



Modelbestek van de toekomst

*Op weg naar meer flexibiliteit en innovatie in de contractvormen
in het openbaar vervoer*

Oktober 2013





Modelbestek van de toekomst

*Op weg naar meer flexibiliteit en innovatie in de contractvormen
in het openbaar vervoer*

Oktober 2013

Colofon

Uitgave

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV)
Postbus 37
6710 BA Ede
Galvanistraat 1, 6716 AE Ede
Jaarbeursplein 22, 3521 AP Utrecht

T 030 - 291 82 00
E info@kpvv.nl
I www.kpvv.nl

KpVV

Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV) ondersteunt de decentrale overheden bij het ontwikkelen en realiseren van hun verkeers- en vervoerbeleid. Daarbij staat de huidige en toekomstige klantvraag centraal.

Productie

Tekst en onderzoek : Inno-V adviseurs, Amsterdam
Fotografie; : Gerard van Kesteren (KpVV), Herman Stöver (Ede)
Eindredactie : CROW Media
Vormgeving : Inpladi bv, Cuijk
Druk : ColourPrint, Veenendaal

Contactpersoon KpVV/CROW

Marcel Sloot
E marcel.sloot@kpvv.nl

Bestellen

U kunt deze publicatie gratis downloaden op www.kpvv.nl of bestellen via 'Mijn KpVV' op www.kpvv.nl.

© KpVV, 2013

Gebruik van informatie uit dit rapport is toegestaan met bronvermelding. Gebruik van het fotomateriaal is alleen toegestaan met toestemming van het KpVV en met bronvermelding. Rechthebbenden kunnen zich wenden tot het KpVV.


KpVV is onderdeel van CROW

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 5 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 2 Probleemanalyse: wat staat innovatie en creativiteit in de weg? | 9 |
| 2.1 De Wet personenvervoer 2000: waar is het ook alweer om begonnen? | 9 |
| 2.2 Twaalf jaar verder: waar loopt het spaak? | 10 |
| 2.3 Van problemen naar oplossingen | 15 |
| 3 Een toolbox met oplossingsrichtingen | 17 |
| 3.1 Prikkels anders gedefinieerd, beter verdeeld en beter geijkt | 17 |
| 3.2 Samenwerking tussen overheid, vervoerder en derden | 25 |
| 3.3 Meer ruimte voor innovatie en flexibiliteit bij inhoudelijke eisen | 29 |
| 3.4 Scherpere focus op de klant door scheiding 'dikke' en 'dunne' lijnen | 31 |
| 3.5 Meer flexibiliteit door minder exclusiviteit | 34 |
| 3.6 Scheppen van onderhandelingsruimte bij aanbestedingen | 36 |
| 3.7 Gunningscriteria gericht op output en voortdurende verbetering | 38 |
| 4 Drie conceptbestekken voor meer flexibiliteit en meer innovatie | 45 |
| 4.1 Inleiding | 45 |
| 4.2 Scope van de concessie(s) | 48 |
| 4.3 Aanbestedingsproces | 49 |
| 4.4 Aansturing van de concessie (tijdens de looptijd) | 50 |
| 4.5 Inhoudelijke eisen (Programma van Eisen) | 52 |



63

connexion | 

www.vooru.nl
Reisinformatie van deur tot deur
0900 - 9292 (7oct/min)

BV-FL-59

3263

conn

08
08

08
08

Voorwoord

Vervoerders en overheden ervaren in toenemende mate problemen in de contractering, vooral bij aanbesteding van concessies. De huidige bestekken en contracten worden als te weinig flexibel ervaren en prikkelen onvoldoende tot innovatie in aanloop naar een lopende concessie. De juridificering in de contractvorming heeft aan beide kanten geleid tot risicomijdend gedrag. De vervoerders en overheden willen dit doorbreken. Vereenvoudiging, flexibiliteit en innovatie in de contractvorming zijn nodig om met het ov stappen vooruit te zetten.

Het KpVV heeft een lange traditie in het optimaliseren van de (contract)relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het openbaar vervoer. Het KpVV neemt daarom van harte deel aan het samenwerkingsinitiatief van de ov-branche: 'Samen op reis: OpStap naar een beter OV'. Een van de acties van dit initiatief betreft het werken aan een modelbestek voor aanbesteding van concessies waarin innovatie wordt gestimuleerd en flexibiliteit wordt ingebouwd om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen en meer efficiëntie te bereiken. Een allesomvattend modelbestek is lastig te formuleren. Dat vindt u ook niet in deze brochure. Wat wij wel kunnen bieden, is een geannoteerde inhoudsopgave met de belangrijkste aangrijpingspunten om bovengenoemde doelen te bereiken. Dat gaat natuurlijk niet door het alleen op te schrijven maar door er samen met onze klanten mee aan de slag te gaan en het verder uit te werken. We organiseren daarom bijeenkomsten om gezamenlijk aan vervolgstappen te werken, en zijn op zoek naar concessies waarin het gedachtegoed uit deze brochure kan worden gepraktiseerd.

Wim van Tilburg
directeur KpVV



D

7 Oostereik

8 Campus

617

6 ↑

connexion

2849

BL-FB-38

100

200

70

330

FLANZELINER

et

1 Inleiding

De initiatiefgroep 'Samen op reis' heeft in april 2013 het manifest 'OpStap naar een beter OV' gepubliceerd waarin aandacht wordt gevraagd voor een betere samenwerking tussen overheden en vervoersbedrijven om vervoer 'sneller en beter, van deur tot deur' voor de reiziger te kunnen realiseren. Het manifest stelt dat samenwerking nodig is om de gewenste twintig procent reizigersgroei te realiseren en dat innovatie nodig is om deze groei waar te maken. Het manifest stelt dat de gewenste groei niet alleen in producten en diensten moet plaatsvinden, maar ook in manieren van werken. De vervoerbedrijven zijn daar binnen de eigen organisatie zelf verantwoordelijk voor, maar hebben samen met de overheden een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het effectief organiseren van de afstemming in activiteiten en verantwoordelijkheden tussen vervoerbedrijven en overheden. Een belangrijke doelstelling van samenwerking is ruimte maken voor gezamenlijk ondernemerschap van de vervoerbedrijven en de overheden. Onderdeel daarvan is het ontwikkelen van vormen van alliantievorming, waarbij het ook gaat om het aanboren van andere financieringsbronnen.

Om effectieve samenwerking te bereiken heeft de initiatiefgroep een aantal initiatieven genomen:

- de ontwikkeling van een modelconcessie
- de ontwikkeling van spelregels voor geïntegreerde businesscases
- de bundeling van opdrachtgeverschap
- het oplossen van belemmeringen in de ordening.

Dit rapport ontwikkelt voorstellen voor modelbestekken voor de aanbesteding van concessies waarin innovatie wordt gestimuleerd en flexibiliteit wordt ingebouwd om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen en meer efficiëntie te bereiken.

Ontwikkeling van een modelconcessie (tekst uit het OV-manifest)

Vervoerders en overheden ervaren in toenemende mate problemen in de contractering, met name bij aanbesteding van concessies. De huidige bestekken en contracten worden als te weinig flexibel ervaren en prikkelen onvoldoende tot innovatie in aanloop naar en lopende de concessie. De juridificering in de contractvorming heeft aan beide kanten geleid tot risicomijdend gedrag. De vervoerders en overheden willen dit doorbreken. Vereenvoudiging, flexibiliteit en innovatie in de contractvorming is nodig om met het OV stappen vooruit te zetten. De initiatiefgroep zal in samenwerking met het KpVV een modelbestek ontwikkelen voor aanbesteding van concessies waarin innovatie wordt gestimuleerd en flexibiliteit wordt ingebouwd om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen en meer efficiëntie te bereiken. In het contract komt de nadruk te liggen op het beoordelen op basis van prestatie-indicatoren op basis van output. Tevens zullen in het nieuwe contract de risico's worden benoemd en afspraken worden gemaakt over de financiële consequenties daarvan. In het voorjaar van 2013 worden de ingrediënten van de modelconcessie opgeleverd, waarna het in het tweede kwartaal van 2013 juridisch wordt uitgewerkt. De initiatiefgroep zal zich daarna inzetten om politieke draagkracht te realiseren voor toepassing van deze nieuwe contracten en vormen van samenwerking.

Dit rapport telt de volgende hoofdstukken:

- **H2: Probleemanalyse: Wat staat innovatie en creativiteit in de weg?** In dit hoofdstuk presenteren we een analyse van de huidige situatie en van de gepercipieerde problemen. We besluiten het hoofdstuk met een perspectief op oplossingen.
- **H3: Een toolbox met oplossingsrichtingen.** In dit hoofdstuk reiken we een aantal instrumenten om in offerte-aanvragen, bestekken en contracten meer flexibiliteit te bieden en meer innovatie te stimuleren.
- **H4: Concept-bestekken.** In dit hoofdstuk schetsen we een drietal concept-bestekken, waarin de elementen uit de toolbox op verschillende wijze worden ingezet om meer flexibiliteit te bieden en meer innovatie te stimuleren.

2 Probleemanalyse: wat staat innovatie en creativiteit in de weg?

De Wet personenvervoer 2000 is intussen al meer dan tien jaar van kracht. Waar was het ook alweer om begonnen? En waar staan we nu? Loopt het spaak met het voornemen om de vervoerder de ontwikkelingsfunctie te laten dragen, en zo ja, waarom en wat kan hieraan gedaan worden?

2.1 De Wet personenvervoer 2000: waar is het ook alweer om begonnen?

De Wet personenvervoer 2000 is opgezet met het idee dat de ‘ontwikkefunctie’ bij de vervoerder ligt. Deze zou niet alleen verantwoordelijk zijn voor het rijden van de bussen (het operationele niveau, de ‘uitvoeringsfunctie’), maar ook voor productontwikkeling: het (door)ontwikkelen van lijnennet en dienstregeling, de keuze van het voertuig, het ontwerpen van het tariefsysteem, enzovoort. Het idee van de wetgever was dat de vervoerder hiervoor het beste toegerust is: deze heeft de meeste kennis over de reiziger én over de exploitatie. De aanbestedende overheid zou in haar beleid doelstellingen formuleren (het strategische niveau, de ‘beleidsvoeringfunctie’) op basis waarvan zoveel mogelijk op functionele wijze aanbesteed kon gaan worden. Dit betekent dat de overheid in een functioneel bestek kaders stelt, zonder hiermee de ontwikkelvrijheid van de vervoerder nodeloos in te perken. Het formuleren van een minimaal voorzieningenniveau, van bereikbaarheidsnormen, van toegankelijkheidsstandaarden of van een maximale tariefhoogte zijn voorbeelden van.

Met het aanbesteden koos de wetgever voor een systeem dat bedoeld is om, via onderlinge concurrentie, voor een tijdelijk exclusief recht (de ‘concessie’) aantrekkelijkere diensten aan te bieden en meer efficiëntie te bereiken via hogere kostendekkingsgraden. Samengevat werkt het systeem dan als volgt:



De vervoerder draagt in dit model de ontwikkelfunctie (het tactische niveau), binnen de kaders die door de vervoersoverheid zijn gesteld. De aanbesteding- en contracteringswijze die de Stadsregio Amsterdam heeft gevolgd voor haar streekconcessies komt nog het dichtst in de buurt van dit model.

Om adequaat te functioneren moet de overheid in dit model terughoudendheid betrachten bij het vaststellen van de contractuele voorwaarden om de vervoerder voldoende ontwikkelruimte te bieden. De aanbestedende overheid moet voldoende krachtig zijn en goed uitgerust zijn om deze rol te vervullen. Ook zal ze tijdens de concessieperiode een faciliterende rol moeten ontwikkelen, om de initiatieven van de vervoerder te vergemakkelijken.

De wetgever heeft overigens de ov-autoriteiten ook de vrijheid gegeven om meer voorschrijvend te werk te gaan. Daarmee is ook een organisatievorm mogelijk gemaakt waarbij de ov-autoriteit ervoor kiest om zelf de ontwikkelfunctie te dragen. Dit is bijvoorbeeld het geval met het OV-bureau Groningen Drenthe waar bewust is gekozen voor deze organisatievorm. Dit model vergt dat de overheid zich toerust met een gedegen marketingkennis, aangezien deze functie dan volledig (of hoofdzakelijk) bij haar belandt.



2.2 Twaalf jaar verder: waar loopt het spaak?

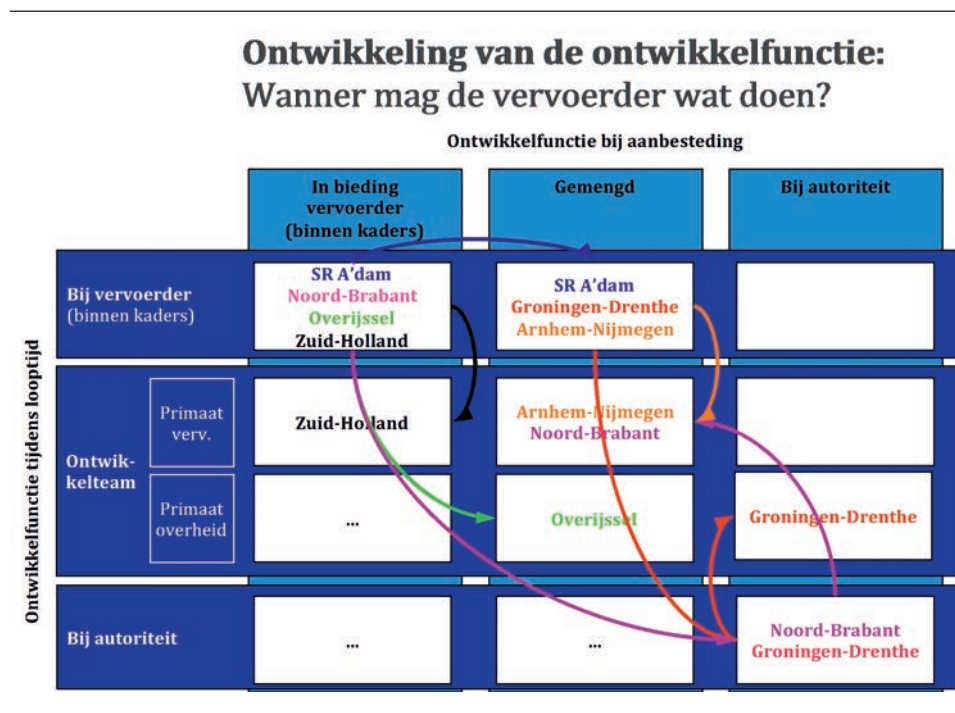
In de grote lijnen functioneert het systeem goed. Substantiële efficiëntieverbeteringen zijn bereikt. De door de klant waargenomen kwaliteit is verbeterd. De verwachte reizigersgroei is helaas grotendeels uitgebleven, maar daartegenover moet gesteld worden dat het Rijk tegelijkertijd substantieel bezuinigd heeft waardoor de efficiëntieverbeteringen niet altijd volledig omgezet konden worden in dienstenverbeteringen.

Ondanks deze positieve balans bestaat er ook in de sector een onbehagen over het functioneren van de innovatiekracht en flexibiliteit van het systeem. Ook delen velen een zorg voor de toegenomen complexiteit, de juridificering en het dichtgetimmerde karakter van sommige contracten. Hierdoor zouden kansen blijven liggen, mogelijkheden voor efficiëntieverbeteringen niet gerealiseerd worden, en klanten ondermaats of niet bediend worden.

Om te begrijpen wat er hier aan de hand is, wat spaak loopt en wat de bron van de ontevredenheid is, moeten we eerst kijken naar de wijze waarop de ov-autoriteiten gebruik hebben gemaakt van de vrijheid die de wetgever hun heeft gegeven voor de inrichting van de ontwikkelfunctie en de invulling van de contractuele verplichtingen van de concessies.

De twee eerder geschetste opties zijn in feite twee extremen in een continuüm van mogelijkheden tussen volledige en geen ontwikkelvrijheid voor de vervoerder. De twaalf provincies en zeven kaderwetgebieden die in Nederland verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer hebben verschillende keuzes gemaakt voor de verdeling van de ontwikkelfunctie en de toewijzing van productiekosten- en opbrengstenrisico's tussen henzelf en hun vervoerders.

De figuur hieronder probeert, op vereenvoudigde wijze, te schetsen wat de keuzes van een aantal ov-autoriteiten in de loop der jaren zijn geweest. De grafiek onderscheidt de toewijzing van de ontwikkelfunctie bij de aanbesteding van die tijdens de looptijd van de concessie. De pijlen laten een aantal opeenvolgende keuzes (zeer versimpeld) zien.



Door de jaren heen is een zekere beweging van 'boven links' in de richting van 'onder rechts' waarneembaar, en hiermee een beweging van meer naar minder vrijheid voor de vervoerder. Twee belangrijke opmerkingen passen hierbij. Ten eerste is deze beweging niet absoluut. Sommige overheden hebben ook omgekeerde bewegingen gemaakt, of zijn daar mee bezig. Ten tweede, verschillende vormen van samenwerkingen tussen vervoerders en overheden zijn ontstaan (middengebied in het grafiek), met als sleutelwoord 'ontwikkelteams'.

Waar het hier vooral om gaat in deze probleemanalyse, is dat het toekennen van veel vrijheden aan de vervoerder, zowel tijdens de aanbesteding als tijdens de looptijd van de concessie, niet het model is waar nu een natuurlijke tendens naar ontstaat. Integendeel, het pad naar 'dichttimmeren' lijkt op dit ogenblik makkelijker af te leggen dan het pad terug. Tegelijkertijd bestaan er ook twijfels over de wenselijkheid en realiseerbaarheid van een model waarin de vervoerder veel vrijheid geniet.

Als we nader kijken naar de manier waarop de vrijheid van inrichting van de concessierelatie daadwerkelijk is ingericht, zien we in veel praktijkgevallen een zekere mismatch tussen een voornemen om de vervoerder veel verantwoordelijkheden en vrijheden te geven bij aanvang van het aanbestedingscyclus, en de uiteindelijke werkelijke toegewezen verantwoordelijkheden en vrijheden na afronding van de aanbesteding. Dit kan geschetst worden aan de hand van de grafiek hieronder.



Kenmerkend voor deze situatie – die hier enigszins karikuraal is weergegeven – is dat de ov-autoriteit tekortschiet in het stellen van heldere doelen, dat het handhaven van het bestaande politiek al gauw dominant wordt en de ontwikkelvrijheid hierdoor bij voorbaat ingeperkt wordt, waardoor het functioneel opstellen van het Programma van Eisen en bestek – alle goede bedoelingen ten spijt – moeilijk of illusoir wordt, de concessie hierdoor uiteindelijk veel voorschrijft en de vervoerder weinig ontwikkelruimte overhoudt.

Dit fenomeen moet ook in de tijd beschouwd worden om de hier aanwezige dynamiek onder ogen te krijgen. De volgende grafiek schetst een link tussen een aantal oorzaken en gevolgen die er uiteindelijk toe leiden dat er makkelijk – zij het niet altijd – een tendens tot dichttimmeren ontstaat (begin bij de blauwe pijlen in de grafiek): de politiek wil meer innovatie en de overheid geeft de vervoerder de ruimte. Maar de vervoerder gebruikt de ruimte niet of ‘verkeerd’ (in de ogen van de politiek). De overheid raakt gefrustreerd en het beeld ontstaat dat vrijheid geven ‘toch’ niet werkt waardoor de neiging voor de overheid ontstaat om zelf de zaken op te pakken en, daardoor, om alles dicht te timmeren bij de volgende concessie.

Het is van het grootste belang om de redenen achter deze ontwikkelingen te achterhalen, willen we uit deze spiraal komen. Twee groepen redenen en aangrijpingspunten voor verbeteringen zijn zo te geven (zie de rode blokken in het grafiek voor meer details over een aantal redenen):

- ten eerste de inhoudelijke redenen die te maken hebben met de kwaliteit van het contract, en
- ten tweede de meer procesmatige redenen die te maken hebben met het proces dat leidt tot het ontstaan van het contract bij de aanbesteding.



Gebaseerd op: Eerdmans, D., S.C.E. van Kooij, D.M. van de Velde and H. Westerink (2010), "Are we doing it wrong or do we expect too much? Forces that push authorities to become public transport designers", Research in Transportation Economics, 29, 133-139.

Wat het eerste rode blok vooral aangeeft is dat het (op papier) geven van ontwikkelvrijheid aan de vervoerder in het kader van de concessie, nog geen garantie is voor innovatie en creativiteit, en tevredenheid van op de opdrachtgever:

- Het contract kan verkeerd opgesteld zijn: een opeenstapeling van eisen kan ertoe leiden dat de innovatieruimte de facto verdwijnt, iets wat regelmatig gebeurt door overspecificatie vanwege (politieke) risicomijding; het inadequaat specificeren van de ontwikkelvrijheden op essentiële punten kan leiden tot een perceptie van 'misbruik' van de gegeven vrijheden; en het inadequaat ijken van de financiële prikkels

van contracten kan leiden tot passiviteit van de vervoerder, bijvoorbeeld als de marginale opbrengsten van een actie voor de vervoerder lager uitpakken dan de marginale kosten ervan waardoor er gedurende de concessie geen of een sterk verzwakte prikkel tot investeren en innoveren ontstaat;

- De verwachtingen kunnen te hoog gespannen zijn: de markt laat wellicht geen of weinig ontwikkelingen toe; misschien is het bestaande product al het beste wat er te realiseren is gelet op de marktpotentie;
- De vervoerder slaagt er mogelijk niet in om zijn initiatieven te ontplooiën door een gebrek aan medewerking door derden (andere vervoerders en overheden, waaronder gemeenten); wellicht ontbreekt het aan mogelijkheden om voldoende in partnerschap te opereren waardoor initiatieven niet tot ontwikkeling kunnen komen.

Dit maakt duidelijk dat het contract evenwichtig en goed geijkt moet zijn, aangepast aan de plaatselijke marktomstandigheden, en de voorwaarden moet scheppen tot productieve samenwerking met de partijen die direct of indirect invloed hebben op de economie van het contract.

Het tweede rode blok geeft aan dat het naast de analyse van de eerder genoemde inhoudelijke aspecten ook belangrijk is dat er voldoende zelfreflectie over proces en eerdere contractuele ervaringen is bij een herhaalde aanbesteding. De reden hiervoor is dat het politiek-ambtelijke proces, omwille van het 'voorkomen van gedoe', uit angst voor juridische problemen, soms ook uit een gebrek aan een heldere definitie van doelen in plaats van middelen, er makkelijk toe kan leiden dat men tijdens de aanbestedingsfase overspecificeert en onbewust en onbedoeld de ontwikkelruimte van de vervoerder dichttimmerd.

De constatering dat betere contracten wellicht nodig zijn, is dus niet voldoende om succes te garanderen. Dergelijke contracten moeten eerst nog kunnen ontstaan. Om hierover iets te kunnen zeggen, is het van het grootste belang om ook het proces dat leidt tot het contracteren te analyseren en daaruit oorzaken te destilleren die de innovatie en creativiteit nodeloos inperken. Op basis hiervan kunnen dan aanpassingen worden geïdentificeerd die herhaling van deze problemen kunnen helpen voorkomen. Deze zijn te vinden in een aantal oplossingsrichtingen:

- Het anders inrichten van het aanbestedingsproces: denk aan het bewuster analyseren en betrekken van lessen uit eerdere processen en contracten, het betrekken van meer specialistische kennis over de economie van het openbaar vervoer en werkzame contractuele bepalingen, het inperken van detaillistische politieke inmenging, enz.
- Het anders inrichten van de juridische bepalingen waarin de aanbestedingen moeten plaatsvinden: denk aan het aanpassen van de wetgeving zodat andere aanbestedingsprocedures mogelijk worden, denk aan aanbestedingen met voorselectie, aan aanbestedingen met de mogelijkheid tot onderhandeling, aan mogelijkheden tot het betrekken van derden bij het contracteren, enzovoort

2.3 Van problemen naar oplossingen

Het bovenstaande leidt tot het formuleren van een indeling waarmee we de oorzaken voor de gepercipieerde problemen (gebrek aan innovatiekracht, gebrek aan flexibiliteit, complexiteit) kunnen classificeren en koppelen aan mogelijke oplossingsrichtingen.

Tabel 1
Problemen geïnclassificeerd

| Niveau | Probleem |
|---|---|
| Informeel / cultureel | <ul style="list-style-type: none"> Politici (provincie/stadsregio, maar ook gemeenten) handelen defensief/risicomijdend, soms gericht op 'scoren', leidend tot weinig ruimte voor ontwikkeling, maar behoud van het bestaande. Poldercultuur in Nederland versterkt dit: focus op consensus met 'alles en iedereen', daardoor behoudende eenheidsworst i.p.v. scherpe keuzes. Risicomijdend gedrag bij de vervoerders. |
| Formeel / juridisch | <ul style="list-style-type: none"> Aanbestedingswetgeving, Bp2000 stond onderhandelen tijdens het aanbesteden in de weg. Exclusiviteit Wp2000 staat aanvullende marktinitiatieven in de weg. |
| Organisatorisch | <ul style="list-style-type: none"> Ambtelijk apparaat dat zich met het tactische en operationele niveau bemoeit zit te dicht op de politiek (die zich op het strategische niveau zou moeten concentreren). Knips tussen bevoegdheden overheden en daarmee concessies leiden tot te weinig synergie tussen concessies. Vervoerder en vervoersoverheid hebben geen contractuele samenwerkingsmogelijkheid, of deze is niet dwingend (over en weer). |
| Procesmatig | <ul style="list-style-type: none"> Gebrek aan besef over het belang van een adequate inrichting van het proces dat leidt tot het dichttimmeren van het ov-beleid. Gemeenten/ROCOV's blokkeren ontwikkelingen tijdens looptijd van de concessies (hindermacht). |
| Inhoudelijk / contractueel / financieel | <ul style="list-style-type: none"> Selectie- en gunningscriteria zijn te beperkend, betere evaluatiesystematieken worden niet gebruikt. Concessies kennen te weinig objectieve ruimte voor innovatie. Concessies kennen te weinig prikkels voor innovatie. Concessieprikkels zijn verkeerd (ineffectief) geïkt. Belanghebbende derden zijn contractueel niet gebonden (gemeenten, andere vervoerders, andere concessieverleners) aan de concessie of kunnen economisch niet betrokken worden bij marginale businesscases Gebrek aan financiële middelen |



3 Een toolbox met oplossingsrichtingen

Dit hoofdstuk bevat een aantal oplossingsrichtingen om meer flexibiliteit en innovatie in de Nederlandse concessiesystematiek te brengen. Verschillende instrumenten worden hier een voor een gepresenteerd. Ze hebben betrekking op verschillende onderdelen van de concessiesystematiek die in Nederland, vanwege de Wp2000, gevolgd moet worden.

Sommige voorbeelden zijn – bij wijze van spreken – morgen toepasbaar. Andere vergen wellicht een aanpassing van de wet of van bepaalde besluiten. Weer andere vergen een aanpassing van mentaliteit.

Dit hoofdstuk presenteert oplossingsrichtingen zonder keuzes te maken. Wel worden argumenten bediscussieerd, pro- en contra's aangegeven en, waar nodig, de complexiteit ervan.

De volgende oplossingsrichtingen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd:

- prikkels anders gedefinieerd, beter verdeeld en beter geijkt;
- samenwerking tussen overheid, vervoerder en derden;
- meer ruimte voor innovatie en flexibiliteit bij inhoudelijke eisen;
- scherpere focus op de klant door scheiding 'dikke' en 'dunne' lijnen;
- meer flexibiliteit door minder exclusiviteit;
- scheppen van onderhandelingsruimte bij aanbestedingen;
- gunningscriteria gericht op output en voortdurende verbetering.

3.1 Prikkels anders gedefinieerd, beter verdeeld en beter geijkt

De concessie is in essentie een contract om de doelen en wensen van de vervoersoverheid als besteller te vertalen naar plichten en prikkels naar de vervoerder als opdrachtnemer, om deze ertoe te bewegen de doelen en wensen van de besteller te realiseren. Hiervoor moeten bevoegdheden en prikkels op een adequate manier tussen de contractpartijen worden verdeeld en geijkt. Naast toewijzing van opbrengst- en kostenrisico's kunnen ook bonussen of boetes gerelateerd aan het al dan niet behalen van bepaalde doelstellingen de vervoerder contractueel dwingen of prikkelen tot een bepaald gedrag. Denk ook aan het relateren van een verlenging of opschorting van het contract aan de realisatie van bepaalde criteria.. Dit is een complexe materie waar geldt dat *the devil is in the detail*.

De ervaringen met de concessiesystematiek in Nederland tot nu toe laten zien dat er op dit vlak problemen zijn ontstaan (zie ook par. 2.2) die deels de oorzaak zijn van de frustraties die soms tussen vervoerder en vervoersoverheid rijzen. Dit kan leiden tot de perceptie dat het leggen van ontwikkelvrijheid en financiële prikkels aan de kant van de vervoerder niet goed werkt.

Dit probleem wordt voor een groot gedeelte veroorzaakt door de wijze waarop verantwoordelijkheden en prikkels worden gegeven. Van groot belang is het bereiken van een juiste balans tussen:

- de toegewezen risico's en prikkels,
- de handelingsvrijheid voor de elementen die de contractpartij in staat kan stellen om de risico's te beheersen en criteria voor de prikkels te beïnvloeden, en
- het verwachtingspatroon van de overheid als besteller voor het gedrag van de vervoerder als opdrachtnemer.

Een universele oplossing is er niet. Wat het meest effectief en efficiënt is, is afhankelijk van de omstandigheden. Eén ding is zeker: een onjuiste balans zal leiden tot hogere kosten voor de overheid.

In de volgende secties gaan we in op een aantal oplossingsrichtingen.

De toewijzing van kosten- en opbrengstenrisico's

Een belangrijk element van de concessiesystematiek die met de Wp2000 is ingevoerd, is het expliciet toekennen van de exploitatierisico's aan de contractpartijen, in de hoop dat dit hen prikkelt tot handelen, en met name tot het verlagen of optimaliseren van de kosten, en het verhogen van de opbrengsten.

De twee fundamentele onderdelen zijn het productiekostenrisico en het opbrengstenrisico:

- Hoeveel gaat het rijden kosten en wie draagt het risico als het meer of minder wordt?
- Hoeveel gaat het opbrengen of wat zijn de verliezen en wie draagt het risico als de kaartverkoop hoger of lager is dan voorzien?

Er zijn veel van manieren om deze risico's over de vervoersoverheid en de vervoerder te verdelen: bij de ene of bij de andere, volledig of gedeeltelijk, onder voorwaarden of niet, enzovoort. Als beide risico's bij de vervoerder liggen, spreken we in het algemeen van een nettokostencontract. Als alleen de productiekostenrisico bij de vervoerder ligt, spreken we van een brutokostencontract, hier ligt de opbrengstenrisico dan bij de overheid.

In het algemeen zou kunnen worden gesteld dat beide risico's bij de vervoerder zouden moeten liggen, ook in die situaties waar de vervoerder geen ontwikkelvrijheid krijgt:

- Als de vervoerder de ontwikkelvrijheid deels of volledig draagt, ligt het voor de hand hem ook beide risico's toe te wijzen.
- Ook als de vervoerder de lijnvoering en tarieven niet mag aanpassen, dan nog kan hij de opbrengsten beïnvloeden door de uitvoeringskwaliteit van zijn diensten (stiptheid, reinheid, benadering van de klant): een hogere kwaliteit van uitvoering levert meer tevreden klanten op en naar alle waarschijnlijkheid meer opbrengsten. Maar het zal duidelijk zijn dat de mogelijkheden voor de vervoerder hier veel beperkter zijn dan wanneer hij ook de diensten zelf mag herontwerpen (lijnvoering, frequentie, tarief, voertuig). Bij een beperkte ontwikkelvrijheid zal het daarom een beperkter 'gunstig' effect hebben om de opbrengstverantwoordelijkheid aan de vervoerder toe te kennen dan wanneer hij meer ontwikkelvrijheid toebedeeld krijgt.

Echter, toewijzing van risico's is niet kostenneutraal. Als externe ontwikkelingen, die door de vervoerder niet te beïnvloeden zijn, de potentiële opbrengsten substantieel kunnen beïnvloeden, zal toewijzing van de opbrengstenrisico aan de vervoerder hem verplichten tot het vragen van een risico-opslag. Hetzelfde geldt voor het kostendeel. Een belangrijke vraag is daarom wie, de vervoerder of de overheid, het beste toegerust is om bepaalde risico's te dragen en externe ontwikkelingen eventueel te beïnvloeden.

Verskillende voorbeelden kunnen hier worden gegeven. Denk aan externe risico's zoals onvoorspelbare economische groei of krimp (zoals een economische crisis), inflatie, brandstofprijzen, maar ook aan de gevolgen van politieke besluitvorming zoals het veranderen van parkeertarieven, het invoeren van rekeningrijden, het afsluiten van doorgaande wegen, het aanleggen van voetgangersgebieden, het ontwikkelen van nieuwe woonwijken of het veranderen van bestemmingsplannen. Deze beslissingen kunnen zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op het resultaat van de vervoerder. Het negeren van het bestaan van deze invloeden zou alleen leiden tot een extra risico-opslag door de vervoerder, en dus uiteindelijk tot meer kosten voor de overheid.

Dit levert een genuanceerd beeld over de toewijzing van risico's aan de contractpartijen:

- Sommige risico's zullen bewust door de overheid moeten worden gedragen. Welke dat zijn, is sterk afhankelijk van de omstandigheden.
- Sommige risico's kunnen beter worden gedeeld tussen overheid en vervoerder, bijvoorbeeld tussen wat het 'normale' deel van een risico is, en een 'abnormale' risico zou zijn, zoals een afwijking boven een bepaalde drempel (zie ook de sectie over kosten-, opbrengst- en winstdeling). Ook hier hangt de optimale keuze van de omstandigheden af. Zo zullen sommige risico's bijvoorbeeld meer aanwezig zijn in een plattelandscontext, andere juist meer in een stedelijke context vanwege de grotere relevantie van het openbaar vervoer en de ruimtelijke ordening in een dergelijk gebied.

Kosten-/opbrengst- of winstdeling

Het kan in bepaalde omstandigheden zinvol zijn om de productiekosten- en/of opbrengstenrisico's niet volledig bij een van de contractpartijen te leggen. Dit is een manier om een onderscheid te maken tussen wat de vervoerder redelijkerwijze aan risico moet kunnen dragen, en wat hij beter als risico niet opgelegd krijgt omdat het voor de overheid alleen tot een te hoge risicopremie zou leiden.

Zo zou men aan de vervoerder het opbrengstenrisico toewijzen, maar na een bepaalde drempel kunnen afspreken dat dit risico tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt verdeeld, bijvoorbeeld 50/50, of 25/75. Er kunnen ook meerdere drempels worden afgesproken met steeds andere verdeelsleutels. Deze praktijk is gangbaar in Franse openbaarvervoercontracten, maar ook in Britse spoorconcessies.

De belangrijkste uitdaging ligt hier in het correct ijkken van de drempels en verdelingspercentages:

- Een te lage drempel, met name aan de positieve kant, verlaagt de prikkel voor de vervoerder om actie te ondernemen tot opbrengstenverhoging, omdat het resultaat toch met de overheid verdeeld moet worden. Maar een lage drempel kan er ook

toe bijdragen dat de overheid zich bewuster wordt van haar eigen verantwoordelijkheid in het opbrengstenpotentieel van het netwerk en dus eerder in actie komt.

- Met name waar de kostendekkingsgraad en marktpotentie relatief laag zijn, zal de vervoerder met een te lage drempel vooral aan de positieve kant al gauw nog minder baat hebben bij opbrengstverhoging, te meer dat investeringen binnen een paar jaar terugverdiend moeten worden vanwege de bestaande concessiesystematiek en de resterende contracttijd.
- Een te hoge drempel met name aan de negatieve kant verhoogt daarentegen het risico van de vervoerder en leidt tot meer risicopremie en meer 'gedoe' tijdens de concessie.

Dit instrument geeft dus de mogelijkheid tot het inperken van risico's bij extreme ontwikkelingen en het heeft ook invloed op de samenwerking en bereidheid tot actie van de contractpartijen. Het belangrijkste nadeel is de complexe ijking van het instrument waarvan men zich moet afvragen of dit beter in het bestek of juist in onderhandelingen tijdens de aanbesteding moet plaatsvinden.

Het ijken van de prikkels

Het gebruiken van financiële prikkels is nog geen garantie voor succes, ook al zijn de prikkels aan de juiste partij toegewezen. Zo zijn diverse problemen ontstaan sinds de invoering van de concessiesystematiek in de Wp2000:

- inadequate indexatieclausules voor de productiekosten (met name vanwege brandstofkosten)¹⁾;
- indexatieclausules die geen rekening houden met de aard van de contracten (bruto/netto);
- regelingen voor meer-/minderwerk die op basis van gemiddelde DRU-tarieven werken, en vaak ook geen rekening houden met de aard van de contracten, waardoor aanpassingen aan de diensten tot veel problemen leiden wanneer de kostendekkingsgraad afwijkt van het gemiddelde (wat in het algemeen het geval zal zijn);
- financiële prikkels die te zwak blijken te zijn en geen effect sorteren, tot frustratie van de vervoersoverheid;
- financiële prikkels die te sterk zijn en hun doel voorbijschieten, zoals het opleggen van boetes voor het niet realiseren van doelen terwijl zeer substantiële verbeteringen wel gerealiseerd zijn, of het opleggen van boetes voor niet-haalbare doelen, waardoor frustraties ontstaan en het effect van de boetes teniet gedaan wordt;
- financiële prikkels die tijdens de concessie ophouden omdat het beschikbare bonusbudget te snel bereikt wordt;
- financiële prikkels die ingehaald worden door economische ontwikkelingen, zoals de opkomst van de economische crisis.

Veel van deze problemen illustreren het belang van het beter ijken van financiële prikkels, en maken duidelijk dat dit meer aandacht vergt.

¹⁾ Inmiddels is dit wel behoorlijk opgelost met de OV-index. Die levert wel weer een ander probleem op: de OV-index stijgt naar verwachting harder dan de BDU-index waardoor overheden qua bekostiging van het OV in de knel kunnen komen.

Het is belangrijk om zich hierbij te realiseren dat de prikkelende werking van extra reizigersopbrengsten door kaartverkoop beperkt kan zijn. In veel gevallen is niet meer dan een kwart tot een derde van de totale opbrengsten van de vervoerder vanuit de 'markt' afkomstig (reizigers die op reissaldo reizen of voor een abonnement gekozen hebben). Circa de helft (of meer) van zijn opbrengsten wordt gevormd door de overheidsbijdrage, de rest door de studenten ov-jaarkaart.

Het is daarom belangrijk om financiële prikkels op een niveau te stellen dat hoger is dan de kosten die de vervoerder zou moeten maken om uitbetaling van de financiële prikkel te veroorzaken (en omgekeerd bij boetes).

Het ijken van de prikkels is in de praktijk helaas ook verre van eenvoudig. Veel hangt ook af van onvoorziene gebeurtenissen (het resultaat van de aanbesteding, economische groei/krimp). De uitdaging hier zit dus vooral in het ontwerpen van regelingen die zowel robuust als flexibel zijn, zodat onvoorspelbare externe gebeurtenissen de regeling niet meteen verstoren of buiten werking zetten. Tegelijkertijd moet men zich ook realiseren, dat er vooral bij langere contracten zo veel ongelijksoortige niet te voorzien effecten kunnen ontstaan, dat het praktisch onmogelijk is een regeling te bouwen die voor tien jaar op alle fronten effectief blijft.

Suppletiecontracten ("Super-incentives")

In traditionele netto-kostencontracten, worden kosten- en opbrengstenrisico's aan de vervoerder toegewezen. De contractuele prijs voor de opdrachtgever bedraagt dan het door de vervoerder voorziene exploitatietekort. Waar de kostendekkingsgraad laag is, betekent dit tevens dat het merendeel van de inkomsten van de vervoerder vaststaat en niet afhankelijk is van zijn prestatie in term van klandizie.

In suppletiecontracten wordt gebruikgemaakt van een versterkte financiële prikkel voor de vervoerder in een poging hem eerder in beweging te krijgen dan in de meer traditionele contracten. Beide risico's worden hier ook aan de vervoerder toegewezen, maar zonder vaste contractprijs. Het verschil tussen productiekosten en kaartopbrengst wordt hier uitgekeerd, bijvoorbeeld, als een suppletie op de gerealiseerde opbrengsten. Bij een voorziene kostendekkingsgraad van 50 procent krijgt de vervoerder € 1,- per euro gerealiseerde kaartopbrengst, bij een voorziene kostendekkingsgraad van 40 procent krijgt hij € 1,50 per euro gerealiseerde kaartopbrengst. Deze wijze van contracteren betekent dat de vervoerder geen enkele betaling van de opdrachtgever zou krijgen in het hypothetische geval dat hij geen reizigers zou vervoeren en dus geen opbrengsten zou genereren, terwijl de diensten wel gereden moeten worden en de kosten wel moeten worden gemaakt. Het betekent ook dat de vervoerder in principe meer geld van de overheid krijgt als hij meer reizigers vervoert dan voorzien, ook al stijgt zijn rendement daarmee steeds verder. Zo zou de vervoerder bij groot succes dan ook substantiële winsten realiseren, wat een belangrijke prikkel kan zijn om hem juist te stimuleren dergelijke acties te ontwikkelen.

Dergelijke contracten worden in Nederland gebruikt door de Stadsregio Amsterdam bij het contracteren van de streekconcessies. Hier is gekozen voor een ijkling van de bekostigingsparameter door middel van de aanbesteding. Vervoerders genieten er

van een bepaalde mate van ontwikkelvrijheid tijdens de contractperiode (overigens onder contractueel vastgestelde voorwaarden voor bedieningsniveau en totaalaanbod), en ze worden vergoed door middel van een suppletiefactor op de gerealiseerde kaartopbrengsten. Deze factor wordt in de aanbesteding bepaald door het voor de vervoerder bekende beschikbare budget van de ov-autoriteit te delen door de door hem beloofde jaarlijkse klantopbrengst. Deze methodiek voorkomt dat de vervoerder te veel belooft, omdat zijn belofte ook bepalend is voor de betaling die hij ontvangt.

De vervoerder ontvangt echter nooit meer dan het vooraf bepaalde maximumbudget, om te voorkomen dat het voor de overheid een openeinderegeling wordt. Dit beperkt uiteraard wel de prikkel op het verhogen van het aantal reizigers: het is voor de vervoerder minder gunstig om meer reizigersgroei te realiseren dan beloofd.

Alternatieven zijn denkbaar en elders ook ingevoerd door middel van afzonderlijke vergoedingen (financiële prikkels), bijvoorbeeld: voor het vervoeren van reizigers in de spits en buiten de spits, of voor het aanbieden van diensten op bepaalde plaatsen of tijden. Hiermee is een koppeling tussen beleidsdoelen en sturingsinstrumenten contractueel makkelijker te realiseren. De vergoedingen moeten dan vooraf bepaald worden, waarna de aanbesteding dan gaat over de maximale bijdrage van de vervoerder voor de kaartopbrengst. Dit maakt het mogelijk om meer verfijnde en dus ook meer sturende contracten in te voeren, waardoor nog meer vrijheid dan in de Amsterdamse contracten gegeven kan worden.

Het zal dus duidelijk zijn dat ook hier de ijking van de parameters van het contract complex kan zijn, maar cruciaal is voor succes. De opkomst van de OV-chipkaart maakt dat meting van de vervoerprestaties een stuk gemakkelijker en preciezer is geworden dan voorheen, maar dit lost het probleem van de ijking van de parameters niet op.

Het voordeel van dit soort contracten is dat ze een zuiver commerciële situatie nabootsen, waar de vervoerder al zijn inkomsten uit de klant haalt, ook al is de kostendeckingsgraad daadwerkelijk lager dan honderd procent. Dit maakt dit soort contracten heel geschikt voor situaties waar het wenselijk is dat de vervoerder zich zuiver op de klant richt. Wil het contract volledig werkzaam zijn en een commerciële situatie volledig nabootsen, dan vereist het eigenlijk een 'openeindebesteding'. Dit blijkt voor een vervoersoverheid in de praktijk vaak niet realiseerbaar, waardoor de prikkelende werking van het contract substantieel verzwakt zodra het plafond aan besteding is bereikt.

Zulke contracten zijn overigens niet zonder meer geschikt voor alle situaties. Met name waar weinig marktpotentie aanwezig is en waar de vervoerdiensten voornamelijk een sociale functie hebben, zullen deze contracten minder geschikt zijn. Daar waar veel marktpotentie is en naar verwachting nog veel groei te realiseren is, zullen deze contracten beter op hun plaats zijn.

Een belangrijke waarschuwing is op zijn plaats. De prikkels in dit soort contracten kunnen ook te sterk worden waardoor de vervoerder in moeilijkheden kan komen. Dit is met name het geval waar externe omstandigheden plotseling veranderen (economische crisis, verkeerssituatie, beleidsbeslissingen in aanpalende terreinen). Bepaal

dan ook of aanvullende afspraken nodig zijn om de risico's onder bepaalde voorwaarden te delen tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

Ook is het van het grootste belang dat de opdrachtgever zich bij dit soort sterk prikkelende contracten realiseert hoe belangrijk zijn eigen rol is in het stimuleren van de vervoerder. De ov-autoriteit moet zich hier tijdens de concessieperiode als partner en facilitator gedragen en diens acties en beslissingen moeten zo veel mogelijk voorspelbaar zijn voor de vervoerder wil het niet tot een passieve houding van de vervoerder leiden. Dit betekent ook dat de vervoersoverheid een belangrijke rol speelt in het wegemen van barrières tot veranderingen en in het betrekken en committeren van belangrijke stakeholders. Denk hier onder andere aan gemeenten die een belangrijke invloed kunnen hebben op de verkeerssituatie. De vervoerder zelf moet de mogelijkheid hebben of krijgen om andere stakeholders te betrekken en te committeren aan bepaalde veranderingen.

Procesafspraken over contractuele aanpassingen

Net zoals niet alle externe invloeden te voorspellen vallen, is het ook illusoir te denken dat alle wensen van opdrachtgevers van tevoren contractueel kunnen worden geregeld voor zulke ingewikkelde diensten als een compleet vervoernetwerk waarbij de ontwikkel-functie in belangrijke mate aan de vervoerder wordt toegewezen. Deze constatering betekent dat er ruimte moet bestaan voor aanpassingen tijdens de concessieperiode.

Maar procedurele juridische eisen die te maken hebben met de manier waarop de aanbestedingswetgeving in Nederland nu wordt toegepast, en de neiging van overheden om onzekerheden te willen voorkomen, leiden er juist toe zo veel mogelijk contractueel te willen vastleggen.

Het opnemen van procesafspraken voor voorkomende gevallen waarbij aanpassingen tijdens de concessieperiode noodzakelijk blijken te zijn, kan helpen om de angst voor onzekerheid te reduceren. Het niet opnemen ervan leidt alleen tot meer koudwaterrees voor de opdrachtgever, die dan nog eerder geneigd zal zijn om 'dicht te timmeren'.

Het gaat hier om het opnemen van heldere procesafspraken over de manier waarop nieuwe of aanvullende afspraken kunnen worden bereikt. Te denken valt aan het gebruiken van benchmark, referees en escalatieprocedure. Wellicht is hier ook een rol weggelegd voor landelijke afspraken. Aanbestedingstechnisch moet hier goed gekeken worden naar de mate waarin aanpassingen tijdens de contractuitvoering toelaatbaar zijn, zonder tot hernieuwde aanbesteding te moeten overgaan. Dit probleem moet echter niet groter gemaakt worden dan het is: meer functionele omschrijvingen van de opdracht met van tevoren duidelijk omschreven procesafspraken kunnen al veel problemen voorkomen.

Splitsing van nettobijdragen in een kosten- en een opbrengstcomponent

Overheden hebben regelmatig de behoefte om tijdens een contract aanvullende diensten te bestellen, bijvoorbeeld omwille van de ontwikkeling van nieuwe wijken, of zien zich genooddaakt om bestaande diensten te schrappen, bijvoorbeeld vanwege rijks-bezuinigingen. De additionele of te schrappen diensten hebben vaak een andere

(vaak lagere) kostendekkingsgraad dan het gemiddelde van de diensten in de concessie. Als het contract een meer-minderwerkregeling bevat die gebaseerd is op gemiddelde tarieven (netto DRU-prijzen) zullen onderhandelingen al gauw tot problemen leiden omdat de vervoerder verlies dreigt te maken op deze diensten. De overheid kan dan het gevoel krijgen te veel te moeten betalen voor de additionele diensten, of een te kleine korting te krijgen voor de geschrapte diensten, de vervoerder kan weigeren diensten te produceren, enzovoort. Dit soort problemen leidt al gauw bij een volgende aanbesteding tot een inperking van de vrijheid van de vervoerder of het overdragen van de opbrengstverantwoordelijkheid aan de overheid.

Dit vraagt dus om een meer-minderwerkregeling die meer rekening houdt met de verschillen in kosten en opbrengsten dan een gemiddelde DRU-prijs. Een splitsing van de contractuele afspraken tussen een kostencomponent en een opbrengstencomponent kan in de juiste omstandigheden helpen om dit probleem te voorkomen. De onderhandeling tussen vervoerder en overheid tijdens de concessie wordt vereenvoudigd omdat de kostencomponent objectiever berekend kan worden, met vooraf afgesproken componenten of door middel van een procesafpraak, en de onderhandelingen kunnen zich dan beperken tot de opbrengstencomponent. Hier kunnen desnoods aparte en tijdelijke marginale afspraken worden gemaakt, met name wanneer onvoldoende informatie aanwezig is om de consequentie van wijzigingen in de diensten voor aanvang van de exploitatie te kunnen inschatten.

Een dergelijke splitsing kan worden gebruikt voor de hele concessie of alleen voor de marginale afspraken waar tijdens de concessie behoefte aan ontstaat. Dit moet dan wel ten tijde van de aanbesteding duidelijk worden opgenomen in bestek en concessietekst. Als de splitsing gebruikt wordt voor de hele concessie, kan het een instrument zijn om de risico's van beide contractpartijen (overheid en vervoerder) helderder te benoemen en toe te wijzen, waardoor frustraties over het gebrek aan resultaat of misbruik van contractuele bepalingen minder snel zullen ontstaan, wat op termijn de tendens tot overspecificatie kan helpen voorkomen. Zo kan de vervoerder helderder met de overheid afspreken wat zijn inzet is voor efficiëntieverbetering en opbrengstverhoging, en wat de wederzijdse verantwoordelijkheden zijn in het bereiken ervan. De noodzaak om dit te realiseren is er niet altijd. De omstandigheden moeten helpen bepalen wanneer deze constructie wenselijk is. Denk aan situaties met grotere onzekerheid, zoals bij te verwachten substantiële veranderingen in het netwerk door opening van een nieuwe spoorinfrastructuur, verandering in de vraag door de ontwikkeling van nieuwe wijken of kantoren.

Het voordeel van het splitsen van de kosten- en opbrengstenafspraken is dat de link tussen de realisatie van voorwaarden (en sommige hiervan liggen aan de kant van de overheid), bepaalde acties door de vervoerder en het behalen van resultaten helderder traceerbaar is en daardoor makkelijker te contracteren. Maar deze splitsing kan ook nadelen hebben. Zo kan het scheiden van kosten en opbrengsten het autonoom door de vervoerder investeren in nieuwe diensten of in aanpassing van bestaande diensten soms ook bemoeilijken.

3.2 Samenwerking tussen overheid, vervoerder en derden

Zoals geschetst in par. 2.2 komt openbaar vervoer tot stand in een complex speelveld van belangen van reizigers, vervoerders en overheden. Daarom kiezen steeds meer overheden ervoor om de ontwikkelingsfunctie niet eenduidig bij de vervoerder of bij de overheid te leggen, maar wordt er gekozen voor *hybride ontwikkelingsmodellen*, waarbij de overheid en de vervoerder samen ontwikkelen, vaak in de vorm van *ontwikkelteams*.

Ook gemeenten worden steeds vaker betrokken bij ontwikkelteams: enerzijds als meedenker over het ov-aanbod (voor draagvlak en lokale kennis), anderzijds vanwege hun rol als wegbeheerder (en daarmee ook vaak beheerder van haltes). Deze rol wordt steeds belangrijker naarmate er meer specifieke ov-infrastructuur wordt aangelegd. Zie ook het tekstkader hieronder.

Samen ontwikkelen: Ontwikkelteams

Hieronder schetsen we hoe ontwikkelteams in de praktijk kunnen werken. We gaan hier uit van drie teams: een team op strategisch, een op tactisch en een op operationeel niveau.

- Het strategisch team stelt jaarlijks of halfjaarlijks kaders vast op bestuurlijk niveau.
- Het tactisch team werkt aan productontwikkeling (lijnnet, dienstregeling, materieel et cetera).
- Het operationeel team werkt aan aanpassingen ‘van dag tot dag’, bijvoorbeeld bij werkzaamheden, stremmingen, et cetera.

De teams worden ondersteund door een informatieteam, dat de data die uit monitoring voortkomt vertaalt in bruikbare informatie voor de ontwikkelteams.

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>ACTIEGERICHTE SAMENWERKING OP 3 NIVEAUS</p> | <p>Strategisch team:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bestuurlijk en ambtelijk • provincie primaat • concessieoverstijgend • doelen scherp houden, kaders stellen, opdrachten aan T-team • 1x/2x per jaar | <p>Tactisch team:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ambtelijk en vervoerder • primaat provincie of vervoerder • concessieniveau • ontwikkelen, business cases • 4x-12x per jaar + bilateralen | <p>Operationeel team:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ambtelijk en vervoerder • vervoerder primaat • concessieniveau • operationele aanpassingen • bilateralen + 12x per jaar |
| <p>INFORMATIE ALS BASIS AFSPRAKEN VASTLEGGEN</p> | <p>informatieteam</p> <ul style="list-style-type: none"> • monitoring: periodiek en op verzoek rapportages en onderzoeken • concessiebeheer: vastleggen nieuwe afspraken, monitoren en signaleren | | |
| <p>ONDERLIGGENDE AFSPRAKEN EN KADERS</p> | <p>OV-convenant</p> <ul style="list-style-type: none"> • provincie – gemeenten • geen wij-zij, verantwoordelijkheden en beslisvrijheden vastleggen • operationeel effectief en zonder gedoe • vernieuwing door gedeeld inzicht en belang | <p>Concessie (PvE, Bestek, Offerte)</p> <ul style="list-style-type: none"> • provincie – vervoerder • geen wij-zij, verantwoordelijkheden en beslisvrijheden vastleggen • invulling ontwikkelteams: FTE, competenties, pro-actief ontwikkelen • budget voor buca's (eventueel) • (geen) budget voor projecten(, tenzij ...) | |

Het is van belang al in de aanbestedingsstukken de rolverdeling en bevoegdheden van alle partners in de teams goed uit te schrijven. Inschrijvers moeten immers weten waar ze aan toe zijn: in welke mate kunnen ze zelf wijzigingen aan (bijvoorbeeld) het lijnennet of de tarieven doorvoeren, en in welke mate zijn zij afhankelijk van toestemming van de opdrachtgever of van consensus in het ontwikkelteam?

De inrichting en bevoegdheden van de ontwikkelteams hangen sterk af van de rol die de opdrachtgever voor zichzelf ziet weggelegd bij de (door)ontwikkeling van het vervoeraanbod. Als de opdrachtgever de ontwikkelfunctie (deels) op zich wil nemen zijn ontwikkelteams een zeer bruikbaar instrument om kennis en kunde van opdrachtgever en opdrachtnemer bij elkaar te laten komen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het leggen van de ontwikkelfunctie bij de opdrachtgever wel de nodige (opbouw van) kennis en kunde vergt. Het ontwikkelen van openbaar vervoer vraagt om andere competenties dan de *core business* van overheden (beleidsontwikkeling, faciliteren, stimuleren/subsidiëren): het vraagt om marketeers, vervoerkundigen en materieelspecialisten. Een overheid kan de rol van ontwikkelaar alleen (deels) op zich nemen als zij ook deze specialisten in huis heeft. Van de vervoerder mag verwacht worden dat deze personen met dezelfde bevoegdheden en met voldoende mandaat aan het ontwikkelteam mogen deelnemen.

Als de opdrachtgever er daarentegen voor kiest om de ontwikkelfunctie primair of zelfs geheel bij de vervoerder neer te leggen, kan de rol van het ontwikkelteam beperkt worden tot het regelmatig 'bijpraten' en afstemmen over de voortgang. In het ontwikkelteam worden dan geen besluiten genomen.

Een stap verder dan ontwikkelteams: een gezamenlijk ontwikkelbedrijf

De gedachte van 'gezamenlijk ontwikkelen' kan nog een stap verder gaan, door het oprichten van een gezamenlijk ontwikkelbedrijf, of een ov-bureau van overheid en vervoerder samen. De relatie tussen overheid en vervoerder wordt daarbij in feite in tweeën geknipt:

- Operationeel niveau: voor het daadwerkelijk rijden van de bussen wordt een kostencontract aanbesteed, waarbij de vervoerder geen opbrengstverantwoordelijkheid draagt, maar alleen per DRU betaald krijgt voor het exploiteren van het vervoer.
- De ontwikkelfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid komen te liggen bij een ontwikkelbedrijf, analoog aan ontwikkelbedrijven die als publiek-private samenwerking in de bouw- en vastgoedwereld voorkomen. Dit is een apart bedrijf met de overheid en de concessiehouder als aandeelhouders. Het bedrijf beschikt over eigen middelen en beslist. Er bestaan heldere spelregels hoe overheid en vervoerder geld in de alliantie stoppen en er uithalen, alsmede hoe met reizigersopbrengsten om wordt gegaan. Zo kan er ook een 'pot' worden gerealiseerd waar reserves opgebouwd kunnen worden, en die aan het einde van de concessie tussen de partijen weer verdeeld kan worden.

In feite is dit model de meest verregaande samenwerkingsvariant die denkbaar is. Het biedt kansen op optimale afstemming tussen overheid en vervoerder door het creëren van een gezamenlijk belang bij de ontwikkeling van openbaar vervoer. Door deelname van de overheid en de vervoerder worden zowel publieke als commerciële

belangen in één commerciële structuur ingebracht. Tegelijk betekent dit dat de ontwikkeling van het ov op grotere afstand komt te staan van zowel de politiek als de commerciële aandeelhouders van de vervoerder. Met name aan de politieke kant kan dit tot vraagtekens en ongemak leiden. Deze constructie kan de focus meer op het ov en op de reiziger brengen, maar met als belangrijke voorwaarde dat zowel overheid als vervoerder met de volste overtuiging in deze samenwerkingsvorm met controle op afstand stapt.

In het Nederlandse ov is dit model nog niet eerder toegepast. De vraag of dit model ook in het ov succesvol kan zijn, hangt sterk af van de wijze waarop de spelregels (met name voor financiën) uitgewerkt kunnen worden tot een werkbaar model.

De vervoerder faciliteren: ov-convenanten

Overheden hebben niet alleen een rol als opdrachtgever voor het openbaar vervoer, maar ook als facilitator, bijvoorbeeld op het vlak van infrastructuur, knooppuntontwikkeling en flankerend beleid. Het succes en de ontwikkeling van het ov staat of valt met de beschikbaarheid van voldoende en goede infrastructuur. Het is daarom raadzaam om voor een aanbesteding de beschikbaarheid hiervan voldoende te borgen, door het afsluiten van ov-convenanten met wegbeheerders (met name gemeenten). In dergelijke ov-convenanten worden afspraken gemaakt over:

- De beschikbaarheid van (ov-)infrastructuur: welke wegen kunnen wel/niet door ov gebruikt worden;
- Procedures en verrekeningen bij werkzaamheden: minimaal borgen dat er goede afstemming is met de concessiehouder, zodat deze zijn exploitatie hieraan kan aanpassen. Bij voorkeur gaat dit vergezeld van financiële afspraken, waarbij de (meer)kosten voor de ov-exploitatie worden meegerekend in het projectbudget van de werkzaamheden, zodat de concessiehouder deze kan declareren.
- Samenwerking en financiering van nieuwe ov-infrastructuur.
- De ontwikkeling van knooppunten waarvan de gemeenten eigenaar zijn.
- Het voeren van flankerend beleid (denk aan parkeerbeleid, fietsbeleid, et cetera).

Rol van gemeenten

Gemeenten worden steeds vaker structureel betrokken bij de ontwikkeling van het openbaar vervoer. Hoewel gemeenten geen formele bevoegdheden hebben op het gebied van openbaar vervoer, voelen ze zich vaak wel nauw betrokken bij de ontwikkeling van het ov-aanbod en hechten ze groot belang aan een goed voorzieningenniveau. Dit geldt met name voor grote(re) gemeenten, die in veel gevallen in het verleden zelf ov-autoriteit waren (de VOC-gemeenten van weleer: Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumsteden).

Daarnaast kennen gemeenten twee rollen/verantwoordelijkheden die nauw verwant zijn aan de ontwikkeling van ov:

- De gemeenten zijn opdrachtgever van *doelgroepenvervoer*. Al langere tijd wordt erkend dat het zinvol kan zijn de vervoertaken van de gemeenten te koppelen met de vervoerstaken van de provincie om daarmee mogelijke synergie en integratie te realiseren – zeker nu nieuwe vervoersvormen op het grensvlak van ov en individueel vervoer in opkomst zijn.
- De rol van gemeenten als *wegbeheerder* is steeds groter bij de ontwikkeling van openbaar vervoer, doordat er steeds meer wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld busbanen en (toegankelijke) ov-haltes.

-
- Daarnaast zijn zij vaak (deels) eigenaar van *ov-knooppunten*, die randvoorwaarden zijn voor goed functionerend en wervend ov.

Er is een groot scala aan mogelijkheden om gemeenten bij de ontwikkeling van het ov te betrekken, variërend van ad-hocconsultaties tot structureel meedenken, en van ideeën over kleine wijzigingen tot het compleet herontwikkelen van het ov.

Als minimum is het voor draagvlak en vanwege de lokale kennis van gemeenten verstandig om gemeenten te consulteren bij het voorbereiden van de aanbesteding en bij het doorvoeren van (grote) wijzigingen in het lijnennet. Daarnaast is het verstandig om met gemeenten afspraken te maken over het faciliteren van de vervoerder op het gebied van infrastructuur, knooppuntontwikkeling en flankerend beleid (zie hierboven bij ov-convenanten).

Er kunnen ook voordelen zijn om (grote) gemeenten intensiever te betrekken, bijvoorbeeld door hen deel te laten nemen aan ontwikkelteams/ontwikkelbedrijven. Dit geldt vooral als er projecten lopen waar infrastructuur en exploitatie hand in hand gaan, zoals de ontwikkeling van HOV. Wel is het zaak dat er niet een te groot bureaucratisch 'circuit' wordt opgezet, wat de slagvaardigheid van ontwikkelteams verkleint.

Ook zou (mede)beslissingsbevoegdheid over wijzigingen hand in hand moeten gaan met (financiële) verantwoordelijkheid: wie bepaalt, betaalt – en andersom. Als alleen de provincie betaalt voor ov zal de eindverantwoordelijkheid ook altijd bij de provincie liggen – en als de vervoerder opbrengstverantwoordelijk is zal deze bepaalde helder afgebakende bevoegdheden moeten hebben bij de ontwikkeling van het ov, waar gemeenten dan geen (formele) invloed op kunnen hebben.

Als gemeenten meebetalen voor bijvoorbeeld meer of beter ov – bijvoorbeeld in de vorm van additionele opties – is het logisch de beslissingsbevoegdheid voor het inkopen, stopzetten of wijzigen hiervan ook bij de gemeenten neer te leggen.

Allianties met 'de buitenwereld'

Naast de samenwerking tussen ov-autoriteit, vervoerder en gemeenten kan het ook wenselijk zijn om allianties met de 'buitenwereld' aan te gaan. Te denken valt aan samenwerkingen met...

- ...het bedrijfsleven om werknemers via mobiliteitsmanagement (ook) ov-alternatieven aan te bieden;
- ...projectontwikkelaars bij de ontwikkeling van vastgoed rond knooppunten;
- ...winkeliers bij het ontwikkelen van gezamenlijke promotie-acties;
- ...andere mobiliteitsaanbieders (deelauto's, deelfietsen, etcetera) om gezamenlijke producten en diensten te ontwikkelen.

Dergelijke samenwerkingsvormen en allianties zijn vaak een zaak van lange adem. Een barrière hierbij is veelal de relatief korte looptijd van concessies. Doordat de concessiehouder een tijdshorizon heeft van maximaal zes tot tien jaar, belemmert dit het aangaan van langdurige samenwerkingsverbanden: tijd en geld die de concessiehouder hierin steekt, moet immers terugverdiend worden voor het einde van de concessie-termijn. Daarnaast speelt het algemene probleem dat de meeropbrengsten van verbeteringen (en dus ook van het aangaan van allianties) vaak niet opwegen tegen de meerkosten (zie ook paragraaf 3.1).

Er zijn twee mogelijke paden om toch allianties met derden te realiseren:

- De concessiehouder via *prikkels* (in gunningsmodel en/of contractuele financiële prikkels) stimuleren dergelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan, bijvoorbeeld door het uitvragen van een ‘participatieplan’ in de aanbesteding. Hier is bijvoorbeeld in de Stadsregio Arnhem Nijmegen goede ervaring mee opgedaan. Het risico hierbij is dat het een ‘invuloefening’ wordt voor de vervoerder, die de samenwerking niet aangaat om daadwerkelijk meer reizigers aan te trekken of de maatschappelijke baten van het ov te vergroten, maar primair om gunningspunten of een bonus te ontvangen. Om te zorgen dat de vervoerder de samenwerking (zo veel mogelijk) aangaat uit een intrinsieke motivatie om het openbaar vervoer te verbeteren zouden de prikkels dus zo veel mogelijk gericht moeten zijn op de output (het realiseren van vervoergroei, het bijdragen aan economie en leefbaarheid) in plaats van op input (het aangaan van samenwerking met organisatie A of B).
- De ontwikkeling van allianties *zelf ter hand nemen*: de overheid kan er ook voor kiezen dergelijke samenwerkingsverbanden zelf te ontwikkelen (en de concessiehouder hierbij te betrekken met de ontwikkelteams). Het voordeel hiervan is dat de overheid niet gebonden is aan concessie-termijnen en dus langdurige samenwerkingsverbanden aan kan gaan, wat ook gunstig uitpakt voor de vervoerder. De overheid treedt hier dus de facto ook op als facilitator. Het betekent evenwel dat de overheid daarmee een deel van de ontwikkelfunctie van het openbaar vervoer overneemt van de vervoerder. Dit past dus niet bij een scenario waarin de vervoerder het ov ontwikkelt, maar is wel goed toe te passen op andere scenario’s waar de overheid ook verantwoordelijkheid draagt.

3.3 Meer ruimte voor innovatie en flexibiliteit bij inhoudelijke eisen

De *tools* die we in de eerdere secties van dit hoofdstuk bespreken hebben vooral te maken met de aansturing van de concessie en de samenwerking tussen partijen daarbij. Randvoorwaarde voor het scheppen van meer ruimte voor innovatie en flexibiliteit is echter wel dat ook bij de inhoudelijke eisen (zoals omschreven in het Programma van Eisen) ruimte voor innovatie en flexibiliteit wordt ingebouwd. Een concessie kan nog zulke gebalanceerde prikkels omvatten, als het Programma van Eisen ‘dichtgetimmerd’ is, belemmert dit innovatie en flexibiliteit.

Beleidsdoelen vertalen in functionele eisen

Om ruimte voor innovatie te creëren in scenario’s waarbij de vervoerder (deels) het ov-aanbod ontwikkelt zouden eisen dus zo veel mogelijk functioneel gespecificeerd moeten worden. Een aantal voorbeelden:

- Qua *voorzieningsniveau/vervoerplan* kan dit door eisen te stellen aan *ontsluiting* in plaats van aan lijnen en verbindingen, dat wil zeggen eisen stellen aan hoe vaak en wanneer een kern of wijk bediend moet worden, en eventueel waarheen. Ook kunnen eventueel belangrijke voorzieningen of attractiepunten (ziekenhuizen, scholen) als verplichte haltes worden voorgeschreven; maar als dit te veel gebeurt ligt het netwerk echter de facto al voor een groot deel vast. Deze ontsluitingseisen zouden de hele concessieperiode kunnen gelden, waarbij de vervoerder de vrijheid heeft om het netwerk jaarlijks te herzien, mits voldaan blijft worden aan de ontsluitingseisen.

- *Communicatie en promotie* kan functioneel voorgeschreven worden door – naast enkele basale aspecten (bijvoorbeeld reisinformatie op de halte, het hebben van een website) – vooral te sturen op de output die het moet bereiken (bijvoorbeeld reizigersgroei, imago van het ov) en het monitoren en bijsturen daarop. De EFQM-aanpak zoals beschreven in sectie 0 lijkt hier een passende mogelijkheid voor.
- *Materieel* kan functioneel voorgeschreven worden door eveneens te sturen op output, plus eisen te stellen aan het voldoen aan bepaalde emissienormen. Het investeren in nieuwe duurzame technieken (elektrisch, waterstof) kan daarnaast gestimuleerd worden door dit via het gunningsmodel te waarderen, door te faciliteren (bijvoorbeeld aanleg van oplaadinfrastructuur) en eventueel het subsidiëren van pilots buiten de reguliere exploitatie om.
- Qua *tarieven* kan een tariefkader worden voorgeschreven met een minimaal aantal aan te bieden tariefsoorten en producten (waaronder minimaal de landelijke OV-chipkaartproducten), waarbij tariefvrijheid wordt geboden doordat een maximale (gemiddelde) stijging van de tariefprijs wordt vastgesteld – eventueel gekoppeld aan de prestaties van de vervoerder. Daarnaast is de vervoerder vrij om naast de verplicht voorgeschreven tarieven zelf tarieven en producten te introduceren.

Naast bovengenoemde specifieke thema's kan het raadzaam zijn bij de aanbesteding een *overkoepelende marketingstrategie* uit te vragen, als 'kapstok' voor de bieding. Hierin kan de vervoerder zelf aangeven hoe hij het ov wil ontwikkelen, en waarop de focus moet liggen (bijvoorbeeld marketingacties of herontwikkeling van het netwerk?)

Tegelijk is functioneel voorschrijven gemakkelijker gezegd dan gedaan. Voornemens voor een functioneel Programma van Eisen blijken in de praktijk lastig te realiseren. Met name voor de politiek is het vaak moeilijk om 'los te laten': deels vanwege politieke stokpaardjes, deels vanwege reële zorgen omtrent de maatschappelijke belangen die met ov gemoeid zijn, en de vraag of de vervoerder die op een (politiek) wenselijke manier zal invullen. Dit geldt met name voor de vervoerkundige eisen (voorzieningsniveau) en tarieven: veranderingen hierin leiden al snel tot 'gedoe'. Om dat te voorkomen worden eisen met name op deze gebieden al snel tot in detail gespecificeerd. De neiging om 'dicht te timmeren' wordt mede veroorzaakt doordat tijdens aanbestedingen niet gesproken/onderhandeld kan worden met inschrijvende vervoerders (zie ook sectie 2.2).

Alternatief: focus op ontwikkeling tijdens de looptijd

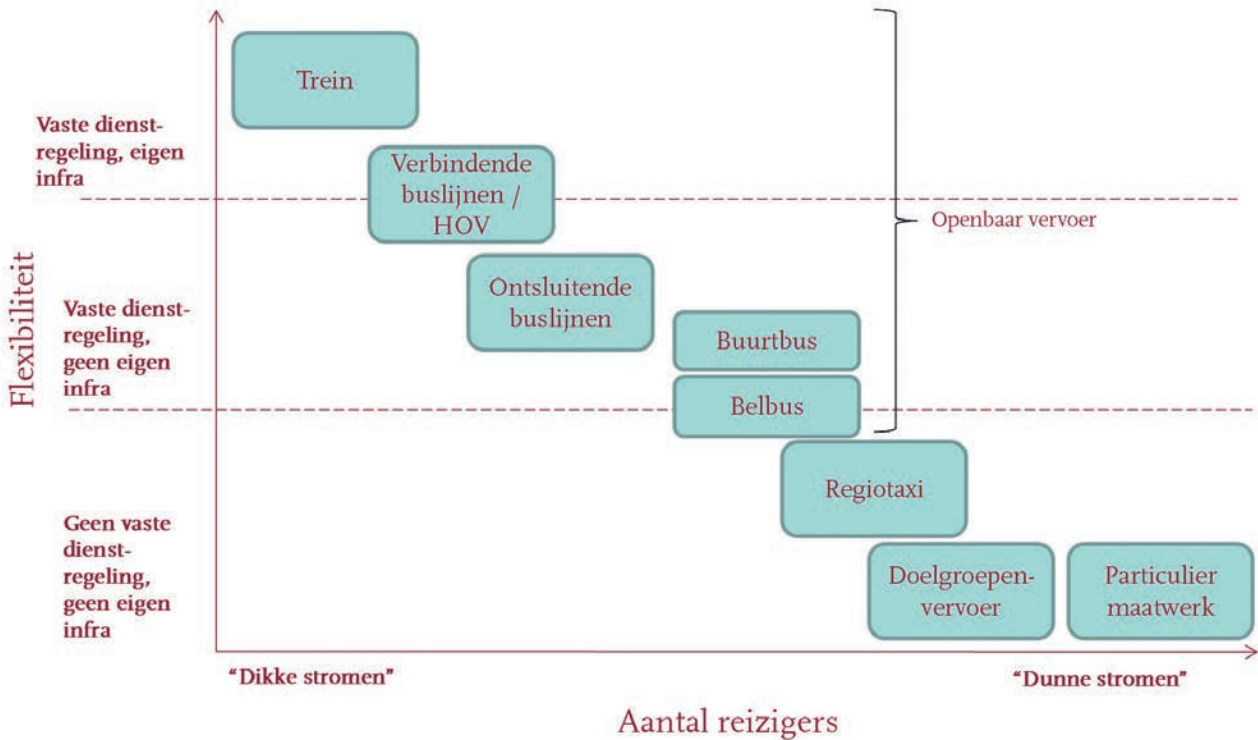
Er kan ook voor gekozen worden om bij de aanbesteding juist zo veel mogelijk rust te creëren door (grouweg) het bestaande ov-product te eisen, en de focus op ontwikkeling tijdens de looptijd van de concessie te leggen. Dan heeft de vervoerder meer zicht op de echte markt, en kan de ontwikkeling immers besproken worden tussen overheid, vervoerder en gemeenten. Dit model leent zich met name voor hybride ontwikkelingsmodellen, waarin overheid en vervoerder samen ontwikkelen.

Het Programma van Eisen bevat dan een stringent eisenpakket voor de start van de concessie, maar gaat gepaard met een helder en goed uitgeschreven ontwikkelingsperspectief tijdens de looptijd van de concessie. Daarbij hoort een inhoudelijke component ('In welke richting wil de overheid het ov ontwikkelen?'), maar horen vooral

heldere procedures voor ontwikkeling (waaronder duidelijke rolverdeling en een robuuste meer-/minderwerkregeling).

3.4 Scherpere focus op de klant door scheiding 'dikke' en 'dunne' lijnen

In de concessie wordt afgebakend welke vormen van (openbaar) vervoer onder de concessie vallen. Er is een breed spectrum van modaliteiten die onder een concessie kunnen vallen. In onderstaand onderscheid geven we de modaliteiten weer die onder de wettelijke definitie van ov vallen, aangevuld met meer vraagafhankelijke/flexibele systemen 'aan de onderkant van de markt'. We maken hierbij onderscheid naar enerzijds de dikte van de stroom en anderzijds de flexibiliteit van de modaliteit. Linksboven vinden we de (regionale) trein als meest rigide vorm van vervoer die de grootste stromen bedient – en daarmee al snel de 'ruggengraat' van het openbaar vervoer zal vormen. Hoe verder naar rechtsonder in de grafiek, hoe individueler en flexibeler het vervoer is.



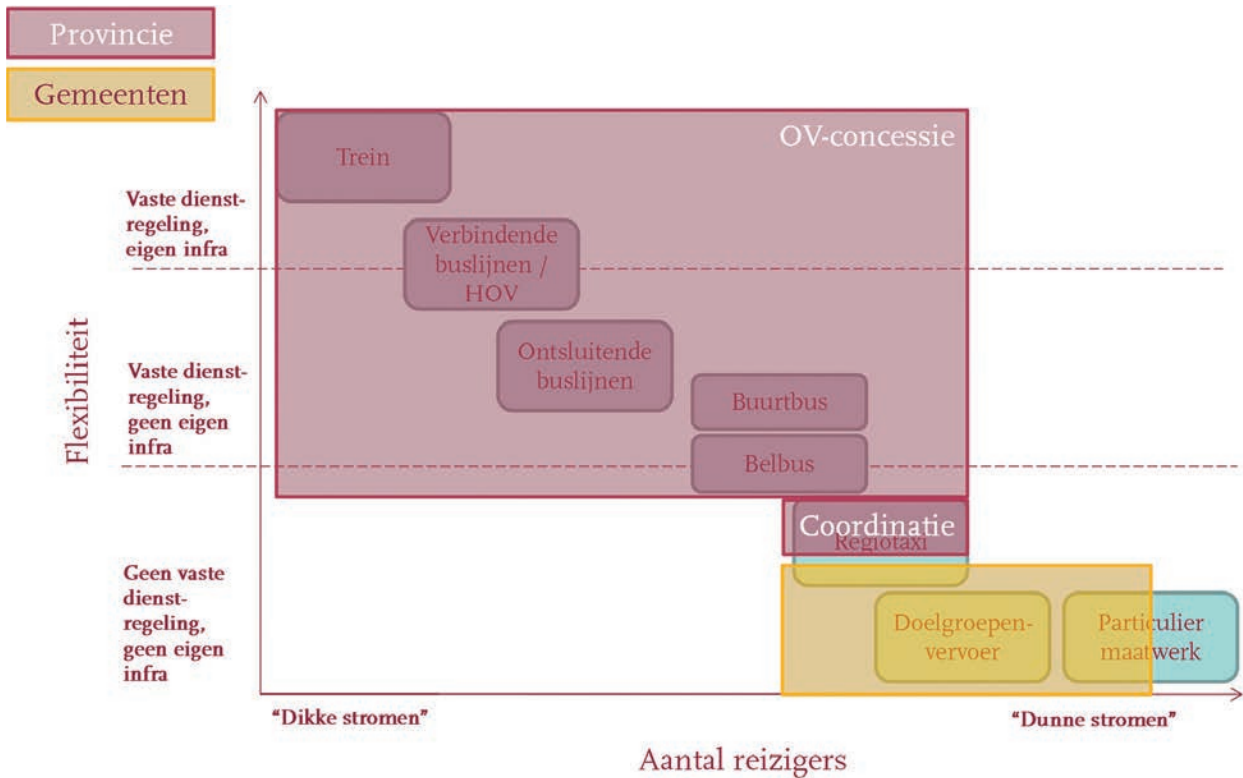
Gangbare praktijken

Welke vormen kunnen nu het beste gecombineerd worden in één concessie? Sinds het begin van aanbestedingen zijn er vooral concessies in de markt gezet die al het busvervoer in een gebied omvatten. Met de steeds verdergaande decentralisatie van regionale spoorlijnen zijn deze ook steeds vaker geïntegreerd in dezelfde concessies, waardoor al het openbaar vervoer (conform de wettelijke definitie) in één concessie valt.

Het kleinschaliger vervoer (WMO/Regiotaxi en doelgroepenvervoer) wordt normaliter geregeld door gemeenten, hoewel ov-autoriteiten in sommige gevallen wel een coör-

dinerende rol hierin spelen (zeker in de regio's waar ook reguliere ov-reizigers van de Regiotaxi gebruik kunnen maken). De provincie Limburg, bijvoorbeeld, heeft de Regiotaxi geïntegreerd in de ov-concessie.

Schematisch ziet de meest gangbare scope van ov-concessies er als volgt uit (in concessies met gedecentraliseerd spoor):



Scherpere focus op de klant door een andere indeling?

Het hierboven geschetste model kent een heel duidelijke scheiding in rollen en verantwoordelijkheden: provincies/stadsregio's en de concessiehouder zijn verantwoordelijk voor alles wat ov is, terwijl gemeenten en de door hen contracteerde vervoerders verantwoordelijk zijn voor het flexibele maatwerk.

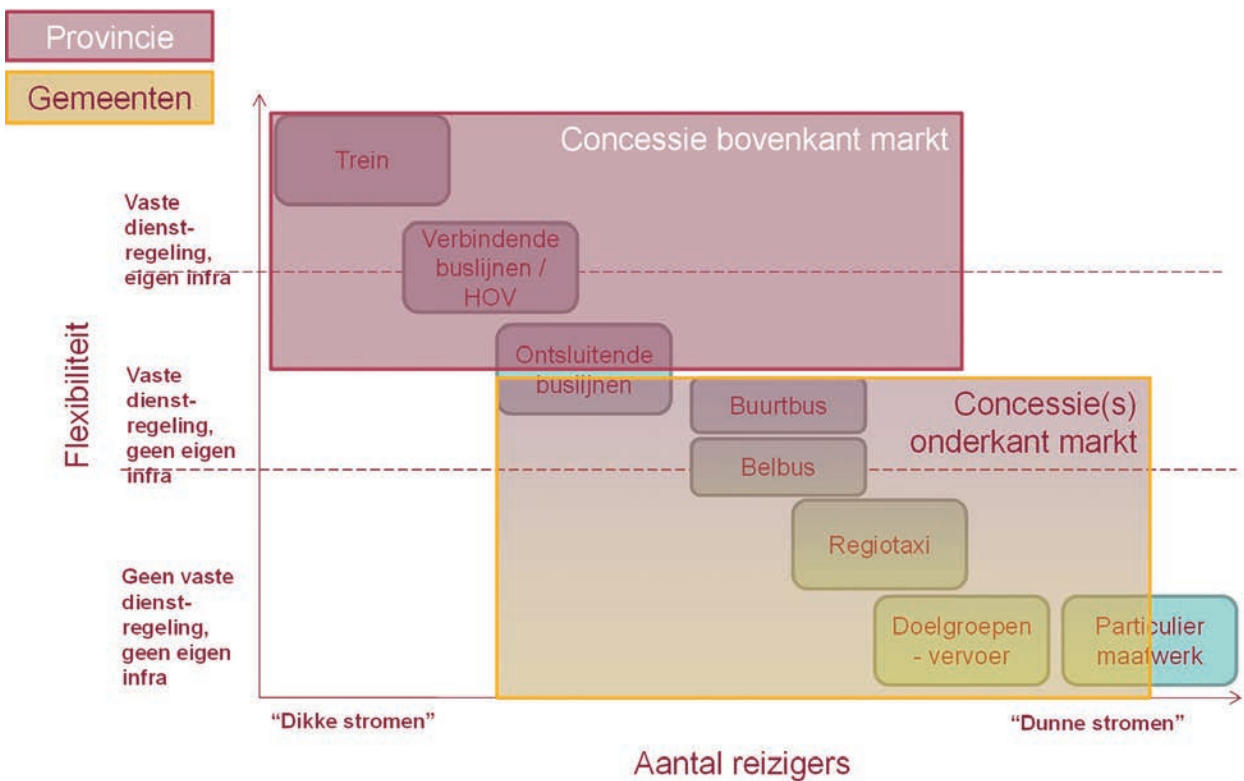
Integratie van trein en bus binnen één ov-concessie biedt het voordeel dat er één partij is die het ov in een regio coördineert, waardoor de concessiehouder zelf synergiën tussen trein en bus opzoekt (visgraatmodel).

Het nadeel van dit model is dat de aandacht van de vervoerder zich al snel richt op de modaliteiten in de linkerbovenhoek: trein, HOV en de verbindende buslijnen. De minder renderende ontsluitende buslijnen, de belbus, de buurtbus en eventueel de Regiotaxi (voor zover opgenomen in de concessie) krijgen minder aandacht: deze verbindingen hebben minder potentie voor groei, terwijl ze vaak relatief veel aandacht en lokale kennis vergen.

Het kan daarom zinvol zijn een model te overwegen waar de knip niet zozeer wordt gelegd op de scheiding tussen openbaar vervoer en flexibel maatwerk, maar op de scheiding tussen 'dikke stromen' en 'dunne stromen':

- De 'dikkestromenconcessie' wordt sterk gestuurd door de vraag van (grote groepen) reizigers. De concessiehouder wordt uitgedaagd vervoergroei te realiseren en kan hiertoe veel vrijheid krijgen, gecombineerd met sterke (financiële) prikkels voor die groei. Het is zelfs denkbaar deze concessie tegen '0 euro' subsidie in de markt te zetten, waardoor in feite aan de markt gevraagd wordt welk deel van het vervoer commercieel te exploiteren is. Het vervoer dat hier niet aangeboden wordt, maar wel wenselijk geacht wordt, kan in de 'dunnestromenconcessie' worden opgenomen. De overheid kan wel de 'dikke' concessie faciliteren door bijvoorbeeld de aanleg van ov-infrastructuur, het plaatsen van DRIS, et cetera.
- Daaronder liggen een of meer 'dunnestromenconcessies', gebundeld met de Regiotaxi en eventueel ook ander doelgroepenvervoer of maatwerkoplossingen. Deze concessie wordt gezamenlijk door de ov-autoriteit en gemeenten in de markt gezet. Door deze concessies klein te houden wordt het aantrekkelijk voor lokale partijen om hierop in te schrijven; bijvoorbeeld taxi- of touringcarbedrijven. Gezien de beperkte(re) marktkansen in dit segment ligt een grotere coördinerende rol van de overheid voor de hand.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Het grote voordeel is de scherpere klantfocus die er in beide concessies komt te liggen. De vervoerder van de 'dikkestromenconcessie' kan zich volledig richten op het creëren van een positieve spiraal, terwijl de vervoerder(s) van de 'dunnestromencon-

cessies' zich kunnen richten op lokaal maatwerk. De minder gebruikte buslijnen, de belbus en de buurtbus krijgen meer aandacht: deze veranderen van 'ondergeschoven kindje' naar het 'topproduct' van een kleine lokale vervoerder. Bovendien zijn er in dit model efficiencyvoordelen door uitwisseling tussen verschillende modaliteiten in de 'dunnelijnenconcessie': dezelfde taxibusjes kunnen ingezet worden voor de Regiotaxi, voor buslijnen met kleine voertuigen en voor doelgroepenvervoer.

Er zijn ook nadelen aan dit model. Het creëert een relatief complexe interface tussen de concessie 'dik' en de concessie 'dun'. Er zal meer afgestemd moeten worden over bijvoorbeeld aansluitingen en reisinformatie. Bij de doorontwikkeling van het netwerk zullen er bovendien vragen komen over de 'knip' tussen beide concessies: als er een nieuwe lijn wordt ingelegd, in welke concessie komt deze? En kan een lijn door stijgende of dalende reizigersaantallen van de ene naar de andere concessie overgeheveld worden?

Dit model, kortom, vergt een nauwkeurige uitwerking van deze interface om conflicten te voorkomen.²⁾ Bovendien zal er tijdens de looptijd van de concessie rekening gehouden moeten worden met een coördinerende functie op dit vlak, die vrijwel onvermijdelijk bij de ov-autoriteit komt te liggen.

3.5 Meer flexibiliteit door minder exclusiviteit

De Wet personenvervoer 2000 gaat uit van de *exclusiviteit* van concessies: een concessie geeft de concessiehouder het exclusieve recht om het openbaar vervoer binnen het concessiegebied te exploiteren. Dit kan nieuwe initiatieven tijdens de looptijd van de concessie in de weg zitten.

We denken hierbij vooral aan initiatieven aan de 'onderkant van de markt', bijvoorbeeld op het grensvlak van openbaar en individueel vervoer (deelfietsen en -auto's, knooppunttaxi's, digitale liftcentrales). Deze vormen van vervoer zijn sterk in opkomst, mede door de mogelijkheden die (mobiel) internet en smartphones bieden. Bovendien kunnen dergelijke vormen van vervoer ook een oplossing bieden voor plaatsen en gebieden waar de ontsluiting via regulier openbaar onder druk staat. De kansen voor deze vormen van vervoer nemen de komende jaren alleen maar toe: de mogelijkheden van (mobiel) internet worden steeds groter, terwijl de budgetten voor openbaar vervoer onder druk staan door onder andere bezuinigingen op de BDU en de inperking van de studenten-OV-kaart.

Sommige van deze nieuwe vervoeroplossingen zullen eenvoudig geëxploiteerd kunnen worden door de concessiehouder in dat gebied, al dan niet als integraal onderdeel van het ov-aanbod. Echter, voor sommige nieuwe oplossingen ligt het meer voor de hand dat ze uitgevoerd wordt door andere partijen, zoals lokale ondernemers (taxibedrijven), vrijwilligersorganisaties of juist landelijke aanbieders van een geheel

²⁾ Tenzij exclusiviteit afgeschaft wordt (zie elders in dit rapport), maar dan ontstaan weer andere kansen en problemen.

nieuwe vervoersdienst. Dit kan conflicteren met de exclusiviteit van concessies, voor zover deze oplossingen onder de wettelijke definitie van openbaar vervoer vallen.³⁾

Daarnaast beperkt de exclusiviteit van concessies ook initiatieven aan de ‘bovenkant’ van de markt, zoals snelwegbussen en langeafstandsverbindingen tussen grotere kernen, et cetera. Dergelijke vormen van vervoer doorkruisen vaak meerdere concessies en zijn daardoor lastig tot stand te brengen. Dit terwijl dit vervoer waarschijnlijk deels commercieel (zonder subsidie) te exploiteren is.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de exclusiviteit te beperken:

- Per concessie:
 - Specifieke gedoogplicht: in de concessie kunnen de nieuwe vormen van vervoer worden benoemd als vervoer dat de concessiehouder dient te gedogen in zijn concessie. Dit is de eenvoudigste oplossing, mits vooraf helder is om welke vormen van vervoer het gaat. Dit geeft daarmee weinig flexibiliteit.
 - Generieke gedoogplicht: een stap verder dan het gedogen van een of meer specifieke verbindingen is een meer generieke gedoogplicht, voor bijvoorbeeld alle initiatieven op verbindingen die niet door de concessiehouder geboden worden, of met een maximaal aantal reizigers per dag. In de concessie Noord- en Zuidwest-Fryslân is al een dergelijke bepaling opgenomen in verband met het stimuleren van projecten aan de onderkant van de markt. Het kan zinnig zijn hiervoor een ‘standaardtekst’ te ontwikkelen die overheden al dan niet kunnen gebruiken in hun bestekken.
- Landelijk:
 - Standaardpassage in bestekken: door af te spreken tussen overheden dat een passage hierover in elk bestek wordt opgenomen.
 - Exclusiviteit wettelijk inperken: de meest verregaande maatregel is het inperken of zelfs geheel verwijderen van de exclusiviteit van concessies, waarmee in feite een vrije markt voor openbaar vervoer wordt geïntroduceerd. Dit is op 1 januari 2012 in Zweden ingevoerd.

Het inperken van exclusiviteit geeft kansen voor meer flexibiliteit en innovatie. Het brengt echter ook onzekerheid voor de concessiehouder met zich mee. Dit inperken is uit dat oogpunt in ieder geval wenselijk om zo helder mogelijk af te bakenen welk vervoer ‘veilig is’ voor de concessiehouder, en dus wel exclusief tot het domein van de concessiehouder behoort. Dat kan wel weer haaks staan op de gewenste flexibiliteit: het is per definitie lastig vooraf te bepalen welke initiatieven zich tijdens de looptijd van de concessie kunnen voordoen. Daarom moet het afbakenen wellicht eerder zitten in de mate waarin inbreuk gemaakt kan worden op vervoer van de bestaande concessie. Deze aanpak wordt gebruikt in de Britse spoorsector voor het toelaten van vrijemarkt-

³⁾ De Wet Personenvervoer 2000 definieert openbaar vervoer als ‘voor een ieder openstaand personenvervoer volgens een dienstregeling met een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig’. Deelauto’s, deelfietsen of liftcentrales vallen hier duidelijk niet onder (geen dienstregeling). Voor andere initiatieven, bijvoorbeeld knooppunttaxi’s, vallen er echter wel onder, of vallen in een ‘grijs gebied’.

initiatieven in aanvulling op de aanbestede concessie. Een regulator is hier belast met het goed- of afkeuren van markttoevoegingen, afhankelijk van de mate waarin deze 'te veel' inbreuk doen op bestaande concessies. Noteer dat dit de benadering is die de Europese Commissie heeft opgenomen in de PSO Verordening 1370/2007, en die al van toepassing is op internationaal spoorvervoer. Het voornemen van de Commissie is om dit ook op het binnenlandse spoorvervoer toe te passen. Daar tegenover staat dat men in Zweden juist alle inbreuken toestaat.

Als minder exclusiviteit wordt gegeven, is het van het grootste belang om zich af te vragen of en zo ja welke maatregelen genomen moeten worden om te zorgen dat nieuwe toetredingen constructief werken. De afwezigheid van kaart-, tarief- of dienstregelingsintegratie tussen bestaande en nieuwe diensten kan ertoe leiden dat nieuwe diensten minder aantrekkelijk zijn, en er dus een geringere kans bestaat dat er nieuwe initiatieven ontstaan.

Het verplicht toegankelijk stellen voor nieuwe toetreders van bestaande kaart- en misschien zelfs tariefsystemen kan de integratie tussen bestaande en nieuwe diensten bevorderen. Dit maakt de dreiging van toetreding geloofwaardiger, wat de bestaande vervoerder er sterker en sneller toe beweegt om zijn diensten zo te ontwikkelen dat toetreding als het ware voorkomen wordt.

Een verplichte integratie van alle kaarten of tarieven kan echter ook ondoelmatig zijn, met name waar het te veel kosten zou opleggen aan kleine aanvullende initiatieven aan de onderkant van de markt, maar ook waar het wenselijke innovatie in de weg zou staan. Het is moeilijk om hier a priori aan te geven waar het optimum ligt (zie ook het splitsen van 'bovenkant/commercieel' en 'onderkant/sociaal' van de markt, in sectie 3.4).

3.6 Scheppen van onderhandelingsruimte bij aanbestedingen

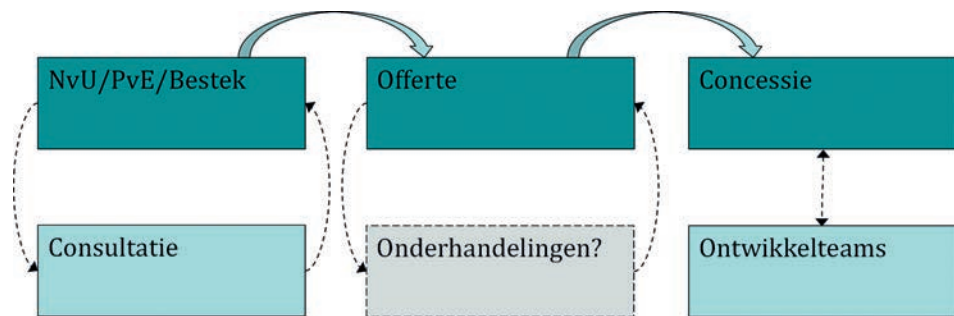
Het aanbod van openbaar vervoer komt – zeker binnen de Nederlandse context – tot stand in een complex speelveld waarin rekening gehouden moet worden met enerzijds de vraag van de klant en het bieden van een passend en efficiënt aanbod (domein van de vervoerder), en anderzijds de politieke en maatschappelijke doelen, wensen en belangen (domein van de overheid).

Het is dan ook een logische ontwikkeling dat steeds meer overheden tijdens de looptijd van een concessie kiezen voor het structureren van de samenwerking tussen overheid en vervoerder (zie sectie 3.2). Ook bij het opstellen van het beleid en de hoofdlijnen van de aanbesteding (Nota van Uitgangspunten en/of Programma van Eisen) worden vervoerders steeds vaker betrokken, in de vorm van een marktconsultatie.

Tijdens de aanbesteding zelf staat er echter een 'Berlijnse Muur' tussen overheid en vervoerder. Er is slechts beperkt contact mogelijk in de vorm van de Nota's van Inlichtingen. Uiteindelijk maakt de vervoerder een bod op basis van de aanbestedingsstukken en 'gooit' dit over de muur naar de overheid. Dat bod is dan de '*best and final offer*', waar in principe niets meer aan gewijzigd kan worden.

Onderhandelingen tijdens de aanbestedingen zijn op dit moment door de keuzes die gemaakt zijn binnen de Nederlandse juridische context verboden. Binnen de Europese regelgeving is het echter wel toegestaan. Bij de aanbesteding van Franse ov-contracten (die qua omvang en rolverdeling redelijk lijken op de Nederlandse concessies) wordt altijd onderhandeld. Ook het Britse *Department for Transport* onderhandelt over de Britse spoorconcessies. Zelfs Scandinavische overheden die brutocontracten lijn-per-lijn aanbesteden hebben meestal een mogelijkheid tot onderhandelen.

De vraag is of het niet wenselijk is dat ook in de aanbestedingsfase contact tussen overheid en vervoerder wordt toegestaan, in de vorm van onderhandelingen (zie onderstaande figuur). Op die manier zou een bod van een vervoerder meer stapsgewijs tot stand kunnen komen: zowel de overheid als de vervoerder kan 'water bij de wijn doen', als bijvoorbeeld een eis of een wens inefficiënt blijkt te zijn, of als een invulling van de vervoerder niet blijkt aan te sluiten op de wensen van de overheid.



Het ontbreken van deze mogelijkheid draagt er mede toe bij dat overheden de neiging hebben PvE's en bestekken 'dicht te timmeren': vrijheid geven kan er immers toe leiden dat een vervoerder (al dan niet bewust) politiek of maatschappelijk onwenselijke invulling aan de vrijheid geeft. Door over het uiteindelijke bod te onderhandelen wordt dit risico kleiner. Het onderhandelen biedt juist kansen om meer efficiency te bereiken, doordat de vervoerder de overheid efficiëntere oplossingen aan kan bieden en er meer begrip kan komen voor behoeften en mogelijkheden. Ook is het minder problematisch als de overheid (onbewust) meer vraagt dan budgettair mogelijk is (iets wat nu soms gebeurt): dit kan in onderhandelingen gemakkelijker worden opgelost.

Onderhandelen tijdens aanbestedingen kent ook risico's. Het proces is complex en stelt hoge procedurele eisen aan de aanbestedende overheid. De vervoerders met wie onderhandeld wordt mogen niet de kans krijgen om marges op de concessie te verhogen. Evenmin mogen de goede ideeën van de ene bij de andere terecht komen. Ook mag het onderhandelen het level playing field niet verstoren: de gunning van de concessie is minder transparant, wat risico's op (schijnbare) belangenverstrengeling of zelfs malversatie vergroot.

Om de risico's voor de overheid beperkt te houden is het van groot belang dat de overheid voldoende kennis en (onderhandelings)vaardigheden in huis heeft en dat de

onderhandelingen volgens een zo transparant mogelijke, vooraf vastgelegde procedure verlopen.

3.7 Gunningscriteria gericht op output en voortdurende verbetering

In concessies kan meer ruimte voor innovatie en flexibiliteit ontstaan door de vervoerder meer ruimte te geven om zelf het ov-product te ontwerpen (zie ook sectie 3.3), in combinatie met een gunningssystematiek die gericht is op output. De zogenaamde 'RADAR -aanpak' (radar = results, approach, deployment, assess and refine), horend bij het model van de *European Foundation for Quality Management* (EFQM) dat continue verbetering helpt nastreven, kan hiervoor benut worden. Het is een aanpak die beoordeelt of het gekozen aanbod (de *approach*) en de wijze waarop dat aanbod gerealiseerd worden, passen bij de doelen (de *results*) die de overheid gesteld heeft voor een aanbesteding.

De afgelopen jaren is een aanpak gebaseerd op het EFQM-raamwerk veelvuldig toegepast in spooraanbestedingen in Groot-Brittannië, die qua vorm en rolverdeling veel weg hebben van Nederlandse OV-aanbestedingen. Intussen zijn ook toepassingen in het Zweedse busvervoer ontstaan, met onder andere als doel de vervoerder vrijer te laten tijdens de concessieperiode.

Laten we de toepassing van deze aanpak op de Britse spooraanbestedingen eerst samenvatten alvorens een mogelijke toepassing in Nederlandse aanbestedingen te schetsen.

Toepassing van het EFQM-raamwerk in Britse spooraanbestedingen

De herkomst van de praktijk

De toepassing van het EFQM-raamwerk in Britse spooraanbestedingen startte rond 2005, toen de toenmalige vervoersautoriteit voor de spoorwegen, de SRA (*Strategic Rail Authority*) overging in een nieuwe afdeling van het ministerie: *Department for Transport Procurement*. Het ministerie (*Department for Transport*, DfT) verbaasde zich over een gebrek aan innovatie. Grote vervoerdersgroepen ('*owner groups*') als Arriva, Virgin en National Express voerden hun concessies uit als eilanden zonder kruisbestuiving en kennisuitwisseling. Concessies kenden bovendien vaak een badkuipkromme: vlak na aanbesteding en vlak voor de nieuwe aanbesteding vond innovatie plaats, daartussen zakte de innovatiekracht in. Ook vond DfT dat er te veel aandacht besteed werd aan verslaglegging en terugkijken in plaats van vernieuwing.

Er moest dus iets veranderen om innovatie te stimuleren. DfT wou echter niet op de stoel van de vervoerder gaan zitten, maar vervoerders prikkelen tot innovatie. DfT zocht daarom naar een manier van aanbesteden die niet voorschrijvend was, innovatie bevorderde en zorgde voor intrinsieke mechanismes voor continue verbetering bij de *owner groups* en een robuuste bedrijfsvoering. Het EFQM-raamwerk moest daarop het antwoord bieden.

Hoe werkt het?

Een Britse spooraanbesteding bestaat uit twee fases:

- Prekwalificatie: selectie welke bedrijven kwalificeren om mee te doen;
- *Invitation to Tender* (ITT): de daadwerkelijke aanbesteding.

Het EFQM-raamwerk wordt in beide fases gebruikt, maar op een andere manier. In de prekwalificatiefase wordt de kwaliteit van de *owner group* als geheel vastgesteld, in de ITT-fase wordt het gebruikt om de kwaliteit van de aanbod en de voorgestelde maatregelen te meten.

In prekwalificaties

De prekwalificatie beslaat vijftig pagina's en bestaat uit een visie van de inschrijver op de concessie en EFQM-assessment waarin de competenties van de *owner group* worden beoordeeld op een duizendpuntsschaal. Het doel is om de kwaliteit te bepalen van het managementinstrumentarium dat een *owner group* inzet voor de nieuwe concessie. Zeker in de Engelse spoorconcessies waar materieel geleased wordt en personeel overgenomen, is het management het enige wat echt verandert.

Het assessment beschrijft de '*enablers*': wat zijn de kenmerken van het leiderschap? Hoe komen strategie en beleid tot stand? welke processen worden ingevoerd? hoe gaat het bedrijf om met partners, leveranciers en medewerkers? De *owner group* moet kunnen aantonen dat al deze *enablers* met elkaar verbonden zijn, en aannemelijk maken dat deze geleid hebben tot positieve ontwikkelingen op vier gebieden: operationeel/ financieel, klant, werknemer en maatschappij.

De *owner groups* actief op de Engelse markt hebben een sterke ontwikkeling doorgevoerd, zowel in het schrijven van betere documenten als in daadwerkelijke veranderingen in de organisatie. In de eerste rondes haalden *owner groups* rond 300 punten, inmiddels ligt de gemiddelde score rond de 650 punten.

In de aanbestedingsfase

De ITT (*Invitation to Tender*, vergelijkbaar met de functie van een Programma van Eisen) bestaat uit zo'n zestig '*Bid Initiatives*', projectplannen die geclusterd zijn per onderwerp. De projectplannen worden opgesteld aan de hand van de zogenaamde 'RADAR beoordelings- en beheersmethode' (*Results, Approach, Deployment, Assess and Refine*). RADAR heeft een logische opbouw met vijf elementen die in elkaar grijpen:

- *Results*: de door de overheid gewenste output, zoals gespecificeerd in het aanbestedingsdocument. Hier kunnen geen punten mee behaald worden: het bereiken hiervan is randvoorwaardelijk.
- *Approach*: het concrete aanbod van de vervoerder, plus onderbouwing waarom dit een goede keuze is die zal leiden tot het bereiken van de gewenste *Results*;
- *Deployment*: een projectplan waarin beschreven wordt hoe het aanbod geleverd wordt;
- *Assess and Refine* beschrijven hoe het bedrijf bestuurd wordt, zowel in algemene zin als met betrekking tot de specifieke projecten. Welke KPI's (kritische prestatie-indicatoren) worden gemeten, welke risico's zijn er en hoe stuurt het bedrijf bij?

Tabel 2
De elementen van
RADAR

| (R)ADAR | |
|---------------------------------|---|
| Approach (Aanpak/ Aanbod) | <p>Kwantitatieve analyse van de concessie (<i>franchise</i>) (huidige en toekomstige situatie)</p> <ul style="list-style-type: none"> • De voorgestelde aanpak is daarvan afgeleid • Bereikt de 'Results' zoals gespecificeerd door de overheid • Deze bestaat uit meerdere maatregelen • Die passen binnen een overkoepelende visie op het onderwerp • Onderbouwing dat de aanpak werkt aan de hand van kwantitatief bewijs |
| Deployment (Implementatie) | <ul style="list-style-type: none"> • Wanneer wordt de maatregel geïmplementeerd • Wie is verantwoordelijk • Wat is er nu al af/in opdracht gegeven c.q. voor de start van de concessie • Kosten • Resultaten en NPV |
| Assess (Monitoring) | <ul style="list-style-type: none"> • Gebalanceerd set van KPI's (uit alle vier de resultaatgebieden) • Door wie, doelen, rapportagelijnen, hoe vaak |
| Refine (Bijsturing) | <ul style="list-style-type: none"> • Structuren en processen waarmee gestuurd en bijgestuurd wordt • Wat zijn de risico's en hoe worden deze gemitigeerd • Hoe leert en verbetert de organisatie |

Een belangrijk element in de score is de onderbouwing van de *Approach*, het 'wat'. Hier toont de *owner group* aan dat hij ervaring heeft met de voorgestelde maatregelen in een van zijn andere concessies, met vergelijkbare resultaten. Als een vervoerder uitgaat van een beschikbaarheid van 98 procent, maar deze percentages op geen enkele manier haalt in zijn andere concessies, levert dit weinig punten op. Omgekeerd geldt, hoe meer bewijs, hoe robuuster de oplossing en des te hoger de score.

Ook *Deployment*, het 'hoe' moet aangetoond worden aan de hand van successen elders. Is het al eerder binnen deze termijn opgeleverd? Met vergelijkbare kosten? Met vergelijkbare mankracht?

Voor- en nadelen

De toepassing van het EFQM-raamwerk in Engeland kent voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is dat vervoerders zich zowel tijdens de aanbesteding als tijdens de looptijd van de concessie moeten verbeteren en moeten innoveren, zonder dat de overheid de innovaties hoeft voor te schrijven. Vervoerders kunnen zich geen badkuipkrommes (alleen inspanningen in een concessie steken in de begin- en eindfase) meer permitteren, en moeten dus sturen op continue verbeteringen. Het tastbare bewijs hiervoor is dat ze een steeds hogere EFQM-accreditatiestatus verwerven voor de concessies in portefeuille, zonder dat het vervoerscontract ze hiertoe verplicht. Een ander voordeel van de RADAR-systematiek is de integraliteit: de verschillende deelplannen worden in samenhang beoordeeld, evenals het 'wat?' en het 'hoe?' van het aanbod.

Critici beweren dat het EFQM-raamwerk juist innovatie remt omdat zowel het 'wat' als het 'hoe' van een bieding voorzien moet worden van 'bewijslast', waardoor nieuwe innovaties geen punten scoren. Hier staat tegenover dat ook bewijsmateriaal

van derden (bijvoorbeeld leveranciers) en van pilots ingezet mag worden. Dit leidt er juist toe dat – met name vervoerders die langer geleden concessies wonnen – genoodzaakt zijn om innovaties toe te passen om ‘bewijsmateriaal’ voor nieuwe concessies te vergaren. Echter, het klopt dat fundamentele innovaties op papier met deze systematiek niet beloond worden, maar alleen innovaties die zich al elders bewezen hebben. De toepassing van EFQM kan ook een entreebarrière vormen voor bedrijven, die nooit met EFQM gewerkt hebben. De Engelse *owner groups* zijn na zeven jaar dusdanig bedreven in het verfijnen van teksten dat het lastig wordt voor een nieuwkomer om ze voorbij te streven.

Samenvattend:

Tabel 3

Voor- en nadelen van het EFQM-raamwerk

| Voordelen | Nadelen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Vervoerders worden geprikkeld om prestaties van alle concessies continu te verbeteren. • Het EFQM-raamwerk stuurt op output, maakt vrijheid voor vervoerder mogelijk. • Het is een dynamisch aanbestedingsmodel omdat het de competenties van de <i>owner group</i> beoordeelt voor toekomstige situaties. • Integraliteit: de deelplannen worden in samenhang beoordeeld, evenals het ‘wat?’ en het ‘hoe?’ • Onomstotelijke kwantitatieve beoordeling van biedingen beperkt disputen. • Gebruikmaken van een zich ontwikkelend robuust beoordelingsstelsel. | <ul style="list-style-type: none"> • EFQM-kennis kan een entreebarrière vormen voor nieuwe toetreders. • Het stimuleert geen fundamentele innovaties. • Minder toegevoegde waarde in kleine aanbestedingen waar de rol van de <i>owner group</i> beperkt is en voor bruto-contracten met beperkte ruimte voor innovatie. • Het kost een paar jaar om de volledige voordelen van het gebruik van het EFQM-raamwerk te plukken. • Assessoren moeten getraind worden en ervaring opdoen om het model in de beoordeling volledig te kunnen inzetten. |

Toepassing in Nederlandse aanbestedingen

Toepassing zou in de Nederlandse ov-markt benut kunnen worden om meer vrijheid aan de vervoerder te geven, terwijl de aanbestedende overheid toch effectief kan sturen op het bereiken van haar doelen. We zien twee mogelijkheden voor toepassing van het EFQM-raamwerk in Nederlandse aanbestedingen:

- Tijdens de aanbesteding: bij gunning (met eventueel de invoering van een pre-kwalificatiefase);
- Tijdens de looptijd, als monitorings- en handhavinginstrument.

Tijdens de aanbesteding

Gunningsmodellen op basis van het EFQM-raamwerk, zoals deze in Engelse spoor-aanbestedingen toegepast worden, zouden in Nederlandse aanbestedingen een instrument kunnen zijn om het gunningsmodel minder specifiek te maken dan de gunningsmodellen die in Nederland gebruikelijk zijn.

In de Nederlandse praktijk is het gebruikelijk een groot aantal plannen uit te vragen (vervoerplan, materieelplan, marketingplan, personeelsplan, et cetera). In de uitvraag wordt meestal voor elk plan een uitgebreide lijst aan gunningscriteria beschreven, waarbij al aangegeven wordt welke inhoudelijke keuzes wenselijk geacht worden en dus meer punten opleveren. Hiermee stuurt de overheid (deels) al op de inhoud van de plannen die de vervoerder gaan inleveren.

Het aantal plannen kan, analoog aan Britse spooraanbestedingen, teruggebracht worden door verschillende onderwerpen te clusteren. Dit bevordert de integraliteit van de bieding en geeft de inschrijver meer vrijheid op welke onderdelen hij de nadruk legt. Door bijvoorbeeld alles rond marketing en promotie te clusteren kan de vervoerder zelf beslissen of de focus op tariefacties wordt gelegd of op samenwerking met het bedrijfsleven om meer reizigers te trekken. En door clustering van alles rondom 'product' (waaronder vervoerplan en materieel) kiest de vervoerder zelf of een frequentieverhoging of comfortabeler materieel het beste werkt om reizigers aan te trekken.

Door bovendien de gunningscriteria bij elk plan aan de hand van het EFQM-raamwerk te richten op de mate waarin het plan aansluit bij de gewenste output ('reizigersgroei'), in plaats van punten te geven voor het leveren van vooraf gedefinieerde input ('meer bussen dan geëist op lijn 140') krijgt de vervoerder meer ruimte om te bepalen welke maatregelen hij treft om de doelen te bereiken, zelf de inhoud te bepalen – en dat de implementatie ervan goed geborgd is in de processen van zijn bedrijf.

Er zijn naast het EFQM-raamwerk nog talrijke andere manieren denkbaar om een meer globaal gunningsmodel op te stellen dat meer ruimte laat aan de vervoerder om een passend aanbod te ontwikkelen. Het EFQM-raamwerk is echter wel een uitontwikkelde aanpak die meer dan twintig jaar bestaat en elders in het ov (Groot-Brittannië, Zweden) en in andere sectoren ook succesvol wordt toegepast. Het is bovendien een aanpak die niet alleen het aanbod zelf beoordeelt, maar ook de bedrijfsprocessen die als vangnet dienen voor als het misloopt en die het bedrijf in staat stelt om effectief gebruik te maken van nieuwe mogelijkheden. Het is daarmee een dynamisch beoordelingsinstrument. Door een dergelijke gestandaardiseerde aanpak kan het – bij voldoende toepassing in de Nederlandse markt – zorgen voor een gemeenschappelijke taal en een manier van denken over biedingen. In een gefragmenteerde en gedecentraliseerde markt als Nederland kunnen aanbestedende overheden zo gemakkelijker van elkaar leren en kennis bundelen.

Het invoeren van deze benadering in Nederlandse aanbestedingen is relatief eenvoudig: het past binnen de huidige wetgeving en binnen de huidige systematiek van concessies. Het vereist vooral dat de bestuurders, ambtenaren (en eventuele adviseurs) die de aanbesteding voorbereiden en begeleiden, bekend raken met de gedachte achter en de systematiek van het EFQM-raamwerk en dit doorvoeren in de aanbestedingsstukken. Ook zal het nodig zijn om assessoren, geschoold in het EFQM-raamwerk, te betrekken. Maar, niet te vergeten, het vergt wel terughoudendheid bij het opstellen van het Programma van Eisen (zie ook paragraaf 3.3), anders gaat belangrijke winst van deze benadering alsnog verloren.

Bij voorselectie?

Naast het gebruik van het EFQM-raamwerk in de gunning kan het ook een rol spelen bij prekwificatie en voorselectie. Gezien het beperkte aantal spelers in de huidige Nederlandse markt – en daarmee de lage marktspanning – lijkt het gebruik daarvan op dit moment weinig toe te voegen: het is vaak al de vraag of er überhaupt genoeg partijen geïnteresseerd zijn om in te schrijven. Mocht het echter lukken meer partijen te interesseren voor de Nederlandse markt, dan kan het wel een passend instrument

zijn om het aantal geïnteresseerde partijen terug te brengen tot die partijen die zich het beste kwalificeren voor de vraag van de overheid.

Tijdens de looptijd van de concessie

Het EFQM-raamwerk kan ook na de aanbesteding nog een rol spelen. De winnende vervoerder heeft immers via zijn bieding toezeggingen gedaan over zijn doelen/KPI's, zijn aanpak en werkwijze en zijn monitoring. Hiermee is zijn bieding een soort '*personal commitment statement*' (PCS) geworden over *wat* hij wil bereiken en *hoe* hij dat gaat doen.⁴⁾ De overheid zou ervoor kunnen kiezen om jaarlijks volgens dezelfde aanpak te toetsen of de vervoerder dit ook waarmaakt: dus door een score vast te stellen op elk van de aspecten *Results, Approach, Deployment, Assess and Refine*. De bieding van de vervoerder is hierbij de toetssteen: het waarmaken hiervan is minimaal nodig om een voldoende te halen. Hieraan is dan ook een bonus-malusregeling te koppelen. Ook kan de RADAR-aanpak gebruikt worden bij het opstellen en beoordelen van business cases voor wijzigingen in het aanbod tijdens de looptijd van de concessie.

Een belangrijke randvoorwaarde: terughoudendheid en helderheid

Deze aanpak kan leiden tot meer vrijheid en flexibiliteit voor de vervoerder en kan de vervoerder prikkelen tot meer innovatie. Dat gebeurt echter alleen als de EFQM-benadering gepaard gaat met terughoudendheid bij het stellen van inhoudelijke eisen op het tactische niveau: als de te leveren diensten in het Programma van Eisen al tot in detail zijn voorgeschreven is het weinig zinvol om een meer globaal gunningsmodel op te zetten.

Overigens hoeft dat niet voor elk onderwerp te gelden: het is goed mogelijk om met het EFQM-raamwerk te werken en tegelijk op een paar onderwerpen die voor de overheid (politiek) belangrijk zijn toch meer eisen in detail voor te schrijven (bijvoorbeeld de bediening van ziekenhuizen of tariefkorting voor bepaalde doelgroepen). Hoe meer er echter voorgeschreven wordt, hoe minder zin deze benadering heeft; terughoudendheid blijft dus gewenst.

Daarentegen moet de overheid wel haar doelen en gewenste *outcome* helder beschrijven: bijvoorbeeld reizigersgroei, emissiereductie, ontsluiting van kernen/wijken, et cetera. Als dit niet helder wordt beschreven weten vervoerders niet waar zij op moeten sturen, en worden de biedingen 'appels en peren' die niet goed te vergelijken zijn.

⁴⁾ De term 'personal commitment statement' (PCS) wordt in sommige organisaties gebruikt om werknemers een jaarlijks plan te laten opstellen over hun doelen binnen hun werk en wat ze gaan doen om die doelen te bereiken. Het idee van een PCS voor vervoerders is al enkele jaren geleden ingediend bij een prijsvraag van het KpVV.



14 NEYRIN-CROIXE

3 GARDIOL

tpg

Hotel
D&B

OR

NO

4 Drie conceptbestekken voor meer flexibiliteit en meer innovatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk stellen we aan de hand van de instrumenten uit het vorige hoofdstuk drie conceptbestekken samen, met verschillende rolverdelingen tussen overheid en vervoerder. In alle drie wordt (binnen en buiten de kaders van de huidige Wet personenvervoer 2000) een coherent beeld geschetst hoe de aanpak in de praktijk zou kunnen werken.

Tabel 4
Drie conceptbestekken

LET OP! Elk van deze drie concept-bestekken vertegenwoordigt maar één manier om de aangedragen elementen te combineren. Andere combinaties zijn mogelijk. De lokale omstandigheden moeten helpen bepalen welke combinatie adequaat is.

| | |
|---|---|
| A | De vervoerder ontwikkelt |
| | <ul style="list-style-type: none"> De ontwikkelfunctie wordt vrijwel geheel bij de vervoerder gelegd. De overheid stuurt alleen op hoofdlijnen. Zowel bij de aanbesteding als tijdens de looptijd van de concessie wordt sterk gestuurd op output: 'het bereiken van doelen van de overheid'. Het 'hoe' wordt bij de vervoerder neergelegd: bij gunning via de EFQM-aanpak, tijdens de looptijd door het stellen van slechts beperkte inhoudelijke eisen, gecombineerd met sterke financiële prikkels (suppletie). |
| B | Hybride samenwerkingsmode |
| | <ul style="list-style-type: none"> Overheid en vervoerder ontwikkelen het OV-aanbod samen. Hiertoe wordt een gezamenlijk ontwikkelbedrijf opgericht waarin overheid en vervoerder deelnemen. Het opbrengstenrisico komt bij het ontwikkelbedrijf te liggen. Daarnaast krijgt de vervoerder de kostprijs betaald voor het uitvoeren van de dienstregeling (aparte verrekening van kosten en opbrengsten). Inhoudelijk wordt voor de start van de concessie ongeveer hetzelfde aanbod als in de lopende concessie geëist. De focus op ontwikkeling ligt tijdens de looptijd. De concessie bevat daarom een uitgebreide beschrijving van de samenwerking bij ontwikkeling: rolverdeling, bevoegdheden, financiële verrekening, et cetera. |
| C | De overheid ontwikkelt |
| | <ul style="list-style-type: none"> De overheid ontwikkelt in dit model het openbaar vervoer en richt hiertoe een OV-bureau op, geëquipeerd met voldoende kennis en capaciteiten op het gebied van marketing, vervoerkunde, materieel, et cetera om de gewenste innovatie en flexibiliteit waar te maken. Het PvE wordt tot in detail beschreven, maar bevat ook heldere procedures en financiële afspraken over wijzigingen aan het vervoerproduct tijdens de looptijd. Concessies worden op prijs gegund. De relatie met de vervoerder gaat vooral over heldere afspraken over financiële verrekening bij wijziging en over goede monitoring. |

De volgende tabel geeft een korte samenvatting van belangrijke aandachtspunten uit de oplossingsrichtingen die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd en geeft een eerste indicatie over de scenario's waarvoor de oplossingsrichting passend kan zijn.

De tabel telt de volgende kolommen:

- *Oplossingsrichting*: zie de secties van hoofdstuk 3.
- *Stimuleert innovatie en flexibiliteit door*: hier wordt aangegeven op welke wijze de aangedragen oplossingen een bijdrage kunnen leveren aan meer innovatie en flexibiliteit.
- *Maatregelen juridisch*: hier wordt aangegeven welke juridische maatregelen nodig zijn om de toepassing van de aangedragen oplossingsrichting mogelijk te maken (daar waar de huidige juridische context toepassing bemoeilijkt of onmogelijk maakt).
- *Maatregelen organisatie/proces*: hier wordt aangegeven welke organisatorische of procesmaatregelen nodig zijn om toepassing van de oplossingsrichting te vergemakkelijken.

- **Maatregelen inhoud/contract:** Hier wordt aangegeven welke inhoudelijke/contractuele aanpassingen nodig zijn om de oplossingsrichting in te voeren.
- **Past bij scenario's:** hier wordt aangegeven bij welke scenario's (conceptbestekken) de aangedragen oplossingsrichting het meest passend is.

| Oplossingsrichting | Stimuleert innovatie en flexibiliteit door: | Maatregelen juridisch | Maatregelen organisatie/proces | Maatregelen inhoud/contract | Past bij scenario's |
|---|--|--|---|---|---|
| Prikkels anders gedefinieerd, beter verdeeld en beter geijkt | <ul style="list-style-type: none"> • Een sterkere link te leggen tussen handelingsvrijheid van de vervoerder en financiële prikkel. | <ul style="list-style-type: none"> • Geen | <ul style="list-style-type: none"> • Wil en politiek besluit om zich niet met de vormgeving van de diensten te bemoeien. • Bij voorkeur openeinde regelingen mogelijk maken. • Inperking van de macht van lokale overheden (gemeenten). | <ul style="list-style-type: none"> • Veel meer belang hechten aan het ijken van de financiële parameters van de concessie. • Betrekken en committeren van stakeholders, zoals gemeenten (zelfs contractueel). | <ul style="list-style-type: none"> • Het goed ijken van prikkels en risico's is in alle scenario's relevant. • Het idee van sterke prikkels op output (bijvoorbeeld 'superincentive') is met name relevant voor scenario's met ontwikkelvrijheid bij de vervoerder (scenario A). |
| Samenwerking tussen overheid, vervoerder en derden | <ul style="list-style-type: none"> • Meer commitment met meer helderheid tussen de contractpartijen te realiseren. | <ul style="list-style-type: none"> • Geen • Eventueel rol gemeenten strikter definiëren, ook verplichtingen. | <ul style="list-style-type: none"> • Commitment aan overheidszijde, betrouwbaarheid van convenanten. • Bij opzetten vobedrijf, wil en politiek besluit om op afstand te sturen. | <ul style="list-style-type: none"> • Overheid goed geëquipeerd (kennis) voor de taken. • Betrekken en contractueel committeren van stakeholders, zoals gemeenten. | <ul style="list-style-type: none"> • Met name in scenario B, waar de gehele ontwikkeling in samenwerking plaatsvindt. • In scenario A en C op beperkter schaal ter afstemming tussen partijen. |
| Meer ruimte voor innovatie en flexibiliteit bij inhoudelijke eisen | <ul style="list-style-type: none"> • Functionele definitie van de te produceren diensten. | <ul style="list-style-type: none"> • Geen | <ul style="list-style-type: none"> • Wil en politieke besluit om zich niet met de vormgeving van de diensten te bemoeien. • Inperking van de macht van lokale overheden (gemeenten). | <ul style="list-style-type: none"> • Functionele eisen ontwerpen en in PvE opnemen. | <ul style="list-style-type: none"> • Met name voor scenario's waar vervoerder ontwikkelvrijheid heeft (scenario A en ten dele B) |
| Scherpere focus op de klant door scheiding 'dikke' en 'dunne' lijnen | <ul style="list-style-type: none"> • Een scherpe focus aan te brengen in de 'bovenkant' en 'onderkant' van de concessie: reizigersgroei versus een passende efficiënte oplossing. | <ul style="list-style-type: none"> • Geen | <ul style="list-style-type: none"> • Doordat er meerdere concessies in één gebied rijden brengt dit nieuwe 'interfaces' met zich mee. Dit vraagt om coördinatie, die ofwel bij de overheid komt te liggen ofwel aan een partij (concessiehouder of derde) toegekend moet worden. | <ul style="list-style-type: none"> • Twee concessies in de markt zetten. Speciale aandacht is nodig voor het helder afbakenen van de 'knip' tussen beide concessies. | <ul style="list-style-type: none"> • De boven- en onderkant van de markt passen elk bij een ander scenario. • De 'dikke' concessie leent zich goed voor ontwikkelvrijheid en ondernemerschap voor de vervoerder (scenario A of B), terwijl de 'dunne' concessie een actievere rol van de overheid zal vragen (scenario B of C). |

| Oplossingsrichting | Stimuleert innovatie en flexibiliteit door: | Maatregelen juridisch | Maatregelen organisatie/proces | Maatregelen inhoud/contract | Past bij scenario's |
|---|---|---|---|---|---|
| Meer flexibiliteit door minder exclusiviteit | <ul style="list-style-type: none"> • Meer ruimte te scheppen voor innovatieve nieuwe vervoersvormen en –producten, met name aan de ‘onderkant van de markt’. | <ul style="list-style-type: none"> • Eventueel: wetswijziging om exclusiviteit landelijk in te perken • Kan ook deels per concessie ingevoerd worden. | <ul style="list-style-type: none"> • Als er meerdere vormen van vervoer en/of meerdere concessies in één gebied rijden brengt dit nieuwe ‘interfaces’ met zich mee. Dit vraagt om coördinatie, die ofwel bij de overheid komt te liggen ofwel aan een partij (concessiehouder of derde) toegekend moet worden. | <ul style="list-style-type: none"> • Exclusiviteit inperken in concessie – maar heel helder afbakenen. • Duidelijke integratieve maatregelen scheppen zodat de synergie en netwerkeffecten tussen vervoerdiensten gerealiseerd kunnen worden. | <ul style="list-style-type: none"> • Alle scenario's. |
| Scheppen van onderhandelingsruimte bij aanbestedingen | <ul style="list-style-type: none"> • Het ov-aanbod meer iteratief tot stand te laten komen in dialoog tussen overheid en vervoerder. • Hiermee wordt de noodzaak weggenomen om bestekken ‘dicht te timmeren’. | <ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen juridische context om onderhandelingen in ov-aanbestedingen toe te staan (Europese regels staan dit toe). | <ul style="list-style-type: none"> • Borgen voldoende ov-kennis en aanbestedingsvaardigheden bij aanbestedende overheden | <ul style="list-style-type: none"> • Procedure voor onderhandelingen gedegen uitwerken en helder beschrijven in de aanbestedingsstukken. | <ul style="list-style-type: none"> • Onderhandelen is mogelijk in alle drie de scenario's, maar heeft met name toegevoegde waarde in scenario B, dat uitgaat van een gedeelde ontwikkelfunctie tussen overheid en vervoerder |
| Gunningscriteria gericht op output en voortdurende verbetering | <ul style="list-style-type: none"> • EFQM-raamwerk maakt het mogelijk om integraal te sturen op het bereiken van doelen van de overheid, zonder de inhoud ‘dicht te timmeren’. | <ul style="list-style-type: none"> • Geen | <ul style="list-style-type: none"> • Zowel opdrachtgevendende overheden als vervoerders zullen zich EFQM ‘eigen’ moeten maken. • Om EFQM goed te benutten dienen overheden terughoudend te zijn bij het stellen van inhoudelijke eisen in PvE en Bestek. Dit vergt een verandering in houding. | <ul style="list-style-type: none"> • EFQM integraal doorvoeren in aanbestedingsstukken. • Terughoudendheid bij het stellen van inhoudelijke eisen in PvE en Bestek. | <ul style="list-style-type: none"> • EFQM leent zich vooral goed voor een model waarin de vervoerder het ov-product (primaire) ontwikkelt: scenario A (en evt. scenario B). |

Tabel 5
Aandachtspunten en scenario's

In de volgende paragrafen schetsen we voor de drie scenario's hoe een bestek opgebouwd zou kunnen worden. De hierboven beschreven oplossingsrichtingen komen hierbij terug. We beperken ons bij het schetsen van de scenario's echter niet tot de oplossingsrichtingen, maar trachten voor elk van de scenario's een totaalbeeld te schetsen hoe het er in de praktijk uit zou kunnen zien.

- Sectie 4.2: Scope van de concessie(s) (zoals beschreven in het bestek van een aanbesteding);
- Sectie 4.3: Aanbestedingsproces (zoals beschreven in het bestek of de daartoe behorende aanbestedingsleidraad);
- Sectie 4.4: Aansturing van de concessie, (zoals beschreven in bestek en/of de concept-concessie):
 - Aansturing en samenwerking;
 - Financiële bepalingen.
- Sectie 4.5: Inhoudelijke eisen (zoals beschreven in het Programma van Eisen).

4.2 Scope van de concessie(s)

| | |
|----------|--|
| A | De vervoerder ontwikkelt |
| | <p>In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat de vervoerder het vervoer ontwikkelt. Het is daarom wenselijk dat de vervoerder dan ook de knoppen in handen heeft om het vervoer in een hele stad/regio op elkaar af te kunnen stemmen, in plaats van alleen op één of enkele lijnen wijzigingen aan te kunnen brengen. Dit scenario vraagt dus om relatief grote gebiedsconcessies, bij voorkeur multimodaal.</p> <p>Omdat de vervoerder verantwoordelijk gesteld wordt voor het bereiken van de doelen van de overheid, en hier ook op afgerekend wordt, moet de exclusiviteit van de concessie heel helder afgebakend zijn om de risico's voor de vervoerder te beperken. Er zijn in dit scenario wel uitzonderingen mogelijk op de exclusiviteit (zie sectie 3.5), met name voor vervoer dat een heel andere scope heeft (bijvoorbeeld zeer lokale oplossingen, of juist langeafstandsvervoer), maar de ruimte voor deze uitzonderingen moet vooraf heel helder in de aanbestedingsdocumenten vastgelegd worden.</p> |
| B | Hybride samenwerkingsmode |
| | <p>In dit scenario is een samenwerkingsverband van overheid en vervoerder (ontwikkelteam/ontwikkelbedrijf) verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het vervoer. Dat ontwikkelbedrijf moet dus alle knoppen in de hand hebben om het vervoer in een stad/regio integraal te kunnen optimaliseren. Ook in dit scenario liggen relatief grote gebiedsconcessies dus voor de hand, hoewel eventueel ook gedacht kan worden aan kleinere concessies waarin verschillende vervoerders samen deelnemen aan hetzelfde ontwikkelteam/ontwikkelbedrijf (enigszins lijkend op het Duitse Verkehrsverbund). Dit maakt de <i>interfaces</i> en verrekening tussen partijen evenwel ingewikkelder.</p> <p>De exclusiviteit van de concessie moet in eerste instantie heel helder afgebakend zijn. Tijdens de looptijd kunnen in het ontwikkelbedrijf hier andere afspraken over gemaakt worden, (bijvoorbeeld om nieuwe lokale initiatieven te faciliteren, zie sectie 3.5), inclusief afspraken over eventuele verrekeningen tussen de betrokken partijen hiervoor.</p> |
| C | De overheid ontwikkelt |
| | <p>In dit scenario kunnen de concessies klein zijn: de overheid ontwikkelt het vervoer immers en borgt dus de integraliteit van het vervoerproduct in de gehele stad of regio. In soortgelijke modellen in Londen en Scandinavië wordt er per lijn(bundel) aanbesteed.</p> <p>De exclusiviteit van de concessie kan beperkt blijven: de vervoerder heeft geen ontwikkelfunctie en geen opbrengstrisico, dus kan de overheid altijd besluiten er een ander vervoerproduct (en een andere vervoerder) 'naast te zetten' (zie sectie 3.5).</p> |
| | Knip tussen dik en dun: mix van scenario's |
| | <p>Nota bene: ook denkbaar is een model waarbij er een opsplitsing gemaakt wordt tussen een 'commerciële' concessie met 'dikke' lijnen en een 'onderkantmarktconcessie' met 'dunne' lijnen (zie sectie 3.4). Beide concessies hebben een eigen, heel scherpe focus: het genereren van reizigersgroei door het continu verbeteren van het product versus het bieden van een efficiënte voorziening voor verbindingen met weinig vraag. Het vraagt ook om andere aansturing: in de 'dikke' concessie ligt het voor de hand om meer ontwikkelvrijheid aan de vervoerder te geven (scenario A), terwijl in de 'dunne' concessie er meer sturing door de overheid plaatsvindt (scenario C).</p> |

Tabel 6

De scope van concessies

4.3 Aanbestedingsproces

| | |
|----------|---|
| A | De vervoerder ontwikkelt |
| | <p><i>Selectiecriteria:</i> In dit scenario moet de vervoerder voldoende groot zijn om de grote gebiedsconcessie aan te kunnen en voldoende geëquipeerd zijn om de gewenste ontwikkelrol goed uit te voeren. Dit leidt tot relatief hoge eisen aan omzet, (plus eventueel solvabiliteit), en ervaring van de vervoerder.</p> <p><i>Gunningscriteria:</i> In dit scenario is het wenselijk dat de vervoerder voldoende ruimte krijgt om het vervoeraanbod naar eigen inzicht in te richten. Dit vraagt dus om voldoende ruimte qua inhoudelijke eisen (zie sectie 3.3), plus een gunningsmodel dat stuurt op het bereiken van de doelen. De EFQM-aanpak zoals beschreven in sectie 3.7 kan hiervoor een effectief middel zijn. Gezien de vrijheid die de vervoerder krijgt zal prijs waarschijnlijk een kleine rol spelen in het gunningsmodel: meer voor de hand ligt om uit te vragen wat de vervoerder kan bieden binnen het beschikbare budget.</p> <p>De vervoerder wordt voor de gunningscriteria ook gevraagd zelf doelen te stellen voor bijvoorbeeld reizigersgroei, die vervolgens gekoppeld worden aan sterke financiële prikkels, bijvoorbeeld het suppletiebedrag (zie sectie 3.1).</p> <p>Eventueel kan in dit model ook onderhandeld worden over het aanbod (zie sectie 3.6). Dit kan voor overheden de drempel verlagen om meer vrijheid aan de vervoerder te geven: er kan immers nog bijgestuurd worden.</p> |
| B | Hybride samenwerkingsmode |
| | <p><i>Selectiecriteria:</i> In dit scenario moet de vervoerder voldoende groot zijn om de grote gebiedsconcessie aan te kunnen en voldoende geëquipeerd zijn om de gewenste ontwikkelrol goed uit te voeren. Dit leidt tot relatief hoge eisen aan omzet, (plus eventueel solvabiliteit), en ervaring van de vervoerder.</p> <p><i>Gunningscriteria:</i> In dit model ligt de focus op ontwikkeling tijdens de looptijd van de concessie, in samenwerking tussen overheid en vervoerder (zie sectie 3.2). Bij de aanbesteding wordt daarom inhoudelijk relatief veel voorgeschreven. De gunningscriteria gaan daarom minder op de inhoud van het vervoeraanbod, maar vooral op de aanpak in relatie tot de inzet in het ontwikkelteam: welke visie heeft de vervoerder op ontwikkeling, welke mensen worden ingezet bij het ontwikkelen, hoeveel middelen investeert de vervoerder in marktonderzoek, hoe gaat de vervoerder te werk bij het ontwikkelen van plannen? Daarnaast kunnen gunningscriteria ingezet worden op de uitvoeringskwaliteit (eventueel via eenvoudige EFQM, zie sectie 3.7): welke middelen worden ingezet om te borgen dat de doelen omtrent uitvoeringskwaliteit behaald worden?</p> <p>Daarnaast kan prijs een rol spelen. Zoals beschreven in sectie 3.2 (samenwerking tussen overheid, vervoerder en derden) kan het in dit scenario zinnig zijn een knip te leggen tussen de kostenkant van de concessie (waarvoor de vervoerder verantwoordelijk is) en de opbrengstenkant van de concessie (waarvoor overheid en vervoerder gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen). In dat geval zou het gunningscriterium 'prijs' vooral betrekking hebben op de kostenkant (brutoprijs).</p> <p>Omdat dit scenario uitgaat van verregaande samenwerking tussen overheid en vervoerder bij de ontwikkeling van het vervoer leent dit scenario zich bij uitstek voor onderhandelingen bij de aanbesteding (zie sectie 3.6), zodat het samen vormgeven van het OV-product al in de aanbestedingsfase kan beginnen.</p> |
| C | De overheid ontwikkelt |
| | <p><i>Selectiecriteria</i> In tegenstelling tot de andere twee scenario's leent scenario C zich voor (zeer) kleine concessies. Aangezien de overheid ontwikkelt en dus ook verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen lijnen en modaliteiten kunnen de concessies klein gehouden worden, en daarmee dus ook de eisen aan omzet, solvabiliteit en ervaring. Dit scenario maakt het daarmee het eenvoudigst voor kleine 'buitenstaanders' (taxibedrijven, touringcarondernemers) om deel te nemen aan de aanbesteding.</p> <p><i>Gunningscriteria</i> Aangezien in dit scenario de overheid verantwoordelijk is voor de gehele ontwikkelfunctie en de vervoerder zich dus nauwelijks kan onderscheiden op kwaliteit, zal de gunning met name op prijs plaatsvinden. Eventueel kunnen hier ook enkele gunningscriteria aan worden toegevoegd die betrekking hebben op de uitvoeringskwaliteit, hoewel de vervoerder borgt dat de geëiste kwaliteit ook daadwerkelijk geleverd kan worden (eventueel via een eenvoudige EFQM, zie sectie 3.7)</p> |

Tabel 7
Het aanbestedingsproces

4.4 Aansturing van de concessie (tijdens de looptijd)

| A | De vervoerder ontwikkelt |
|---|---|
| | <p><i>Aansturing en samenwerking</i></p> <p>In dit model stuurt de overheid de concessie op output. Dat wil zeggen dat de overheid bij ontwikkeling van het OV en de dagelijkse uitvoering (veel) meer op afstand staat dan bij de andere scenario's. Dat wil niet zeggen dat de overheid in het geheel geen betrokkenheid heeft bij de uitvoering van de concessie:</p> <ul style="list-style-type: none">• De overheid faciliteert ontwikkelingen door het afsluiten van ov-convenanten met gemeenten, door het goed afstemmen van werkzaamheden, door het voeren van vingerend beleid.• De overheid monitort in hoeverre de gewenste resultaten worden bereikt en overlegt hierover met de vervoerder. Aangezien in dit scenario de betaling van de vervoerder afhankelijk gemaakt wordt van het bereiken van de doelen van de overheid (output/output) is goede monitoring cruciaal. <p>In dit scenario is het niet strikt noodzakelijk ontwikkelteams in het leven te roepen (zie sectie 3.2). Het kan evenwel een nuttig instrument zijn voor de afstemming van ontwikkelingen tussen overheid en vervoerder, maar het heeft in ieder geval een (veel) kleinere rol dan in scenario B.</p> <p><i>Financiële bepalingen</i></p> <p>In elk scenario geldt dat financiële prikkels goed geïkht moeten zijn om te borgen dat deze effectief zijn en geen van beide partijen onnodige risico's lopen. De werking van de prikkels verschilt echter per scenario.</p> <p>In dit scenario, waarin de vervoerder veel ruimte krijgt en de overheid op output stuurt, is het van belang dat de vervoerder ook financieel geprikkeld wordt door de overheid gestelde doelen te bereiken. Een suppletiecontract ('superincentive'), gerelateerd aan de aanbesteding tot stand gekomen doelstelling voor reizigersgroei die zou goed bij dit model kunnen passen: het geeft een zeer sterke prikkel aan de vervoerder en simuleert een zuiver commerciële situatie waarin de vervoerder al zijn inkomsten van de klant krijgt. Ook hoeft de overheid geen DRU's te verrekenen.</p> <p>Tegelijk brengt een suppletiecontract wel risico's voor de vervoerder met zich mee, bijvoorbeeld van sterke dalingen in reizigers-(inkomsten) door externe oorzaken (een financiële crisis of het afschaffen van de SOV-kaart). Deze risico's kunnen eventueel gedempt worden door de overheid, bijvoorbeeld door het afkomen van meer-of minderopbrengsten boven een bepaalde (ruime) drempelwaarde.</p> |
| B | Hybride samenwerkingsmode |
| | <p><i>Aansturing en samenwerking</i></p> <p>Overheid en vervoerder ontwikkelen het ov-aanbod in dit scenario gezamenlijk in een ontwikkelteam, of eventueel zelfs in een hiervoor op te richten 'ontwikkelbedrijf' (zie sectie 3.2). Beide partijen leveren (ongeveer gelijke) menskracht voor de ontwikkeling van het vervoer.</p> <p>Nog meer dan in de andere scenario's is van belang dat aanbestedingsdocumenten helderheid scheppen over het ontwikkelen van het vervoerproduct:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hoeveel menskracht wordt ingezet in de ontwikkelteams?• Wie initieert ontwikkelingen?• Hoe wordt besloten over voorgestelde wijzigingen?• Wie beslist er als beide partijen het niet eens worden over een wijziging?• Hoe worden wijzigingen in het vervoerproduct verrekend? <p><i>Financiële bepalingen</i></p> <p>In elk scenario geldt dat financiële prikkels goed geïkht moeten zijn om te borgen dat deze effectief zijn en geen van beide partijen onnodige risico's loopt (zie sectie 3.1). De werking van de prikkels verschilt echter per scenario.</p> <p>In dit scenario wordt uitgegaan van een 'knip' tussen de verrekening van de kosten en de opbrengsten van de concessie, zoals beschreven bij sectie 3.1:</p> <ul style="list-style-type: none">• De vervoerder wordt verantwoordelijk gesteld voor de kosten die samenhangen met het vervoer. De vervoerder is immers als enige verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren van het vervoer. Bij meer- of minderwerk krijgt de vervoerder de kostprijs vergoed aan de hand van een DRU-prijs (voor kleine wijzigingen) danwel van een door het ontwikkelbedrijf op te stellen business case voor grote wijzigingen die grote impact hebben op de kostenstructuur van de vervoerder.• Het ontwikkelbedrijf is verantwoordelijk voor de reizigersopbrengsten. In de concessie staat helder omschreven hoe dit weer wordt verdeeld tussen de twee eigenaren van het ontwikkelbedrijf (overheid en vervoerder). Uitgangspunt is dat het opbrengstenrisico bij de vervoerder komt te liggen in zoverre de vervoerder de reizigersinkomsten ook kan beïnvloeden. Er is dus een een-op-eenrelatie tussen de mandaten in het ontwikkelbedrijf en de verrekening van reizigersopbrengsten. |

| C | De overheid ontwikkelt |
|---|---|
| | <p><i>Aansturing en samenwerking</i> In dit scenario ligt de ontwikkelfunctie geheel bij de overheid, die het gehele vervoerproduct op het tactische niveau ontwikkelt, van dienstregelingen tot marketingacties, van materieel tot tarieven. Dit geeft de overheid ontwikkelvrijheid tijdens de gehele looptijd van de concessie. Het is vooral van belang dat de overheid zichzelf voldoende equipeert voor deze ontwikkeling, en dit waar nodig afstemt met gemeenten, reizigersorganisaties, et cetera. Ook zal de nodige afstemming nodig zijn op het grensvlak tussen tactisch en operationeel (bijvoorbeeld het vertalen van dienstregelingen in dienstroosters).</p> <p>In dit scenario is het niet strikt noodzakelijk ontwikkelteams in het leven te roepen (zie sectie 3.2). Dit kan evenwel een nuttig instrument zijn voor de afstemming van ontwikkelingen tussen overheid en vervoerder, maar het heeft in ieder geval een (veel) kleinere rol dan in scenario B.</p> <p><i>Financiële bepalingen</i> In elk scenario geldt dat financiële prikkels goed geijkt moeten zijn om te borgen dat deze effectief zijn en geen van beide partijen onnodige risico's loopt (zie sectie 3.1). De werking van de prikkels verschilt echter per scenario.</p> <p>In dit scenario ligt het voor de hand dat er gekozen wordt voor een brutocontract, ofwel dat de overheid het opbrengstenrisico draagt. De vervoerder krijgt in dit scenario kosten vergoed aan de hand van een DRU-prijs, eventueel vergezeld van een businesscasebenadering voor (zeer) grote wijzigingen die grote impact hebben op de kostenstructuur van de vervoerder. Daarnaast kan de concessie een bonus-malusregeling bevatten op aspecten van de uitvoeringskwaliteit die beïnvloedbaar zijn door de vervoerder (denk aan rituitval).</p> |

Tabel 8
De aansturing van de concessie tijdens de looptijd

4.5 Inhoudelijke eisen (Programma van Eisen)

| A | De vervoerder ontwikkelt |
|---|---|
| | <p>In dit scenario wordt de vervoerder verantwoordelijk gesteld voor de ontwikkelfunctie en stuurt de overheid op output. Randvoorwaardelijk hierbij is dat de overheid zo min mogelijk eisen stelt aan het vervoerproduct, maar enkel een basis aan functionele eisen neerlegt die direct gerelateerd zijn aan de doelen (zie sectie 3.3), waarbij de gunningssystematiek middels EFQM zo wordt opgezet dat de vervoerder moet aantonen dat de manier waarop hij de 'vrije ruimte' invult bijdraagt aan de doelen van de overheid (zie sectie 3.7).</p> <p>Hieronder schetsen we hoe de inhoudelijke eisen vorm kunnen krijgen in dit scenario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Voorzieningenniveau/vervoerkunde</i>: eisen aan de ontsluiting van kernen, wijken en (enkele) knoop- en attractiepunten, zonder het voorschrijven van haltes of routes. Aan de ontsluitingseisen worden minimale frequenties en venstertijden gekoppeld, die echter zo laag mogelijk gehouden worden op het minimale dat sociaal aanvaardbaar wordt geacht (politieke keuze), om daarbuiten zo veel mogelijk vrijheid voor invulling door de vervoerder open te laten. • <i>Communicatie/promotie</i>: ook hier stelt de overheid een minimaal basispakket aan eisen vast van zaken die sowieso geboden moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan zeer basale zaken (haltevertrekstaten) of zaken waarover de overheid afspraken heeft gemaakt met andere overheden, bijvoorbeeld over het leveren aan data aan 9292 of GOVI.⁵ Daarbuiten krijgt de vervoerder zo veel mogelijk ruimte. • <i>Materieel</i>: minimaal basispakket aan eisen omtrent bijvoorbeeld toegankelijkheid en milieu (bij voorkeur functioneel geformuleerd als uitstootnorm). Zo min mogelijk eisen aan omvang en leeftijd van de vloot. Eventueel kan de overheid wel faciliterend optreden om innovaties voor duurzaamheid te stimuleren, bijvoorbeeld met een pilotregeling/subsidieregeling. • <i>Tarieven</i>: maximale tariefvrijheid, binnen het maatschappelijk aanvaardbare. Maximale stijging aan de tarieven, eventueel gekoppeld aan de prestaties van de vervoerder op de outputcriteria (KPI's). |
| B | Hybride samenwerkingsmode |
| | <p>In dit scenario ligt de focus op (gezamenlijke) ontwikkeling van het OV-product tijdens de looptijd van de concessie. Daarom schrijft de overheid in dit scenario, zoals geschetst als alternatief bij sectie 3.2, voor het eerste jaar relatief veel voor. Deze eisen gelden in principe alleen voor het eerste jaar.</p> <p>Dit kan ingevuld worden door bijvoorbeeld voor het eerste jaar van de concessie (ongeveer) de huidige dienstregeling uit te vragen, eventueel met enige vrijheid om er binnen (beperkte) kaders van af te wijken of alternatieve oplossingen voor te stellen. Waar mogelijk wordt wel vrijheid gegeven aan de vervoerder bij die zaken die bij uitstek tot zijn competenties horen, zoals het vaststellen van de exacte tijden van de dienstregelingen en de keuze van materieel.</p> <p>Voor latere jaren is in de concessie vastgelegd hoe overheid en vervoerder het vervoerproduct gezamenlijk verder ontwikkelen (zie sectie 3.2).</p> <p>Eventueel kan al tijdens aanbesteding begonnen worden met het samen ontwikkelen van het vervoerproduct, mits onderhandelen tijdens de aanbesteding toegestaan wordt (zie sectie 3.6).</p> |
| C | De overheid ontwikkelt |
| | <p>In dit scenario schrijft de overheid het ontwerp van het gehele OV-product voor op het tactische niveau: van dienstregelingen tot marketingacties, van materieel tot tarieven.</p> <p>Aandacht is nodig voor de <i>interface</i> met het operationele niveau waarvoor de vervoerder verantwoordelijk is. Als de overheid bijvoorbeeld de precieze dienstregeling tot op de minuut voorschrijft, kan dit tot ongewenste inefficiënties leiden bij het maken van dienstroosters en materieelomlopen. Daardoor kan het in dit scenario beter zijn om ofwel ook een deel van het operationele niveau bij de overheid neer te leggen (namelijk het plannen van personeel en materieel), ofwel de dienstregeling juist iets functioneler voor te schrijven, door het voorschrijven van lijnen, frequenties en aansluitingen.</p> <p>Bij dit scenario kan overwogen worden geen eisen aan de vervoerder te stellen aan materieel, maar dit als overheid apart aan te schaffen en onder te brengen bij een aparte 'rolling stock company', die het materieel ter beschikking stelt aan de vervoerder, waardoor de concessies een kortere looptijd kunnen hebben en geheel los staan van de afschrijvingstermijnen van het materieel.⁶</p> |

Tabel 9
Inhoudelijke eisen

⁵ Grenzeloos Openbaar Vervoer Informatie, een organisatie van decentrale overheden die reisinformatie bundelt en ter beschikking stelt.

⁶ Dit kan overigens ook zinvol zijn in de andere scenario's voor zover het materieel betreft met een (veel) grotere afschrijvingstermijn dan de concessieperiode en/of een grotere dan gebruikelijke investeringswaarde. We denken hierbij met name aan spoormaterieel en bussen met nieuwe (duurzame) aandrijftechnieken (bijvoorbeeld elektrisch).



