

De concessie van morgen

Meer flexibiliteit en samenwerking in het OV

Ray Bodok
ARCADIS Nederland BV
ray.bodok@arcadis.nl

Wijnand Susanna
ARCADIS Nederland BV
wijnand.susanna@arcadis.nl

Robert Jan Roos
ARCADIS Nederland BV
robertjan.roos@arcadis.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2013, Rotterdam**

Samenvatting

De concessie van morgen

Het OV heeft al genoeg uitdagingen en daar komt de volgende al aan: grote bezuinigingen kloppen aan de deur. Het scenario is bekend: lijnen snijden, minder reizigers, minder inkomsten en nog meer lijnen snijden. Om te voorkomen dat het OV in deze negatieve spiraal terechtkomt zijn er fundamentele veranderingen nodig; te beginnen met het creëren van betere condities voor samenwerking, flexibiliteit en efficiëntie in contracten: de concessie van morgen.

Gelukkig hebben overheden en vervoerders middels de initiatiefgroep 'Samen op reis' al uitgesproken grote stappen te willen zetten. Partijen hebben zich gerealiseerd dat de huidige vervoerscontracten te weinig ruimte geven: vervoerders en concessieverleners zijn aan handen en voeten gebonden. Het gevolg: de reiziger is de klos. De concessie van morgen is dus onmisbaar.

Om die reden heeft ARCADIS het Contractueel Raamwerk bedacht. Dit raamwerk creëert flexibiliteit voor zowel de concessieverlener als vervoerder, stimuleert een actieve en ondernemende houding en verplicht partijen om effectief samen te werken. ARCADIS geeft hiermee invulling aan de behoefte van partijen om binnen één contract afspraken te maken op een strategisch, tactisch en operationeel niveau in drie schijven:

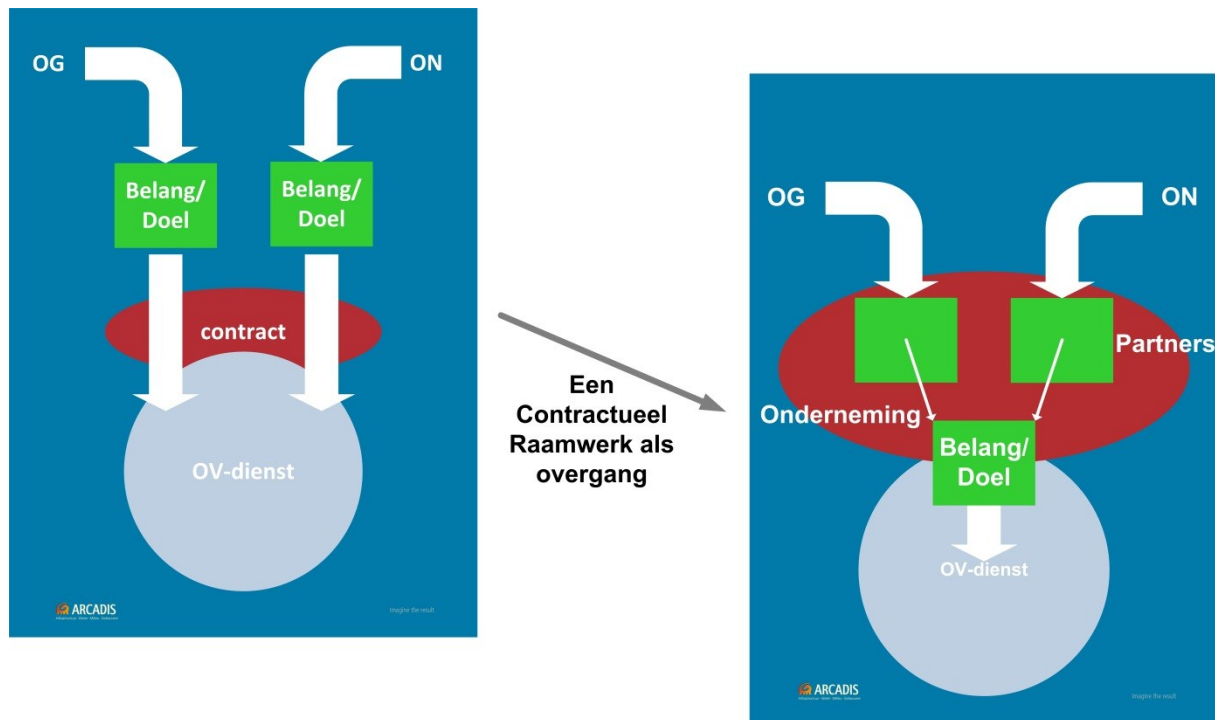
- Schijf 1: In de ontwikkelingsagenda hebben concessieverleners de regie en is er ruimte voor het omgaan met bestuurlijke en politieke invloeden.
- Schijf 2: In de gezamenlijke onderneming hebben zowel vervoerders als concessieverleners mogelijkheid om te anticiperen op ontwikkelingen, het maken van keuzes, het nemen van risico's en het benutten van kansen.
- Schijf 3: In het basisbestek is er ruimte voor operationele zaken, voor het uitvoeren door de vervoerder.

Gedurende de looptijd van de concessie zijn er verschillende interacties mogelijk tussen de schijven waardoor er binnen het contract voldoende mogelijkheden zijn om een vraagstuk, probleem of voorstel een operationele uitwerking te geven. Alle schijven zijn onderdeel van één contract dat via een enkele aanbesteding op de markt komt, inclusief evaluatiemomenten. Hierdoor past het raamwerk volledig binnen de huidige wettelijke aanbestedingskaders en zijn er geen wettelijke barrières om dit raamwerk op korte termijn toe te passen.

Kortom, met het Contractueel Raamwerk van ARCADIS ontstaat er ruimte om daadwerkelijk in te spelen op de vraag van de reiziger en het OV van morgen te creëren.

2. Het Contractueel Raamwerk van ARCADIS

Er zijn een aantal lessen dat geleerd kunnen worden uit andere sectoren. Een les uit de GWW (Grond- Weg- en Waterbouw)-sector: Zorg voor condities die passen bij de specifieke dynamiek van de sector. Bij een korte termijn relatie volstaat een contract met operationele afspraken. Bij een samenwerking voor langere termijn spelen er echter ook tactische en strategische belangen van de partijen een rol; het contract moet hierop worden ingericht. Voor het OV zou een gezamenlijke onderneming een passende oplossing zijn, maar daar moet stapsgewijs naartoe gewerkt worden.



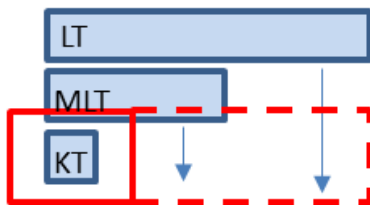
Figuur 2: van een conventioneel OV contract naar een alliantie.

Links in figuur 2 is de huidige situatie te zien: opdrachtgevers en opdrachtnemers houden hun eigen belangen en doelen gescheiden. Het contract wordt voornamelijk vanuit de opdrachtgever gedefinieerd en bevat gedetailleerde operationele afspraken. Beide partijen gaan na gunning van de concessie hun belangen zo goed mogelijk verdedigen. Verschil in belangen betekent voortdurend touwtrekken rond de contractafspraken. Dit resulteert in een verdedigende houding en risicomijdend gedrag zoals de initiatiefgroep aangeeft. Voor een korte termijn is dit te overzien, voor een langere termijn is dit een lastige werksituatie.

De ideale situatie is één waarbij de concessieverleners en vervoerders eerst gezamenlijke doelen (contractueel) overeenkomen zodat het ook beider belang wordt om deze doelen te realiseren. De gemeenschappelijke doelen vormen vervolgens de basis om gedurende de loop van de concessie in gezamenlijkheid de aanpak te bepalen en hieraan acties te koppelen: een alliantie. Dit is weergegeven in het rechter deel van figuur 2. Dit betekent dat er gedurende de loop van de concessie meer flexibiliteit bestaat en minder spanningen ontstaan in het contract: er is sprake van volledige transparantie en beide partijen zijn goed op de hoogte van elkaars belang en respecteren dit in de samenwerking. ARCADIS weet dat een transitie naar een volledige alliantie veel tijd

nodig heeft. Dit is niet alleen naar voren gekomen uit ervaringen in andere sectoren, maar ook tijdens gesprekken met diverse concessieverleners in de OV-sector zelf. Om die reden stelt ARCADIS een Contractueel Raamwerk voor als overgangsmodel waarbij afhankelijk van de wens van partijen gekozen kan worden voor de mate waarin de alliantie wordt doorgevoerd in het contract. Het resultaat: de grotere gezamenlijke verantwoordelijkheid prikkelt partijen tot een actieve houding en effectieve samenwerking om het OV te optimaliseren.

In een vervoerconcessie willen overheden en vervoerders graag concrete afspraken maken over prestaties op verschillende niveaus, bijvoorbeeld: een duurzaam OV-systeem versus punctueel rijden. Een operationele prestatie als punctueel rijden is sneller en eenvoudiger te realiseren dan een strategische prestatie als duurzaam OV. Dit resulteert in de behoefte om de contractduur langer te maken. Bij het alleen maar oprekken van de contractduur kan op een bepaald moment niet meer teruggevallen worden op de afspraken die voor de korte termijn zijn gemaakt. Deze verliezen hun bruikbaarheid bij de specifieke dynamieken van de middellange en lange termijn, die nu binnen het contract worden gehaald. Alleen zijn de huidige contracten nu niet op deze dynamieken ingericht.

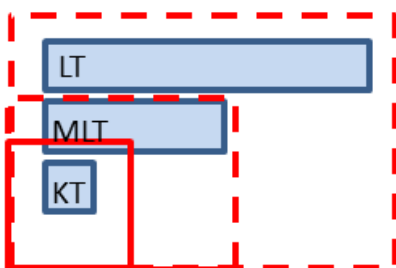


Figuur 3: 1-dimensionaal oprekken van het contract

De huidige contracten geven onvoldoende ruimte om met afspraken op verschillende niveaus om te gaan. Tactische en strategische prestaties vereisen een andere dynamiek, maar worden nu in de bestekachtige omgeving gedrukt van de korte termijn (zie figuur 3).

ARCADIS wil daarom in twee dimensies het contract oprekken (zie figuur 4). Wanneer de periode langer wordt, moet het contract tegelijkertijd worden ingericht op de dynamieken die dan parallel voorkomen in het contract:

- Korte termijn: operationeel, uitvoering.
- Middellange termijn: anticiperen, keuzen maken, risico's nemen, kansen benutten
- Lange termijn: regie, omgaan bestuurlijke en politieke invloeden.

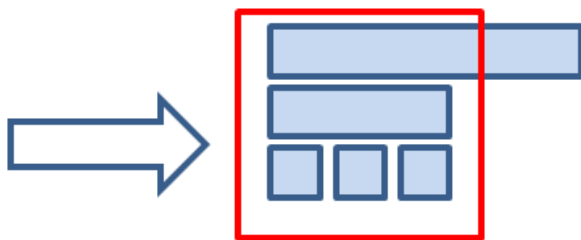


Figuur 4: 2 dimensionale ontwikkeling

De getrapte opbouw is de basis voor het Contractueel Raamwerk van de toekomst. ARCADIS heeft de volgende niveaus gedefinieerd, die in het Contractueel Raamwerk als aparte schijven zijn vormgegeven:

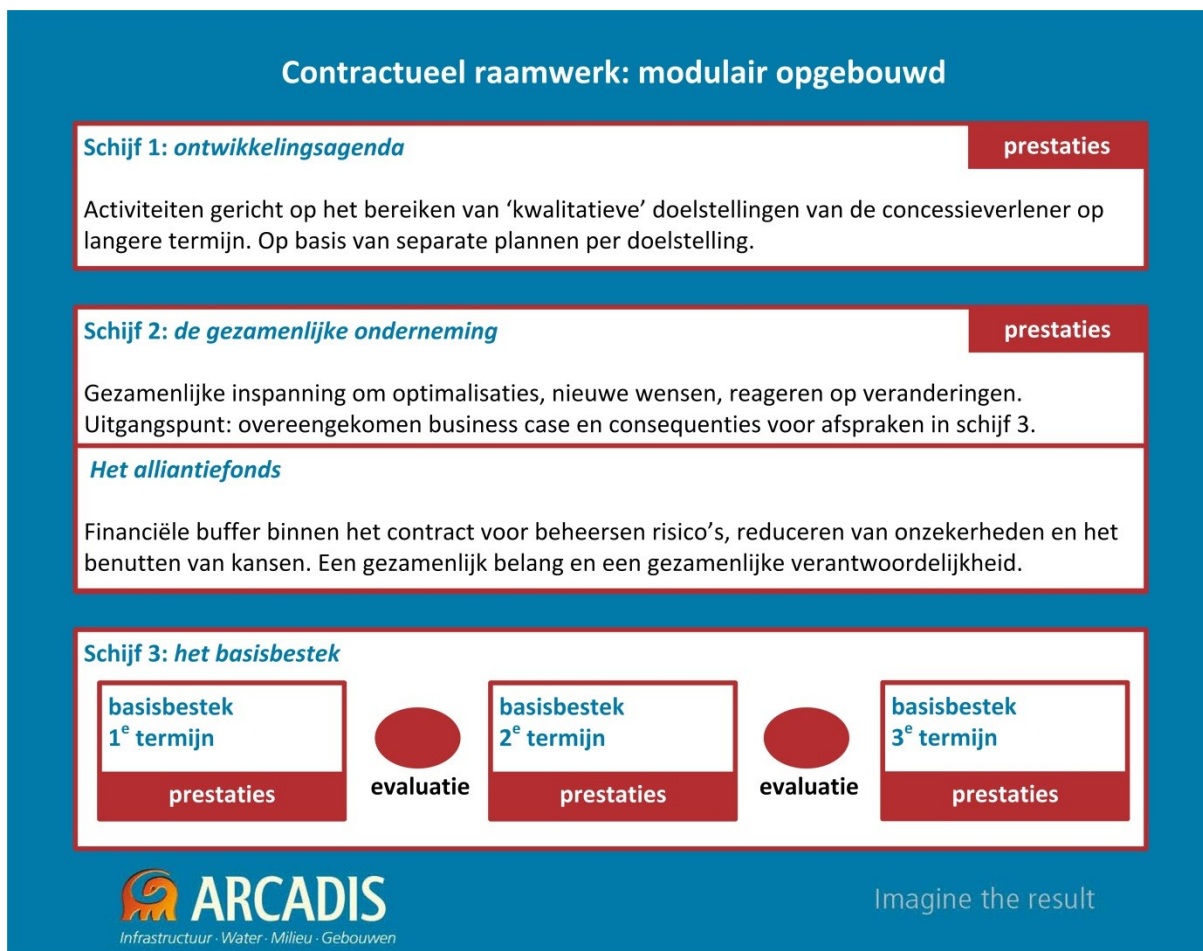
- Een *ontwikkelingsagenda* biedt ruimte aan de concessieverlener om strategische doelen te agenderen.
- Een *gezamenlijke onderneming* die de mogelijkheid biedt voor zowel de concessieverlener als vervoerder om tactische verbeteringen, optimalisaties en ideeën voor de middellange termijn in te brengen en deze vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm te geven.
- Een *basisbestek* waarin de operationele taken en verplichtingen van de vervoerder zijn vastgelegd. Binnen het basisbestek is de vervoerder vrij om zijn eigen optimalisaties door te voeren.

Vanwege het feit dat de huidige concessies een gemiddelde duur hebben tussen de 8 en 10 jaar wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat om de middellange termijn als maatgevend te beschouwen voor de duur van het contract. Wel blijft de korte termijn expliciet zichtbaar als bouwsteen binnen het contract (zie figuur 5).



Figuur 5: voorgestelde opbouw van het contract

In figuur 6 is de concessie van de toekomst afgebeeld: het Contractueel Raamwerk van ARCADIS. In de hierna volgende hoofdstukken worden de schijven van dit raamwerk nader toegelicht. Het verschil in de dynamiek en de achtergrond van de drie schijven neemt niet weg dat op alle niveaus de afgesproken prestaties SMART (specifiek, meetbaar, aanwijsbaar realistisch en tijdgebonden) beschreven moeten worden. Alle schijven zijn onderdeel van één contract, dat via een enkele aanbesteding op de markt komt. De aanbesteding *en* het contract omvatten de concessie voor de volledige periode (bijvoorbeeld 9 jaar). De aanbesteding van dit raamwerk, inclusief de 'evaluatiemomenten' binnen het contract, past volledig binnen de huidige wettelijke aanbestedingskaders.



Figuur 6: het Contractueel Raamwerk van ARCADIS

3. Schijf 1: de ontwikkelingsagenda

De ontwikkelingsagenda dient om activiteiten een plek te geven die gericht zijn op 'kwalitatieve' doelstellingen van de concessieverlener op de lange termijn. Voor elk doel dienen er separate plannen te worden opgesteld. De vervoerder heeft in deze schijf ook een andere rol, zij levert expertise en adviesdiensten aan de concessieverlener om de doelstellingen te kunnen bereiken. Ter illustratie:

Stel dat een concessieverlener duurzaam OV wil realiseren binnen 5 jaar. Duurzaam OV definieert deze concessieverlener als emissieloos rijden. Emissieloos rijden is een strategische doelstelling dat een aanzienlijke investering in materieel kan vergen. Een traditionele OV-concessie biedt onvoldoende ruimte, mogelijkheden en prikkels om dit te realiseren. Schijf 1 geeft de concessieverlener de mogelijkheid om de vervoerder te betrekken in de adviseursrol bij het uitwerken van een haalbaar plan. In de ontwikkelingsagenda is de concessieverlener in principe de financierende en beslissende partij. Een van de stappen in het plan zou het uitvoeren van een pilot kunnen zijn, waarbij wordt gekeken welke techniek het meeste geschikt is. De vervoerder levert in dit kader advies over hoe de pilot het beste kan worden vormgegeven, voert de pilot uit en geeft op basis van de pilot advies over inkoop van de voertuigen. Per onderdeel van de ontwikkelingsagenda (en zo nodig per stap) worden aparte afspraken gemaakt over de vergoeding. Deze vergoeding kan bijvoorbeeld afhankelijk gemaakt worden van de mate en het tempo waarin het emissieloos rijden wordt gerealiseerd. De concessieverlener kan ook vrij beslissen om een onderwerp tussentijds van de ontwikkelingsagenda te halen zonder dat dit consequenties voor het contract heeft.

4. Schijf 2: de gezamenlijke onderneming

De gezamenlijke onderneming biedt ruimte voor gezamenlijke inspanningen vorm te geven. Het gaat hier om optimalisaties, nieuwe wensen, maar ook het reageren op veranderingen in de condities van uitvoering in het basisbestek. In de gezamenlijke onderneming zijn de vervoerder en concessieverleners partners: ze kunnen beiden voorstellen indienen. Hierdoor is er ruimte voor innovatie. Als basis geldt hier wel dat de partijen een business case met elkaar moeten overeenkomen met betrekking tot het voorstel.

Aan de gezamenlijke onderneming is een *alliantiefonds* gekoppeld. In dit alliantiefonds worden de reserveringen ondergebracht voor het dekken van de risico's uit schijf 2. In dit fonds worden ook extra opbrengsten door benutte kansen gestort. Aan het begin van de concessie storten de concessieverlener en vervoerder een bedrag in het fonds. Het aandeel in het alliantiefonds van de vervoerder en concessieverlener zou bijvoorbeeld 50%-50% kunnen zijn. Aan het eind van de concessie wordt dit bedrag verdeeld conform het aandeel (in dit geval 50%-50%) tussen de partijen.

Een voorbeeld van hoe de gezamenlijke onderneming werkt:

Stel er gaat gedurende de concessie een nieuw ziekenhuis open waardoor er een nieuwe vervoerrelatie ontstaat. De vervoerder stelt in de gezamenlijke onderneming voor om een nieuwe verbinding te ontwikkelen en uit te voeren. De vervoerder stelt een business case op waarin expliciet is weergegeven wat de verwachtingen zijn in termen van reizigers, baten en kosten. Bij een positieve business case maken de vervoerder en concessieverlener afspraken over de prestaties die in de concessieperiode geleverd moeten worden. Het economisch resultaat uit deze onderneming komt in het alliantiefonds terecht. Als er winst wordt gemaakt voelen beide partijen dit, maar ook als er verlies wordt gemaakt. Op die manier zijn beide partijen gebaat bij het slagen van dit project. Bij het eerste volgende evaluatiemoment in schijf 3 kan vervolgens besloten worden om deze nieuwe verbinding in het basisbestek op te nemen. De prijs voor het basisbestek wordt dan bijgesteld, omdat nu de extra opbrengsten naar de vervoerder vloeien in plaats van naar het alliantiefonds.

5. Schijf 3: het basisbestek

Over zaken die binnen een periode van 2 à 3 jaar nauwelijks wijzigen, maken de concessieverlener en vervoerder harde afspraken: de risico's zijn te overzien en beheersbaar voor de vervoerder. Dit betekent bijvoorbeeld dat in een concessie van 8 jaar 4 bestekstermijnen kunnen zijn, maar ook 3 bestekstermijnen in een concessie van 9 jaar. Het gaat in deze schijf om de daadwerkelijke uitvoering: het rijden van voertuigen. De vervoerder krijgt een vaste som (voor de eerste bestekstermijn) gekoppeld aan objectief meetbare prestaties. Hier komen de soort prestaties terug die veelal terug komen in de huidige concessies. Enkele voorbeelden: punctueel rijden, aansluitgarantie en reizigerskilometers. De vervoerder is in deze schijf 3 volledig verantwoordelijk, dus winst of verlies is in deze schijf volledig voor de rekening van de vervoerder. Aan het begin van de concessie spreekt de vervoerder een bedrag af voor het uitvoeren van diensten.

Bij de financiële aansprakelijkheid die de vervoerder heeft, hoort ook regie op operations. De concessieverlener kan randvoorwaarden stellen voor de bedrijfsvoering:

outputsturing. Voorbeelden hiervan zijn: maximale reistijden op bepaalde relaties en een maximaal aantal wijzigingen binnen een uitvoeringsperiode of per lijn. De vervoerder heeft binnen deze randvoorwaarden de vrijheid om zaken te verbeteren en optimaliseren.

Elk bestekstermijn wordt geëvalueerd: beleidsmatige, sociaaleconomische en vervoerskundige wijzigingen worden in kaart gebracht. Het bedrag per eenheid wijzigt gedurende de concessie niet, tenzij expliciet kan worden gemaakt dat de condities voor de uitvoering zijn gewijzigd. Tijdens de evaluatiemomenten wordt samen met de concessieverlener geëvalueerd of de condities voor de uitvoering zijn veranderd. Hierbij valt te denken aan het verhuizen van een universiteit of het wegvalen van bepaalde financiering. Deze wijzigingen dienen vervolgens als basis voor nieuwe afspraken in de volgende bestekstermijn.

Naast de bovengenoemde wijzigingen, kunnen de afspraken in de ontwikkelingsagenda en de gezamenlijke onderneming effecten hebben op een of meer bestekstermijnen in de concessie. Ter illustratie:

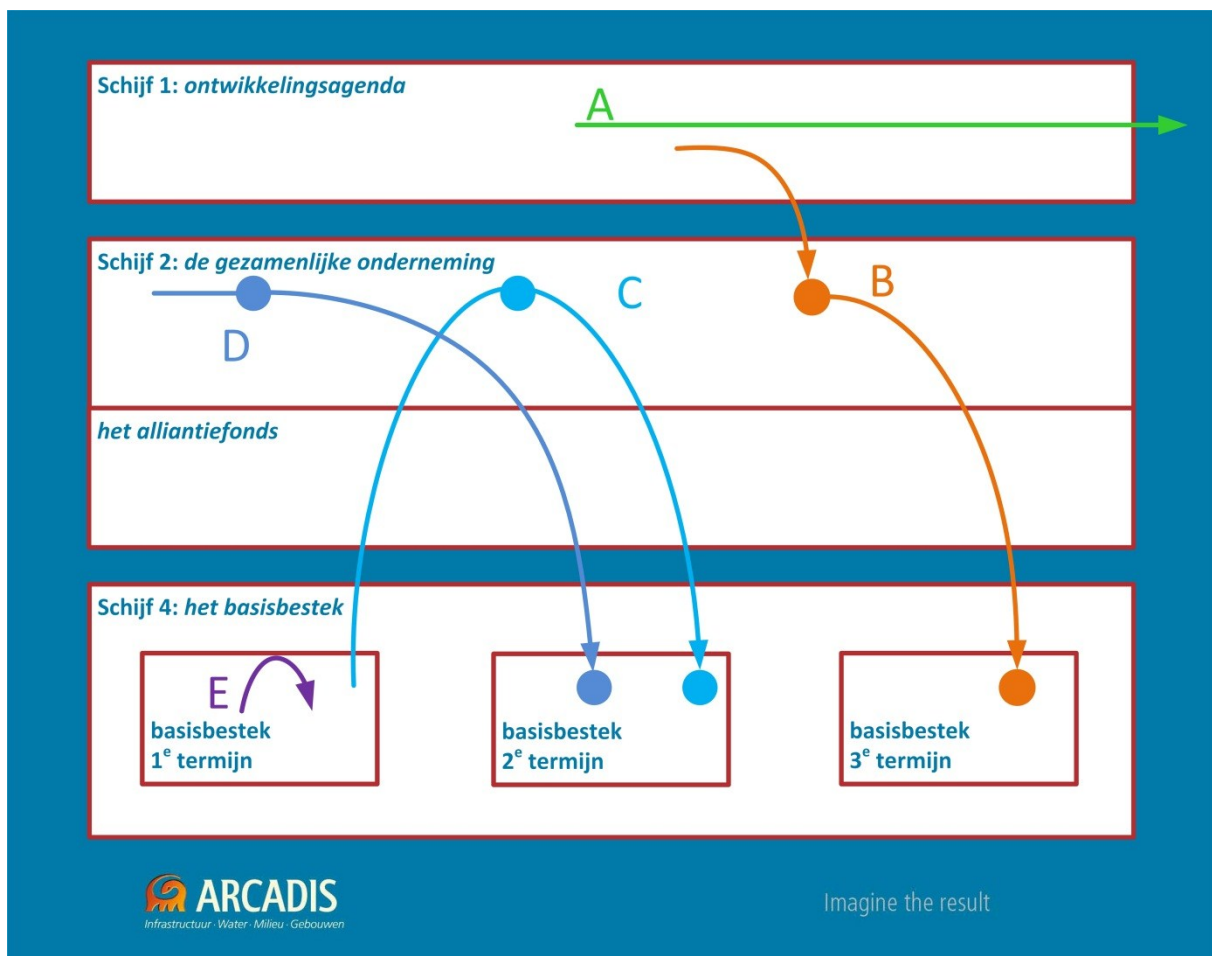
In het genoemde voorbeeld van de ontwikkelingslijn waar de concessieverlener duurzaam OV wil realiseren, is één van de stappen het realiseren van een pilot. Bij de realisatie van een pilot moet er gereden worden binnen de huidige concessie. Gedurende een van de evaluatieperiodes kunnen de vervoerder en concessieverlener overeenkomen om de succesvolle pilot op te nemen in het basisbestek.

In het voorbeeld van de gezamenlijke onderneming waar er een nieuwe lijn geïntroduceerd wordt, moet de nieuwe lijn deel gaan uitmaken van de reguliere dienstregeling. Hiervoor worden ook afspraken gemaakt tijdens een van de evaluaties van het basisbestek, waarna het onderdeel gaat uitmaken van het eerst volgende basisbestek.

Met de evaluaties en het zichtbaar houden van de bouwstenen van het basisbestek worden er bewust momenten gecreëerd om de dienstverlening voor de reiziger te verbeteren. Ter vergelijking: bij een traditionele OV-concessie is er pas aan het eind van de concessie de mogelijkheid om zaken formeel aan te passen. Hierdoor zijn niet alleen concessieverleners maar ook vervoerders zwaar afhankelijk van de persoonlijke klik tussen mensen om de gewenste veranderingen een plek te kunnen geven.

6. Interacties tussen schijven en concessies

Binnen het Contractueel Raamwerk van ARCADIS is er ruimte voor het formuleren van vraagstukken, prestaties en/of doelen in 3 verschillende schijven. De kern van de effectieve werking van het contract zit vervolgens in de interactie tussen de schijven gedurende de looptijd van het contract. Een vraagstuk, een probleem of een voorstel beweegt zich tussen de schijven. Uiteindelijk zullen de resultaten van de stappen in schijf 1 en/of de wijzigingen, optimalisaties, pilots in schijf 2 in principe als 'operationele prestatie' terecht komen in het basisbestek in schijf 3. Uiteraard tenzij besloten wordt om acties in schijf 1 of 2 stop te zetten, bijvoorbeeld omdat het gewenste effect uitblijft of de business case toch anders uitpakt in de pilot. Dit is al eerder genoemd in hoofdstuk 4. In figuur 7 is weergegeven welke interacties er plaats kunnen vinden tussen de schijven. In de onderstaande paragrafen worden deze interacties nader toegelicht.



Figuur 7: interacties tussen schijven en concessies

Interactie A: Het kan blijken dat een doelstelling die in de ontwikkelingsagenda was opgenomen op een bepaald moment zijn prioriteit of urgentie verliest en 'op de lange baan wordt geschoven'. Gedurende een concessieperiode kan ook een nieuwe lange termijn beleidsdoel ontstaan. Dit kan bijvoorbeeld door het aantreden van een nieuwe regering of door plotselinge politieke wendingen. De concessieverlener kan in de ontwikkelingsagenda deze nieuwe doelstelling opnemen. De aangegeven interactie A geeft in dit geval aan dat het betreffende ontwikkelingsdoel, vooralsnog (binnen de

lopende concessieperiode) niet leidt tot een concreet voorstel dat in schijf 2 kan worden geplaatst.

Interactie B: Het uitwerken van een onderwerp van de ontwikkelingsagenda door de concessieverlener in samenwerking met de vervoerder (als adviseur) kan resulteren in een voorstel voor een concrete stap/maatregel die dan vervolgens in schijf 2 geplaatst wordt om verder om te zetten naar een haalbare business case. Uiteindelijk wordt vervolgens deze maatregel bij een positieve business case en goedkeuring door beide partijen als structurele maatregel opgenomen in het basisbestek. De vervoerder wordt dus hierbij volledig verantwoordelijk en gaat het risico dragen.

Interactie C: Gedurende de uitvoering van het basisbestek kan de vervoerder dan wel concessieverlener tegen bepaalde zaken aanlopen waardoor er wijzigingen noodzakelijk of gewenst zijn. De betreffende partij kan dan in de gezamenlijke onderneming (schijf 2) een voorstel doen om de situatie te wijzigen of te optimaliseren. Vervolgens wordt in schijf 2 onderzocht wat de consequenties zijn met betrekking tot het lopende basisbestek, onder andere op financieel gebied. Bij het goedkeuren van de 'business case' door beide partijen wordt de wijziging/optimalisatie geëffectueerd in het eerst volgende basisbestek.

Interactie D: Deze interactie illustreert dat een vraagstuk bij aanvang van de concessie door de concessieverlener op de agenda van schijf 2 is geplaatst, bijvoorbeeld in het aanbestedingsdossier. Daarmee geeft de concessieverlener aan dat hij graag samen met de vervoerder een oplossing voor dit vraagstuk wil bedenken. Het kan bijvoorbeeld ook zijn dat de vervoerder bij direct na aanvang van de concessie een interessante kans ziet of een optimalisatie. Wanneer de concessieverlener hierin mee gaat wordt het voorstel gezamenlijk verder uitgewerkt in schijf 2. Bij goedkeuring van de business case door beide partijen wordt de het voorstel geëffectueerd in het eerst volgende basisbestek.

Interactie E: Wanneer de vervoerder binnen de voorwaarden van het basisbestek kansen ziet om te optimaliseren, heeft de zij zelf de vrijheid om deze kansen binnen het basisbestek te verzilveren. De effecten (positief of negatief) zijn volledig voor de vervoerder. In dit geval heeft de vervoerder immers geen goedkeuring van de concessieverlener nodig.

Conclusie

Het Contractueel Raamwerk van ARCADIS creëert flexibiliteit voor zowel de concessieverlener als vervoerder, stimuleert een actieve en ondernemende houding en verplicht partijen om effectief samen te werken. Dit raamwerk biedt voor zowel concessieverleners als vervoerders de ruimte waar ze meer en meer naar op zoek zijn, in drie schijven:

- Schijf 1: In de ontwikkelingsagenda hebben concessieverleners de regie en is er ruimte voor het omgaan met bestuurlijke en politieke invloeden.
- Schijf 2: In de gezamenlijke onderneming hebben zowel vervoerders als concessieverleners mogelijkheid om te anticiperen op ontwikkelingen, het maken van keuzes, het nemen van risico's en het benutten van kansen.
- Schijf 3: In het basisbestek is er ruimte voor operationele zaken, voor het uitvoeren door de vervoerder.

Gedurende de looptijd van de concessie zijn er verschillende interacties mogelijk tussen de schijven waardoor er binnen het contract voldoende mogelijkheden zijn om een vraagstuk, probleem of voorstel een operationele uitwerking te geven. Alle schijven zijn onderdeel van één contract dat via een enkele aanbesteding op de markt komt inclusief evaluatiemomenten. Hierdoor past het raamwerk volledig binnen de huidige wettelijke aanbestedingskaders en zijn er geen wettelijke barrières om dit raamwerk op korte termijn toe te passen.

Kortom, met het Contractueel Raamwerk van ARCADIS ontstaat er ruimte om daadwerkelijk in te spelen op de vraag van de reiziger en het OV van morgen te creëren.