoerder eenvoudig te formuleren (hetgeen niet wil zeggen dat er op eenvoudige wijze aan kan worden voldaan): organiseer de productie van de gevraagde diensten zodanig dat deze tegen zo laag mogelijke kosten plaatsvindt, en probeer in de vraagprijs beneden die van de concurrenten te blijven. De speelruimte voor de vervoerder - voor zover nog aanwezig - zit dan in aspecten van de bedrijfsvoering waarvan de reiziger meestal weinig zal merken: keuze van vestigingsplaatsen, busmerken, brandstof, onderhoudsprogramma's, dienstroosters, personeelsbeleid, "overhead", en dergelijke.

We richten ons nu verder op de geheel andere situatie dat de opdrachtgevende overheid de vervoerder een groot aantal vrijheidsgraden verschaft en de vervoerder ook opbrengstverantwoordelijk stelt. In de offertefase zal iedere kandidaat-vervoerder dan een aanpak proberen aan te bieden die in de ogen van de opdrachtgever een zo hoog mogelijke kwaliteit/prijs-verhouding oplevert. In de prijsvorming zal de kandidaat-vervoerder de verwachte opbrengsten incalculeren. Het totale aanbod zal tevens moeten zijn afgestemd op de hoeveelheid geld die de opdrachtgever voor de betreffende concessie beschikbaar stelt.

Bij het beoordelen van de kwaliteit van openbaar-vervoeroffertes wordt vaak en vooral gekeken naar het aantal aangeboden dienstregelingen (DRU's). Een kandidaat-vervoerder zal er in de geschetste situatie dus naar streven, een groot aantal DRU's aan te bieden, maar de kosten, verminderd met de verwachte opbrengsten, per DRU zo laag mogelijk te houden. Om te bezien hoe dit in de praktijk zal uitwerken, is het van belang, inzicht te hebben in de kostenstructuren van openbaar-vervoerbedrijven. Vanuit dat inzicht is een aantal karakteristieke kenmerken van de verwachte biedingen te voorzien:

1. Een accent op snelle routes tussen belangrijke productie- en attractiepunten.
2. Een accent op diensten op werkdagen overdag (inclusief ochtend- en middagspits).
3. Het vermijden van kortdurende aanvullingen tijdens de spitsuren.
4. Een beperkt aantal routes, die relatief frequent worden gereden.
5. Een beperkt aandeel nieuwe verbindingen.
6. Een voorkeur voor deelmarkten met reizigers die relatief veel betalen.

ad 1.

Naarmate de exploitatiesnelheid hoger ligt, liggen weliswaar de kosten per DRU hoger, maar bij een gelijkblijvende bezettingsgraad wordt dit meer dan gecompenseerd door de extra opbrengsten per DRU. De kostenverhoging wordt veroorzaakt door de toename van het aantal afgelegde kilometers per DRU, en daarmee van het inherente brandstofverbruik en onderhoud, maar deze kostencomponenten dragen slechts in beperkte mate bij tot de totale kosten; de chauffeurskosten per DRU veranderen hierbij niet. Daarentegen zijn de opbrengsten sterk afhankelijk van het aantal kilometers dat de reizigers afleggen, waardoor de opbrengsten per DRU voor een snelle buslijn flink wat hoger kunnen zijn dan voor een langzame buslijn. Een snelle buslijn houdt in dat bij

voorkeur routes langs hoofdwegen worden gekozen en dat minder strategisch gelegen haltes gemakkelijk worden geschrapd.

ad 2.

Voor buschauffeurs gelden in de avond na 19.00 uur, op zaterdag en op zondag loontoeslagen in de salariering van 30 tot 45 procent. Als daarmee in de beoordeling van offertes geen rekening wordt gehouden, zal de offerte tenderen naar zeer weinig aanbod op de avonden en weekenddagen.

ad 3.

Voor zover er in de spits extra personeel en materieel moet worden ingezet, betekent dit een toename van het aantal korte en/of gebroken personeelsdiensten; in dergelijke diensten zit relatief veel op- en afstaptijd en vaak ook relatief veel benodigde tijd voor materieelritten, waarvan de kosten over de aangeboden DRU's moeten worden omgeslagen. Indien er vanuit de opdrachtgever geen duidelijke capaciteitseisen zijn gesteld, zal het risico van erg volle voertuigen c.q. plaatsgebrek tijdens (vooral winterse) spitsperioden relatief gemakkelijk worden genomen.

ad 4.

Iedere extra te rijden route(variant) veroorzaakt additionele kosten vanwege posten zoals benodigde haltevoorzieningen en instructie aan het rijdend personeel. Het vervoerbedrijf zal dan ook een eenvoudig lijnennet met relatief hoge frequenties prefereren, met zo weinig mogelijk uitzonderingen.

ad 5.

Nieuwe verbindingen brengen onzekerheden in opbrengsten met zich mee. In het algemeen duurt het enkele jaren voordat nieuwe reismogelijkheden voldoende bekend zijn geworden om vervoer te genereren op het niveau van het veronderstelde reizigerspotentieel. Het vroegtijdig ontsluiten van nieuwe woongebieden is uit oogpunt van opbrengst/kosten-verhouding voor de eerstkomende jaren evenmin aantrekkelijk. Voor de kandidaat-vervoerder zal bovendien meewegen dat de concessie een bepaalde duur heeft en dat van lange-termijneffecten van uitbreidingen in het aanbod niet met zekerheid kan worden geprofiteerd.

ad 6.

Abonnementhouders, alsmede jeugdige en oudere reizigers profiteren van kortingen waardoor zij per afgelegde kilometer minder opbrengsten genereren dan de overige reizigers. Verschillen in samenstelling naar type reiziger kunnen er aldus toe leiden dat de inzet zich bij voorkeur richt op bepaalde verbindingen, ten koste van andere.

Samenvattend kan worden gesteld dat de vervoerder in geval van een grote mate van vrijheid, gecombineerd met opbrengstverantwoordelijkheid, wel oog zal hebben voor mogelijkheden om meer reizigers aan te trekken, maar toch wellicht niet precies op de manier die de opdrachtgever zich zou wensen.

2.3 Synthese

Uit het voorafgaande blijkt dat noch de opdrachtgevende overheden, noch de openbaar-vervoerbedrijven puur gericht zijn op het aantrekken van meer reizigers in het openbaar vervoer. De overheden zullen vooral geïnteresseerd zijn in reizigers die vanwege de beschikbaarheid en de kwaliteit van het openbaar-vervoersysteem afzien van gebruikmaking van de privéauto. De vervoerbedrijven zullen daarentegen – voor zover zij opbrengstverantwoordelijkheid dragen en een zekere mate van vrijheid hebben inzake hun dienstenpakket – vooral daar reizigers willen aantrekken waar zij die, gegeven hun kostenstructuur, gemakkelijk en tegen relatieve lage (marginale) kosten kunnen meenemen.

In eerste instantie zijn de overheden aan zet om eisen te stellen aan het openbaar vervoer in hun regio. Om de betrokkenheid en de creativiteit van de vervoerbedrijven zo veel mogelijk te bevorderen, lijkt het echter verstandig dat deze eisen zich zo veel mogelijk beperken tot die aspecten die NIET vanzelf in orde komen als deze aan de vrijheid van het vervoerbedrijf worden overgelaten. De tot nu toe weergegeven bevindingen leiden dan tot de volgende slotsom:

1. De betrokken overheid zal zelf moeten vastleggen welke locaties (met een bepaalde maximale loopafstand) tenminste in het lijnennet moeten worden opgenomen. Dit om te voorkomen dat het vervoerbedrijf te veel "onhandig" gelegen locaties gaat uitsluiten van verbindingen en daarmee bijdraagt tot een te grote autoafhankelijkheid in het gebied. Hierbij zij aangetekend dat autoafhankelijkheid er gemakkelijk toe leidt dat reizigers het openbaar vervoer ontwend raken en de auto ook gaan gebruiken voor reizen die goed met openbaar vervoer te doen zijn.
2. De betrokken overheid zal zelf moeten vastleggen hoe frequent elke locatie minimaal moet worden bediend, waarbij speciaal aandacht wordt gegeven aan de avond- en weekenduren. Het vervoerbedrijf zou het aanbod anders wellicht te veel concentreren op werkdagen overdag en door de onbereikbaarheid van relevante locaties op andere tijden de autoafhankelijkheid in het gebied vergroten.
3. De betrokken overheid zal eisen moeten stellen inzake de te bieden vervoercapaciteit; anders is het voor de piekperioden denkbaar dat het vervoerbedrijf risico's gaat nemen inzake overbezetting c.q. niet kunnen meenemen van alle reizigers.
4. De opdrachtgevende overheid behoeft geen compleet lijnennet voor te schrijven, maar kan wel eisen dat elke bediende locatie binnen een redelijke reistijd verbonden zal zijn met belangrijke nabijgelegen voorzieningen zoals scholen, bedrijventerreinen, winkelcentra en ziekenhuizen, alsook met een nabijgelegen regionaal dan wel bovenregionaal openbaar-vervoerknoppunt.
5. Bepaalde stappen voorwaarts zullen door de opdrachtgevende overheid zelf moeten worden geïnitieerd omdat deze voor het vervoerbedrijf niet op korte termijn economisch aantrekkelijk zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het tijdig van start laten gaan van verbindingen met nieuwe woon- of werkgebieden. Ook kan er sprake van zijn dat bepaalde openbaar-vervoercorridors een strategische functie verkrijgen in het beperken van autoverkeer en daarom op een extra hoog

kwaliteitsniveau moeten worden gebracht; dit veelal in samenhang met de aanleg van vrije banen en parkeer-en-reisvoorzieningen en andere flankerende maatregelen.

6. Ervan uitgaande dat er voor het overige zo veel mogelijk vrijheid aan de vervoerder wordt verleend, zal de opdrachtgevende overheid ook het totale budget moeten vaststellen dat maximaal voor de exploitatie beschikbaar is.

Inzake de verdere opzet van de diensten en de exploitatie kan de bal voor een groot deel bij de vervoerder worden gelegd. Als de geschetste kaders vastliggen, mag voor het overige worden verwacht dat de bedrijven zelf een resultaat nastreven dat ook vanuit de invalshoek van de overheid optimaal is. Het is minder nodig dat de opdrachtgevende overheid allerlei extra ideeën in de vorm van eisen vastlegt indien het vervoerbedrijf zelf reeds wordt geprikkeld om hierin een slimme keuze te maken vanwege het vooruitzicht van een relatief gunstige opbrengsten/kosten-verhouding. Voorbeelden hiervan zijn:

- hogere frequenties op routes en tijden met veel vraag naar vervoer;
- extra sneldiensten tussen locaties die vrij ver van elkaar gelegen zijn, maar een sterke onderlinge vervoersrelatie hebben;
- optimale aansluitingen tussen lijnen met overstaprelaties;
- aantal overstappen minimaliseren door middel van logische koppelingen tussen lijndelen;
- keuzes inzake de materieeltypen en -grootte;
- keuze tussen vaste ritten of belritten in geval van (zeer) weinig vervoer.

Bij langer lopende concessies zouden zelfs keuzes inzake Hoogwaardig Openbaar Vervoer (wel of niet aanleggen; bus of tram) in meerdere mate aan de bedrijfstak kunnen worden overgelaten omdat ook de bedrijfstak gebaat is bij een gunstige kosteneffectiviteit en minder afhankelijk is van politieke ambities inzake prestigeprojecten.

Uiteraard zullen bij aanbestedingen wel, in aanvulling op de landelijke wetgeving, allerlei aanvullende eisen aan kwaliteitsaspecten en externe effecten van het te ontwikkelen openbaar-vervoersysteem worden gesteld, zoals met betrekking tot emissies, veiligheid, op tijd rijden, tarieven en informatieverschaffing. Daarbinnen kan echter aan de bedrijven de vrijheid worden geboden, eigen keuzes te maken inzake methoden en technieken om aan dit soort eisen te voldoen.

3 **Opbrengstverantwoordelijkheid**

3.1 *Mogelijkheden voor verdeling opbrengstverantwoordelijkheid*

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat in het samenspel tussen aanbestedende overheden en openbaar-vervoerbedrijven een bepaalde "mix" wenselijk is tussen eisen die de overheid aan het vervoerproduct stelt, en vrijheden die aan de (kandidaat-)vervoerders worden verleend voor de verdere invulling van de voorzieningen. Dit lijkt meer preferabel dan een van de uiterste oplossingen, waarbij een van beide partijen vrijwel volledig bepaalt wat er aan de reiziger wordt aangeboden.

Een logische vervolgstap kan zijn dat ook ten aanzien van de opbrengstverantwoordelijkheid een tussenpositie wordt gekozen. Het ligt voor de hand dat de opdrachtgevende overheid zelf de verantwoordelijkheid neemt voor de opbrengsten die verbonden zijn aan het minimale aanbod dat zij heeft geëist. Voor datgene wat het vervoerbedrijf heeft toegevoegd onder gebruikmaking van de geboden speelruimte, kunnen de hieraan te relateren opbrengsten naar het bedrijf terugvloeien. Dit houdt een extra stimulans voor het vervoerbedrijf in om de vrije ruimte zo effectief mogelijk te benutten.

Een aantal mogelijke criteria voor deze splitsing van opbrengstverantwoordelijkheid zijn (mede afhankelijk van de aard van de eisen die de overheid aan het aanbod heeft gesteld):

- Het vervoerbedrijf ontvangt voor elke route dat deel van de opbrengsten dat in overeenstemming is met het aandeel ritten dat de vervoerder toevoegt ten opzichte boven de minimumeisen.
- Het vervoerbedrijf ontvangt voor elke locatie (dorp e.d.) dat deel van de opbrengsten dat in overeenstemming is met het aandeel ritten dat de vervoerder toevoegt ten opzichte boven de minimumeisen.
- Het vervoerbedrijf ontvangt de opbrengsten voor routes die niet geëist worden.

Een probleem dat zich hierbij zeker zal voordoen, is dat er gemakkelijk discussie ontstaat over de vraag welk gedeelte van de opbrengsten moet worden toegerekend aan de door de overheid gekozen "basis" en welk deel aan de door het vervoerbedrijf bedachte "extra's". Ook is het voorstelbaar dat het vervoerbedrijf in de praktische dienstuitvoering de reizigersstromen zodanig stuurt dat de opbrengsten hiervan voor een zo groot mogelijk deel bij het bedrijf zelf terechtkomen.

Via een casus, eventueel gevolgd door een praktijkproef, zou meer inzicht worden verkregen hoe hiermee in een concreet geval moet worden omgegaan. In het kader van deze notitie gaat het echter te ver, hier nader op in te gaan.

3.2 *Dynamiek in concessies*

De eerste landelijke ervaring met aanbestedingen in het regionale openbaar vervoer heeft enerzijds geleerd dat de concessieduur vaak wel wat langer mag (werden in eerste

instantie nog concessies met een looptijd van 4 of 6 jaar uitgegeven, inmiddels worden veeleer perioden van 8 jaar en langer gekozen), en anderzijds dat niet alles voor de gehele concessieduur moet worden vastgelegd en tussentijdse sturing mogelijk moet zijn (3).

Het hier bepleite aanbestedingsmodel sluit daar goed op aan. Het deel van het aanbod dat door de aanbestedende overheid wordt vastgelegd en waarvoor deze ook de opbrengstverantwoordelijkheid neemt, betreft hoofdzakelijk de gewenste minimumvoorzieningen. Deze kunnen voor een langere periode worden vastgelegd (enigszins te vergelijken met de "basismobiliteit" die in het Belgische Vlaanderen zelfs bij wet is vastgelegd). Dit geeft een robuuste basis aan de openbaar-vervoervoorzieningen waarop de reiziger voor langere tijd kan rekenen en die als zodanig de autoafhankelijkheid gegarandeerd beperkt houdt.

Het deel van het aanbod dat vanuit de vrijheidsgraden van het vervoerbedrijf is ingevuld en dat zich belooft in extra opbrengsten, kan daarentegen frequenter, bijvoorbeeld eens per twee jaar, worden aangepast. Hierdoor is een relatief snelle correctie mogelijk bij tegenvallende opbrengsten zonder dat de basisvoorzieningen worden aangetast. De risico's die de vervoerbedrijven nemen in geval van nieuwe initiatieven, zijn daardoor beter te overzien. Hiermee neemt de kans aanzienlijk toe dat in de loop van de concessieduur de meest effectieve opties worden gevonden en toegepast. Overigens moet dit niet als een vrijbrief worden opgevat om naar hartenlust te experimenteren met openbaar-vervoervoorzieningen want veranderingen in het aanbod als zodanig worden door de reizigers in eerste instantie veelal als negatief ervaren en geven dan ook gemakkelijk onrust in de vervoersontwikkeling, zelfs indien er, objectief beschouwd, sprake is van een verbetering.

Literatuur:

(3) "Losbandiger ov-concessies", bijdrage van Fabian Wegewijs, Goudappel Coffeng, en Jan Willem Proper, NHTV internationale hogeschool Breda, in "Verkeerskunde", nummer 8 – 2008, pag. 35-39, ANWB, Den Haag.

4 Conclusies en aanbevelingen

De in Nederland opgedane ervaring met aanbestedingen in het regionaal openbaar vervoer heeft geleerd dat er een tussenweg moet worden gekozen tussen een model waarin de aanbestedende overheid het gewenste aanbod tot in detail vastlegt, en vervolgens de vervoerder uitkiest die dit tegen de laagste prijs wil verwezenlijken, en een model waarin de vervoerder zeer veel vrijheid krijgt om binnen een gegeven budget openbaar vervoer te verzorgen en de opbrengsten ervan te innen.

Mede denkend vanuit de kostenstructuur van de openbaar-vervoerbedrijven, ligt het zeer voor de hand dat de eisen van de zijde van de aanbestedende overheid zich hoofdzakelijk beperken tot het minimaal gewenste voorzieningenniveau qua bediende gebieden, frequenties en verbindingen met belangrijke algemene voorzieningen en openbaar-vervoerknooppunten. De voorzieningen in de avonden en weekends verdienen hierbij speciale aandacht. Daarnaast zal de overheid expliciet opdracht moeten geven tot specifieke verbindingen in geval van bijvoorbeeld nieuwe woonwijken of het aantrekkelijker maken van corridors waarop substantiële hoeveelheden reizigers vanuit de privéauto kunnen worden aangetrokken.

Door deze eisen niet te hoog te stellen, blijft er budget over om de kandidaat-vervoerders te prikkelen om vanuit hun deskundigheid en creativiteit ideeën te ontwikkelen voor voorzieningen die de basis te boven gaan.

Dit werkt het best indien ook de opbrengstverantwoordelijkheid wordt gesplitst. De overheden nemen de verantwoordelijkheid voor de opbrengsten van de door henzelf gewenste basisvoorzieningen, het vervoerbedrijf voor de opbrengsten van de voorzieningen die zij additioneel hebben voorgesteld.

Gedurende de looptijd van een concessie lijkt het wenselijk dat de door de overheid gedefinieerde basisvoorzieningen als een robuust systeem in stand worden gehouden, terwijl het door het vervoerbedrijf toegevoegde deel flexibel kan worden aangepast, waarbij ook kan worden gereageerd op de opbrengstontwikkeling

Het definiëren van het deel van de totale opbrengsten dat naar elk van de twee partijen gaat, alsmede het waarborgen dat de vervoerder niet via de praktische dienstuitvoering reizigersstromen zodanig stuurt dat de eigen opbrengsten worden gemaximaliseerd, verdient nadere studie en beproeving voor een praktijksituatie.