



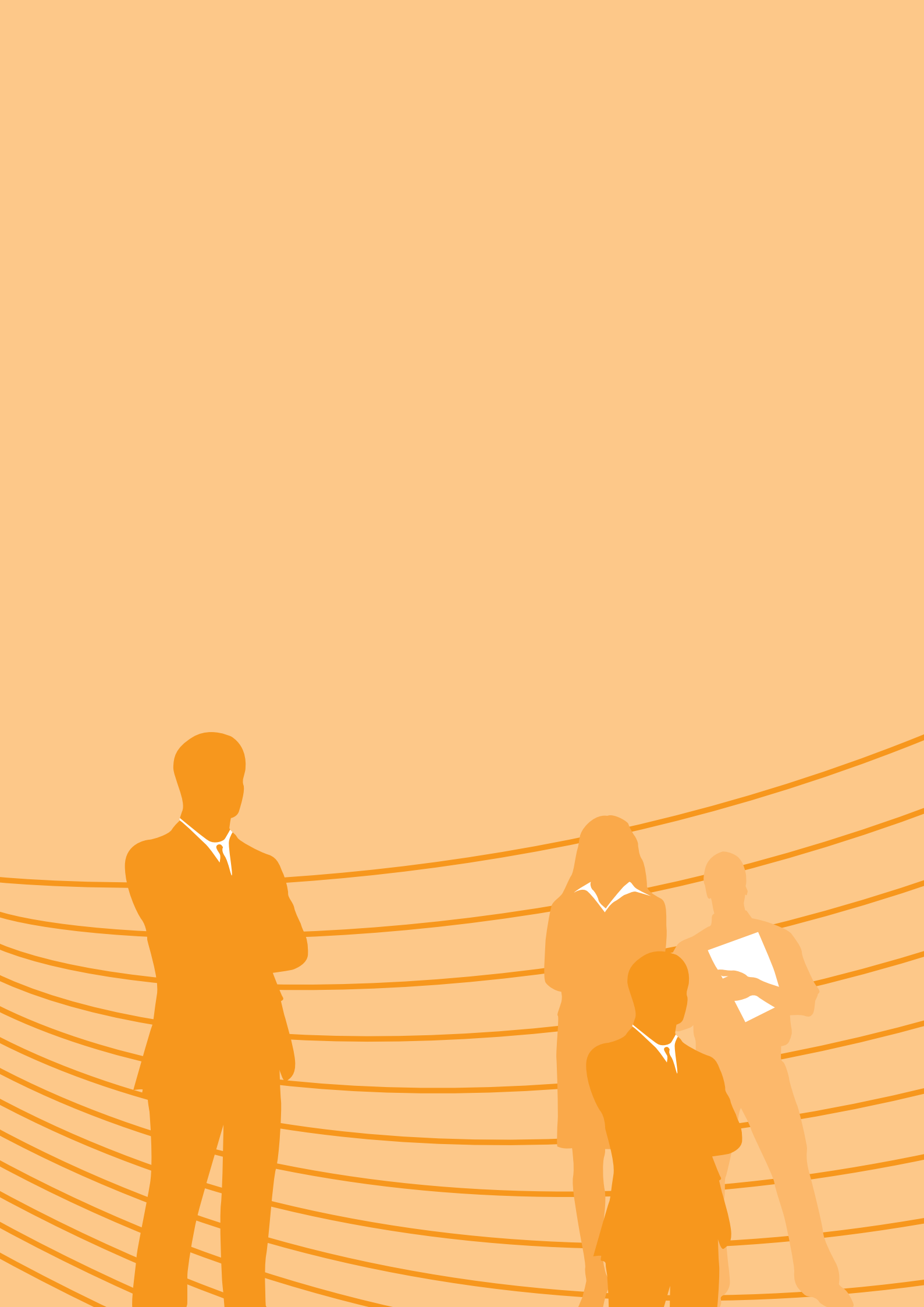
bestuurlijke samenvatting

Modelbestek van de toekomst

Oplossingen voor flexibelere en innovatievere ov-contracten

Maart 2014





bestuurlijke samenvatting

Modelbestek van de toekomst

Oplossingen voor flexibelere en innovatievere ov-contracten

Maart 2014

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 KpVV Ondersteunt de decentrale overheden bij het ontwikkelen en realiseren van hun verkeers- en vervoerbeleid. Daarbij staat de huidige en toekomstige klantvraag centraal.

Productie

Onderzoek : inno-V, Amsterdam
Foto's : Gerard van Kesteren (KpVV), Herman Stöver (Ede)
Redactie : Marc Maartens (MMa)
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, 2014

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	Intro: Opstap naar beter ov	7
2	Analyse: wat staat innovatie en creativiteit in de weg?	9
3	Oplossingen: een toolbox vol ideeën	13
3.1	Prikkel vervoerders	13
3.2	Zet ontwikkelteams op	13
3.2.1	Ontwikkelbedrijf met vervoerder	14
3.2.2	Ov-convenanten met gemeenten	14
3.2.3	Allianties met buitenwereld	15
3.3	Stel functionele eisen	15
3.4	Knip concessie in 'dik' en 'dun'	16
3.5	Maak concessie minder exclusief	18
3.6	Schep onderhandelruimte	19
3.7	Gun op output	20



63

connexxion | 

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

BV-FL-59

3263

conn

Voorwoord

Kies andere aanpak bij nieuwe concessies

Ov-autoriteiten (nu twaalf provincies en zeven stadsregio's) en ov-bedrijven ervaren steeds meer problemen bij aanbesteding van concessies. Zij vinden de bestekken te weinig prikkelend en hun concessies te weinig flexibel. Door juridificering timmeren overheden hun bestekken dicht en mijden ze risico's. Ov-autoriteiten en vervoerders willen die patstelling graag doorbreken met eenvoudiger, flexibeler en innovatievere contracten.

Het KpVV heeft een lange traditie in het optimaliseren van de relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers in het ov. We doen daarom met plezier mee aan het samenwerkingsinitiatief van de ov-branche: 'Samen op reis: OpStap naar een beter OV'. Een van de vijftien acties behelst een 'modelbestek' voor aanbesteding van flexibele en innovatieve concessies. Daarmee kunnen vervoerders beter op ontwikkelingen inspelen en efficiënter opereren. Laat ik u meteen uit de droom helpen: hét modelbestek bestaat niet.

Wél kunt u een andere aanpak kiezen bij het verlenen van concessies. Daarvoor reikt deze bestuurlijke samenvatting van onze brochure 'Modelbestek van de toekomst' zeven oplossingen aan. Doe daar uw voordeel mee. Vervoerders en reizigers zullen er blij mee zijn. Mijn droom is dat enkele nieuwe concessies als proefgebied gaan dienen voor zo'n concessie 'nieuwe stijl'. Wilt u deze droom helpen waarmaken, meldt u zich dan bij het KpVV.

Wim van Tilburg,
directeur KpVV

“Goed openbaar vervoer begint bij een goed bestek. Dit modelbestek bundelt bruikbare en nuttige lessen uit de praktijk.”

Nico van Paridon, hoofd openbaar vervoer Stadsregio Amsterdam



D

7 Oosterenk

8 Campus

617
61
connexion

2849

BL-FB-38

FRANZLINER
100
200
70
330

1 Intro: Opstap naar beter ov

De initiatiefgroep 'Samen op reis' heeft in april 2013 het manifest 'OpStap naar een beter OV' gepubliceerd. Dat vraagt aandacht voor betere samenwerking tussen ov-autoriteiten (nu twaalf provincies en zeven stadsregio's) en vervoerbedrijven (van Arriva tot Veolia) voor sneller en beter openbaar vervoer van-deur-tot-deur. Het manifest stelt dat samenwerking nodig is om het aantal reizigers twintig procent te laten groeien én dat innovatie nodig is om die gewenste groei waar te maken. Een hoofddoel van samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is ruimte creëren voor gezamenlijk ondernemerschap van ov-autoriteit en vervoerder. Onderdeel is het vormen van allianties die ook andere bronnen van financiering aanboren.

Ov-manifest over Modelbestek

"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."

"Partijen denken te veel in risico's en te weinig in kansen. Knellende contracten zijn het gevolg. Ga voor groei en de koek wordt groter. Daar profiteert iedereen van."

Maarten Veraart, adviseur AEF



14 NEYRIN-GRANIERE

3 GARDIOL



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

Wet: ov met concessies

De Wet personenvervoer 2000 regelt het aanbesteden van regionaal openbaar vervoer. Het gaat dan om stads- en streekvervoer, inclusief regionale spoorlijnen. Vervoerders mogen alleen ov verzorgen als ze een concessie hebben. Dat is een exclusieve vergunning van de overheid om gedurende een aantal jaren ov te rijden.

Het idee: de vervoerder ontwikkelt

De Wet personenvervoer 2000 is opgezet met het idee dat de vervoerder het ov ontwikkelt. De vervoerder laat dan niet alleen bussen, trams, metro of regiotreinen rijden (uitvoering), maar ontwikkelt eerst het lijnennet, de dienstregeling, de voertuigen, de tarieven, enzovoort (tactiek). Het idee daarachter is dat de vervoerder de reiziger het beste kent én verstand heeft van exploitatie. De aanbestedende overheid moet uiteraard beleidsdoelen formuleren (strategie), maar niet op de stoel van de vervoerder gaan zitten. De overheid moet dus in een bestek functionele eisen stellen, zonder de ontwikkelvrijheid van de vervoerder in te perken. Denk aan: de minimale voorzieningen, bereikbaarheidsnormen, toegankelijkheid, maximale tarieven. De concessies voor het streekvervoer in de Stadsregio Amsterdam komen nog het dichtst in de buurt van dit model.

Tabel 1
Het ideaalplaatje volgens
Wet personenvervoer
2000.

niveau	inhoud	partij
strategisch	ov-beleid + doelen	ov-autoriteit
tactisch	lijnen, dienstregeling, tarief, etc.	vervoerder
operationeel	uitvoering	vervoerder

Ov-autoriteit helpt vervoerder

In het ideale plaatje moet de ov-autoriteit terughoudend zijn met allerlei eisen en dient tijdens de concessie de vervoerder te helpen om zijn initiatieven te vergemakkelijken. Maar van de Wet personenvervoer 2000 mogen ov-autoriteiten ook méér voorschrijven. Zo kunnen ze ervoor kiezen om zélf het ov te ontwikkelen, zoals het OV-bureau Groningen Drenthe doet. Voorwaarde is dan wel dat de overheid kaas heeft gegeten van marketing, want dat hoort bij de ontwikkelfunctie: de overheid zit dan het stuur, niet de vervoerder. De vervoerder (in dat geval ook wel oneerbiedig een 'dozenschuiver' of 'kilometerboer' genoemd) rijdt dan alleen de voertuigen. En hij wordt niet afgerekend op het aantal reizigers dat in de bus zit en hoe tevreden die zijn.

Tabel 2
De ontwikkelfunctie kan
ook bij de ov-autoriteit
liggen.

niveau	inhoud	partij
strategisch	ov-beleid + doelen	ov-autoriteit
tactisch	lijnen, dienstregeling, tarief, etc.	ov-autoriteit
operationeel	uitvoering	vervoerder

Ook mengvormen mogelijk

Uiteraard zijn er ook mengvormen mogelijk. Dan ontwikkelen de ov-autoriteit en het vervoerbedrijf het ov samen tijdens de concessie, bijvoorbeeld in ontwikkelteams. Die ontwikkelteams kunnen strategisch, tactisch en/of operationeel zijn. En het initiatief kan liggen bij zowel de overheid als de vervoerder. Voor de ov-autoriteiten is de plaats van de ontwikkelfunctie (vóór de aanbesteding of ook tijdens de concessie; bij overheid, vervoerder of mengvorm) een permanente zoektocht. In het verlengde van die keuzes moet ook worden afgesproken welke partij de financiële risico's draagt voor de productiekosten van het ov en opbrengsten uit de kaartverkoop. De laatste jaren is de trend minder vrijheid voor de vervoerder. Dat komt ook doordat vervoerders in het verleden om allerlei redenen hun speelruimte niet altijd optimaal hebben gebruikt.

Dichtgetimmerde concessies

Veel ov-autoriteiten, vervoerders en belangenorganisaties in het ov maken zich zorgen over de ingewikkelde, dichtgetimmerde en sterk juridische concessies. Hierdoor blijven kansen voor hogere efficiëntie (bijvoorbeeld kleinere busjes) en tevredener klanten (bijvoorbeeld sneller inspelen op veranderende vraag) liggen. De Wet personenvervoer 2000 biedt wel degelijk speelruimte, als ov-autoriteit en vervoerder die speelruimte maar van tevoren afspreken.

Kunnen vervoerders vrijheid aan?

Om de zorgen over ingewikkelde, dichtgetimmerde en sterk juridische concessies te begrijpen, moeten we eerst kijken hoe de ov-autoriteiten de ontwikkelfunctie en concessies hebben ingevuld. Veel vrijheden voor de vervoerder, zowel bij de aanbesteding als tijdens de concessie: dat vraagt bestuurlijke moed van de ov-autoriteiten. Het 'dichttimmeren' van concessies is gemakkelijker en veiliger. Ov-autoriteiten twijfelen soms of vervoerders wel veel vrijheid aankunnen. In de praktijk zien we een zekere mismatch tussen het voornemen om de vervoerder veel verantwoordelijkheden en vrijheden te geven aan het begin van de aanbesteding en de werkelijke verantwoordelijkheden en vrijheden ná de aanbesteding.

Hoe ontstaat dichttimmeren?

Hoe ontstaat de tendens om concessies te willen dichttimmeren?

- 1 Politiek wenst meer innovatie.
- 2 Ov-autoriteit geeft vervoerder meer ruimte.
- 3 Vervoerder gebruikt die ruimte niet of 'verkeerd' (in de ogen van de politiek).
- 4 Ov-autoriteit raakt gefrustreerd en het beeld ontstaat dat vrijheid toch niet werkt.
- 5 Ov-autoriteit neigt naar meer zaken zelf oppakken.
- 6 Volgende concessie wordt dichtgetimmerd.

Waarom vrijheid niet altijd werkt:

- Er is vrijheid, maar het contract is verkeerd (te veel eisen, te veel vrijheid, zwakke prikkels).
- Er is vrijheid, maar ook te weinig marktpotentieel (te hoge verwachtingen, ov is al goed).
- Er is vrijheid, maar die is slecht georganiseerd (vervoerder is afhankelijk van anderen, gebrek aan onderling begrip of aan partnerschap).
- Gebrek aan reflectie (liever geen gedoe, geen heldere doelen, te veel stokpaardjes).

Vrijheid is voorwaarde, geen garantie

Ontwikkelvrijheid voor de vervoerder is wel een voorwaarde, maar nog geen garantie voor innovatie en creativiteit. Dit maakt duidelijk dat een concessie evenwichtig en aangepast aan de marktomstandigheden moet zijn. En voorwaarden moet scheppen voor samenwerking tussen partijen die direct of indirect invloed hebben op de economie van het contract: naast vervoerder en ov-autoriteit zijn dat ook andere vervoerders en andere overheden.

Betere contracten

Wellicht zijn er betere aanbestedingen nodig. Aanbestedingen die bewuster analyseren, meer leren uit het verleden, meer kennis gebruiken over de economie van het ov en politieke detailbemoedigen beperken. Zulke aanbestedingen en contracten moeten eerst kunnen ontstaan.

Oorzaken

Wat zijn nu oorzaken die innovatie en creativiteit nodeloos inperken?

Tabel 3

Overzicht problemen rond concessies.

niveau	probleem
cultuur	Politici van provincies en stadsregio's mijden risico's. Dat leidt tot 'houden wat je hebt'. Ook vervoerders mijden risico's. Polderen versterkt consensus met alles en iedereen: dan krijg je eenheidsworst in plaats van scherpere keuzes.
wetten & regels	Wet en Besluit personenvervoer 2000 maakten onderhandelen tijdens de aanbesteding lastig. Exclusiviteit concessies staat marktinitiatief in de weg. Ov-autoriteiten zijn angstig voor rechtszaken achteraf van verliezende vervoerders.
organisatie	Ambtenaren (voor uitvoering en tactiek) zitten te dicht op de politiek (die zich op strategie zou moeten concentreren). Bestuurlijke versnippering van 19 ov-autoriteiten leidt tot te weinig synergie tussen concessies. Vervoerder en ov-autoriteit hebben geen dwingende samenwerking.
proces	Gebrek aan adequate inrichting van het proces leidt tot dichttimmeren van het ov-beleid. Gemeenten en Rocov's (consumentenorganisaties) verzetten zich tegen nieuwe ontwikkelingen tijdens concessie.
contracten & geld	Selectie- en gunningscriteria werken beperkend. Te weinig objectieve ruimte en prikkels (of verkeerde prikkels) voor innovatie. Andere partijen (andere vervoerders, andere overheden) zijn niet aangehaakt. Gebrek aan geld.

“Het ov kan 68 procent efficiënter. De grootste parameter is een concessie die op output stuurt en creativiteit uit de markt haalt.”

Manu Lageirse, CEO Veolia Transport Nederland



3 Oplossingen: een toolbox vol ideeën

Hoe krijgen we flexibelere en innovatievere concessies? Daarvoor is het afgelopen jaar een toolbox met zeven oplossingen bedacht. Sommige zijn morgen toe te passen. Andere oplossingen vergen een aanpassing van de wet. Weer andere vragen een andere mentaliteit.

3.1 Prikkel vervoerders

De concessie is een contract om de doelen en wensen van de ov-autoriteit (opdrachtgever) te vertalen naar plichten en prikkels van de vervoerder (opdrachtnemer). Hiervoor moet je de bevoegdheden en prikkels goed verdelen tussen deze twee contractpartijen. Naast toewijzing van opbrengst- en kostenrisico's kunnen bonussen (beloning als je het beter doet dan afgesproken) of malussen (straf als je het slechter doet dan afgesproken) de vervoerder dwingen of prikkelen tot gewenst gedrag. Belonen kan met geld, maar ook met andere zaken. Bijvoorbeeld: een of twee jaar verlenging van de concessie als de vervoerder in het gebied hoge rapportcijfers scoort volgens de landelijke OV-Klantenbarometer.

Van belang is een juiste balans tussen risico's en prikkels: de vervoerder moet z'n risico's kunnen beheersen en invloed hebben op de criteria voor de prikkels. Een universele oplossing is er niet; wat het meest effectief en efficiënt is, hangt af van de omstandigheden. Eén ding is zeker: een verkeerde balans leidt tot hogere kosten voor de ov-autoriteit.

3.2 Zet ontwikkelteams op

Steeds meer ov-autoriteiten kiezen voor ontwikkelteams. Daarin zitten de vervoerder, de ov-autoriteit en soms ook consumenten(organisaties) aan tafel. Ook gemeenten schuiven steeds vaker aan. Niet alleen als wegbeheerder (vlottere doorstroming, beheer haltes, beter toegankelijke haltes), maar ook als opdrachtgever van het doelgroepenvervoer (ouderen en gehandicapten). Openbaar vervoer en doelgroepenvervoer groeien naar elkaar toe, waarbij de ov-autoriteit zich meer richt op de bovenkant van de markt (hoogwaardig ov) en de gemeente op de onderkant van de markt (taxibusjes, ondersteuning particulier initiatief).

Meer kennis en kunde

Ov-autoriteiten doen er verstandig aan om al in de aanbesteding de rollen en bevoegdheden binnen de ontwikkelteams te beschrijven, zodat vervoerders die inschrijven weten waar ze aan toe zijn en aan welke knoppen zij kunnen draaien tijdens de concessie. Mogen ze bijvoorbeeld zelf lijnen veranderen of tarieven verhogen, of moet er overeenstemming zijn in het ontwikkelteam? Van de ov-autoriteit vraagt het mee-ontwikkelen van ov meer kennis en kunde, bijvoorbeeld van marketing, materieel en vervoer.

Tabel 4
Ontwikkelteams op drie
niveaus.

strategisch	tactisch	operationeel
bestuurlijk kader: ov-doelen	product: lijnen, dienstregeling	aanpassingen: werkzaamheden
primaat: ov-autoriteit	primaat: autoriteit of vervoerder	primaat: vervoerder
elk (half) jaar	elke maand	elke maand (zo nodig vaker)

3.2.1 Ontwikkelbedrijf met vervoerder

Een stap verder gaat een gezamenlijk ontwikkelbedrijf of OV-bureau van ov-autoriteit én vervoerder. De vervoerder rijdt dan de bussen (op basis van een bedrag per dienstregelinguur) en het ontwikkelbedrijf ontwikkelt het ov (en is verantwoordelijk voor de opbrengst uit de kaartverkoop), net als publiek-private samenwerking in de bouw of het vastgoed. Dat ontwikkelbedrijf heeft eigen middelen en beslist zelf. Er zijn heldere spelregels hoe ov-autoriteit en vervoerder geld in hun alliantie stoppen en er uithalen. Zo kunnen ze ook een ‘reservepot’ vormen voor tegenvallers en wat overblijft na de concessie weer onderling verdelen. Een ontwikkelbedrijf of OV-bureau staat verder van de politiek (en verder van de aandeelhouders van de vervoerder). Dat heeft voordelen: minder detailbemoeyenis, snellere besluiten, meer focus op de reizigers. Maar ook nadelen: ongemak bij politiek en minder democratische invloed. Er opereren al enkele OV-bureaus in Nederland, zoals OV-bureau Groningen Drenthe, maar nog niet van ov-autoriteiten én vervoerders samen.

“De concessie 2020-2030 begint nú al met lessen, verkenningen en uitgangspunten. En de vernieuwing die dat oplevert in 2020 creëert weer de spelregels en voorwaarden voor de manier waarop concessiehouder en concessiegever effectief en dynamisch inspelen op de nu nog onvoorspelbare werkelijkheid en mogelijkheden van 2022, 2026 of 2029.”

Jan van Selm, directeur OV-bureau Groningen Drenthe

3.2.2 Ov-convenanten met gemeenten

Overheden zijn niet alleen opdrachtgever van het openbaar vervoer, maar ook facilitator. Denk aan busbanen, knooppunten en parkeerbeleid. De ontwikkeling en het succes van ov staat of valt met voldoende goede infrastructuur. Het is daarom raadzaam om vóór een aanbesteding convenanten te sluiten met wegbeheerders (vooral gemeenten). In zo’n ov-convenant staan afspraken over:

- infrastructuur: welke wegen kan het ov wel of niet gebruiken
- werkzaamheden: procedures, verrekening (extra kosten voor vervoerder uit projectbudget)
- nieuwe infrastructuur: samenwerking, financiering
- knooppunten: ontwikkeling, eigendom, gebruik
- aanvullend beleid: fietsbeleid, parkeerbeleid, mobiliteitsfonds.

Vanwege hun lokale kennis is het sowieso verstandig om gemeenten te raadplegen bij een aanbesteding én bij grote wijzigingen in het lijnennet.

3.2.3 Allianties met buitenwereld

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

- aanbieders van mobiliteit (deelauto's, deeltaxi's, e-bikes, mobiliteitspassen, OV-fietsen, Park+Bike) om gezamenlijke producten en diensten te ontwikkelen
- bedrijfsleven om werknemers via mobiliteitsmanagement (het organiseren van slim reizen) kennis te laten maken met het ov
- projectontwikkelaars bij de ontwikkeling van vastgoed rond knooppunten van vervoer
- winkeliers voor gezamenlijke promotie-acties (tweede kopje gratis als je met het ov komt).

Ov-autoriteiten kunnen vervoerders prikkelen om allianties aan te gaan door in de aanbesteding een 'participatieplan' te vragen. Om te voorkomen dat het een verplicht nummer wordt, moeten de prikkels zijn gericht op output (bijdrage aan economie, leefbaarheid, vervoergroei). Ov-autoriteiten kunnen ook zelf samenwerkingsverbanden aangaan (en de vervoerder daarbij betrekken in de ontwikkelteams). Een voordeel is dat de ov-autoriteit niet is gebonden aan concessie-termijnen.

3.3 Stel functionele eisen

Voor meer innovatie en flexibiliteit moet ook in het Programma van Eisen ruimte zijn. Stel daarom waar mogelijk functionele eisen. En stuur vooral op output.

- Eis ontsluiting in plaats van lijnen. Dus hoe vaak en wanneer een kern of wijk moet worden bediend en eventueel waarheen. Ook kun je belangrijke voorzieningen of attractiepunten (scholen, ziekenhuizen) als verplichte haltes aanwijzen. Maar als dat er te veel worden, dan ligt het netwerk al grotendeels vast. Ontsluitingseisen kunnen de hele concessie gelden, waarbij de vervoerder de vrijheid heeft het netwerk elk jaar aan te passen.
- Stuur bij communicatie en promotie (naast verplichte reisinformatie op de halte en een website) vooral op de output: reizigersgroei, imago van het ov. Stuur daarop bij, bijvoorbeeld met de EFQM-aanpak (waarover later meer).
- Stel ook bij materieel functionele eisen (geen brandstofsoort maar uitstootnormen) en stuur op output. Investerings in nieuwe duurzame technieken (elektrisch, waterstof) kun je stimuleren door daaraan punten toe te kennen bij de gunning, door het aanleggen van laadinfrastructuur en eventueel door het subsidiëren van proeven.
- Voor tarieven kun je een tariefkader voorschrijven met minimaal de landelijke OV-chipkaartproducten. Daarnaast is de vervoerder vrij om zelf tarieven en producten te introduceren. Een maximale (gemiddelde) stijging van het tarief kun je koppelen aan de prestaties van de vervoerder.
- Het kan raadzaam zijn om bij de aanbesteding een marketingstrategie uit te vragen, als 'kapstok' voor de bieding. Hierin kan de vervoerder aangeven hoe hij het ov wil ontwikkelen en waarop de nadruk ligt (bijvoorbeeld promotie van het bestaande ov of herontwikkeling van het netwerk).

*“Een goede aanbesteding is op de toekomst voorbereid.
Met ruimte voor ontwikkelingen en stimulansen voor
initiatieven die inspelen op nieuwe duurzame mobiliteit.
Een goede aanbesteding creëert innovatieruimte door een
open dialoog met marktpartijen. Zet de ramen open!”*

Marijke van Haaren, voorzitter Stichting Zero Emission Busvervoer

Alternatief: eis eerst het bestaande ov

Voor de politiek vindt ‘loslaten’ vaak moeilijk: deels vanwege politieke stokpaardjes, deels vanwege reële zorgen over de maatschappelijke belangen die het ov dient. Dat speelt vooral voor vervoerkundige eisen en maximale tarieven: veranderingen hierin leiden al snel tot ‘gedoe’. Een alternatief is om bij de aanbesteding juist rust te creëren door (grotweg) het bestaande ov te eisen en tijdens de concessie de nadruk te verschuiven naar ontwikkeling. Dan heeft de vervoerder meer zicht op de markt en kan die ontwikkeling onderwerp van gesprek zijn tussen vervoerder, ov-autoriteit, consumentenorganisaties en gemeenten.

3.4 Knip concessie in ‘dik’ en ‘dun’

Openbaar vervoer is er in vele soorten en maten: van de regionale trein aan de ‘bovenkant van de markt’ tot de belbus aan de ‘onderkant’. Daarnaast laten (samenwerkende) gemeenten in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) taxi’s of taxibusjes rijden voor ouderen en gehandicapten, die meestal niet maar soms wel onder het openbaar vervoer vallen.

*Tabel 5
Knip tussen ov en ander
vervoer.*

vervoer	vervoermiddelen + kenmerken	concessie + opdrachtgever
bovenkant ov-markt	Regiotrein, HOV, verbindende bus - eigen infrastructuur - dienstregeling & haltes - veel reizigers	ov-concessie ov-autoriteit (provincie of stadsregio)
onderkant ov-markt	Ontsluitende bus, buurtbus, belbus - dienstregeling & haltes - minder reizigers	
Wmo-vervoer en doelgroepenvervoer	Regiotaxi - vraagafhankelijk - flexibele bediening - weinig reizigers	Wmo-concessie gemeenten

Naar multimodale concessies

De meeste concessies omvatten al het busvervoer in een gebied. Met de decentralisatie van regionale spoorlijnen (van Rijk naar regio) worden dat steeds vaker ‘multimodale’

concessies met de regiotrein als ruggengraat van het ov. Daarnaast geven gemeenten eigen concessies uit voor Wmo- en doelgroepenvervoer (leerlingen, zieken). In sommige gebieden, zoals Limburg, is de Regiotaxi onderdeel van de ov-concessie. Ov-reizigers kunnen dan voor een iets hoger tarief ook mee met de taxibusjes van de Regiotaxi (waardoor ze op meer plekken kunnen komen dan alleen met de bus) en mensen met een lichte beperking kunnen ook het ov gebruiken (waardoor ze meer zekerheid hebben over hun vertrek- en aankomsttijden en de gemeenschap goedkoper uit is omdat er minder aparte taxibusjes hoeven te rijden).

Nadeel van alle ov in één concessie

Het nadeel van al het ov in één concessie is dat de vervoerder zich al snel richt op regiotrein, HOV (hoogwaardig openbaar vervoer) en de snelle verbindende buslijnen. Daar zitten de meeste reizigers en dus de meeste opbrengsten. Minder renderende ontsluitende buslijnen, belbussen en buurtbussen krijgen minder aandacht: deze verbindingen kennen minder potentie voor groei en vergen vaak relatief veel aandacht en lokale kennis.

Knip tussen 'dik' en 'dun'

Een model met de knip niet tussen openbaar vervoer en flexibel maatwerk (deeltaxi-vervoer) maar tussen 'dikke stromen' en 'dunne stromen' kan daarom een oplossing zijn:

vervoer	vervoermiddel + kenmerken	concessie + opdrachtgever
dikke stromen	regiotrein, HOV, verbindende bus, ontsluitende bus - dienstregeling & haltes - met treinen en bussen	concessie 'bovenkant' ov-autoriteit
dunne stromen	belbus, buurtbus, Regiotaxi - vraagafhankelijk & flexibel - met taxibusjes	concessie 'onderkant' ov-autoriteit en gemeenten

Tabel 6

Knip tussen dikke en dunne vervoerstromen.

Dikke stromen

De 'dikke-stromenconcessie' wordt gestuurd door de vraag van grote groepen reizigers. De ov-autoriteit daagt de vervoerder uit om dat ov te laten groeien en kan daarvoor veel vrijheid geven in combinatie met sterke (financiële) prikkels. De provincie of stadsregio kan de vervoerder een handje helpen met vlottere doorstroming (aanleg busbanen, voorrang bij verkeerslichten) en bijvoorbeeld schermen met actuele reis-informatie op haltes.

Dunne stromen

Daaronder liggen een of meer 'dunne-stromenconcessies' van ov-autoriteit en/of gemeenten, gebundeld met de Regiotaxi en eventueel ook ander doelgroepenvervoer. Door deze concessies klein te houden worden ze aantrekkelijker voor lokale partijen om op in te schrijven; denk aan taxi- of touringcarbedrijven.

Scherpere focus op reiziger

Het grote voordeel is een scherpere focus op de reizigers. In de ‘dikke-stromen-concessie’ gaat de vervoerder vol voor groei, terwijl vervoerders van ‘dunne-stromen-concessies’ zich kunnen richten op lokaal maatwerk. De minder gebruikte buslijnen, belbussen en buurtbussen veranderen dan van ‘ondergeschoven kindje’ naar het ‘topproduct’ van een kleine lokale vervoerder, die z’n taxibusjes dan bovendien voor meer reizigers dus efficiënter kan inzetten. Een nadeel is de aansluiting tussen de ‘dikke’ en ‘dunne’ concessie: er zal meer afstemming nodig zijn over bijvoorbeeld overstappen en reisinformatie. Verder zal altijd de vraag spelen waar je die concessies precies knipt.

3.5 Maak concessie minder exclusief

De Wet personenvervoer 2000 verplicht concessies: het exclusieve recht om openbaar vervoer in een gebied te exploiteren. Dit kan nieuwe initiatieven tijdens de concessie in de weg zitten. Denk aan initiatieven op de grens van openbaar en individueel vervoer (deelauto’s, deelfietsen, digitale liftcentrales, knooppunttaxi’s) of aan de bovenkant van de markt (snelwegbussen). Door mobiel internet zijn dit soort vormen van vervoer in opkomst. Ook kunnen ze plaatsen en gebieden waar het ov onder druk staat (door landelijke bezuinigingen, inperking OV-studentenchipkaart) beter gaan ontsluiten. Als lokale ondernemers (taxibedrijven), vrijwilligersorganisaties of juist landelijke spelers nieuwe vervoerdiensten willen aanbieden, dan kan de zittende vervoerder gaan steigeren: die heeft exclusiviteit. Overigens: er is geen vuiltje aan de lucht als de vervoerder géén bezwaar heeft tegen een andere partij die ook ov (of iets dat daarop lijkt) wil exploiteren.

Er zijn twee mogelijkheden om exclusiviteit te beperken:

In concessie: gedoogplicht

Een concessie kan nieuwe vormen van vervoer benoemen die de vervoerder dient te gedogen. Dat is de eenvoudigste oplossing als van tevoren helder is om welke vormen van vervoer het gaat. Een stap verder dan het gedogen van een of meer verbindingen is een gedoogplicht voor bijvoorbeeld alle initiatieven op verbindingen die de vervoerder niet bedient of met een maximaal aantal reizigers. Zo’n bepaling staat in de concessie Noord Zuidwest Fryslân met het oog op het stimuleren van projecten aan de onderkant van de markt. Ov-autoriteiten kunnen overwegen hiervoor een landelijke ‘standaardtekst’ te gebruiken in hun bestekken.

Andere wet: vrije markt

Zweden heeft de exclusiviteit op 1 januari 2014 uit de wet geschrapt. Daarmee is er een vrije markt voor het ov. De markt mag overal ov aanbieden, in aanvulling op en zelfs naast wat overheden aanbesteden. In Nederland zou hiervoor de Wet personenvervoer 2000 moeten worden aangepast. Daar zijn geen plannen voor. Het inperken van exclusiviteit biedt kansen voor flexibiliteit en innovatie. Maar het levert ook onzekerheid op voor de vervoerder: gaan er partijen onder zijn duiven schieten? Het verplicht laten aansluiten van nieuwe toetreders op kaart- en misschien tariefsystemen kan de

samenhang tussen bestaande en nieuwe diensten bevorderen. Dit maakt de dreiging van toetreding geloofwaardiger, wat de zittende vervoerder ertoe kan bewegen om zijn diensten zo te ontwikkelen dat ze toetreding als het ware voorkomen.

3.6 Schep onderhandelruimte

Goed openbaar vervoer combineert de vraag (reiziger) en een efficiënt aanbod (vervoerder) met maatschappelijk-politieke doelen (overheid). Ov-autoriteiten consulteren vervoerders steeds vaker bij het opstellen van hun beleid en het Programma van Eisen (of Nota van Uitgangspunten) voor een aanbesteding: wat is gewenst, haalbaar en betaalbaar?

Berlijnse Muur

Maar tijdens de aanbesteding staat er een 'Berlijnse Muur' tussen ov-autoriteit en vervoerder. Er is slechts beperkt schriftelijk contact in de vorm van Nota's van Inlichtingen. Uiteindelijk doet de vervoerder een bieding op basis van de aanbestedingsstukken en 'gooit' die over de muur naar de ov-autoriteit. Onderhandelingen tijdens de aanbestedingen zijn in Nederland ongebruikelijk. Bij de aanbesteding van Franse ov-contracten (die qua omvang en rolverdeling lijken op de Nederlandse concessies) wordt altijd onderhandeld. Ook het Britse ministerie van Verkeer onderhandelt met vervoerders over spoorconcessies. Zelfs Scandinavische overheden die contracten lijn voor lijn aanbesteden hebben meestal een mogelijkheid om te onderhandelen.

Onderhandelingen toegestaan

Op grond van de Europese PSO-verordening (personenvervoer per spoor en over de weg) van 2007 en de daarna aangepaste Wet personenvervoer 2000 zijn onderhandelingen over de gewenste behoeften van de ov-autoriteit, vooral in complexe situaties, toegestaan. Alle geïnteresseerde vervoerders moeten daarbij wel gelijke kansen krijgen om aan die behoeften te voldoen. En als een ov-autoriteit daarop een vervoerder selecteert, moet dat uiteraard gebeuren op grond van heldere criteria. Met onderhandelingen kan een bieding van een vervoerder stap voor stap tot stand komen: zowel de ov-autoriteit als de vervoerder kan 'water bij de wijn doen' als bijvoorbeeld een eis of wens inefficiënt blijkt te zijn of als een invulling van de vervoerder niet aansluit op de wensen van de ov-autoriteit.

Over en weer meer begrip

Door over het uiteindelijke bod te onderhandelen, daalt het risico dat de vervoerder z'n vrijheid 'verkeerd' invult. En stijgt de kans op efficiënte oplossingen: over en weer ontstaat dan meer begrip voor behoeften en mogelijkheden. Ook is het minder problematisch als de ov-autoriteit (onbewust) meer vraagt dan het budget toelaat: zoiets kan in onderhandelingen gemakkelijker worden opgelost.

Ook risico's

Onderhandelen tijdens aanbestedingen kent ook risico's. Het is complex en stelt hoge procedurele eisen aan de ov-autoriteit. De vervoerders met wie wordt onderhandeld mogen niet in de verleiding komen hun marge op de concessie te verhogen.

Ook mogen goede ideeën van de ene niet terechtkomen bij de andere. Verder mag onderhandelen het *level playing field* niet verstoren: de gunning van de concessie is minder transparant, wat risico's op belangenverstrengeling of zelfs malversatie vergroot. Om zulke risico's binnen de perken te houden, moet de ov-autoriteit genoeg kennis en (onderhandelings)vaardigheden in huis hebben en moeten onderhandelingen volgens een transparante, vooraf vastgelegde procedure verlopen.

3.7 Gun op output

Je kunt vervoerders ruimte geven voor meer flexibiliteit en innovatie door henzelf het ov te laten ontwerpen én een concessie te gunnen op output. Een hulpmiddel hierbij is de 'radar-aanpak' van de European Foundation for Quality Management (EFQM) die voortdurende verbetering nastreeft. De afgelopen jaren is deze aanpak vaak toegepast bij spooraanbestedingen in Groot-Brittannië, die lijken op de Nederlandse ov-aanbestedingen. Ook Zweden past het toe bij busvervoer, met als doel de vervoerder vrijer te laten tijdens de concessie. De radar-aanpak wordt toegepast na de verbazing van het Britse verkeersministerie over het gebrek aan innovatie op het spoor. Grote vervoerders als Arriva, National Express en Virgin reden hun concessies als eilanden: zonder kruisbestuiving of kennisuitwisseling. Vlak na aanbesteding en vlak voor de nieuwe aanbesteding was er wel innovatie, maar daartussen zakte de innovatiekracht in. Er moest dus iets veranderen. Het ministerie wilde niet op de stoel van de vervoerders gaan zitten, maar hen wél prikkelen tot innovatie.

Hoe werkt het?

Een Britse spooraanbesteding bestaat uit twee rondes:

- 1 Prekwalificatie: voorselectie van vervoerders
- 2 Invitation to Tender: aanbesteding.

Voorselectie: kwaliteit management

In de voorselectie geven de geïnteresseerde vervoerders in zo'n vijftig pagina's hun visie op de concessie. Hun competenties worden beoordeeld op een duizendpuntschaal. Doel is het bepalen van de kwaliteit van de managementinstrumenten die de vervoerder inzet voor de nieuwe concessie. Want in spoorconcessies waar vervoerders treinen leasen en personeel overnemen, is het management het enige wat echt verandert. De voorselectie beschrijft de kenmerken van het leiderschap, hoe strategie en beleid tot stand komen, welke processen worden doorlopen en hoe het bedrijf omgaat met partners, leveranciers en medewerkers. De vervoerder moet aantonen dat al deze dingen hebben geleid tot positieve ontwikkelingen op vier aandachtsgebieden: uitvoering & financiën, klanten, werknemers en maatschappij.

Aanbesteding: kwaliteit aanbidding

De Invitation to Tender is te vergelijken met een Programma van Eisen. Hij bestaat uit zo'n zestig 'Bid Initiatives' of projectplannen. Die projectplannen zijn opgesteld aan de hand van de zogenoemde 'Radar beoordelings- en beheersmethode', vijf bestanddelen die in elkaar grijpen.

Tabel 7
 Radar-aanpak van
 European Foundation for
 Quality Management.

results (resultaten)	doelen opdrachtgever en gewenste output
approach (aanpak, aanbod)	visie, maatregelen en onderbouwing vervoerder
deployment (invoering)	wanneer ingevoerd, wie is verantwoordelijk, wat zijn de kosten
assess (monitoring)	kritieke prestatie-indicatoren (financiën, klanten, werknemers, maatschappij)
refine (bijsturing)	structuren & processen, risico's & beheersing, leren & verbeteren

Maatregelen hard maken

De vervoerder moet voorgestelde maatregelen hard maken met resultaten uit andere concessies. Als een vervoerder bijvoorbeeld 98 procent punctualiteit belooft maar die percentages op geen enkele manier haalt in andere concessies, dan levert dat weinig punten op. Omgekeerd werkt het ook: hoe meer bewijs, hoe meer punten. Ook de invoering moet de vervoerder aantonen aan de hand van successen elders. Is het al eerder binnen deze termijn opgeleverd? Met vergelijkbare kosten? Met vergelijkbare mankracht?

Voor- en nadelen

Het EFQM-raamwerk kent voor- en nadelen. Hét voordeel is dat vervoerders zowel bij de aanbesteding als tijdens de concessie moeten innoveren, zonder dat de overheid die innovaties hoeft voor te schrijven. Britse vervoerders kunnen zich niet meer permitteren om tijdens de concessie achterover te leunen, en moeten zich dus permanent blijven verbeteren. Een ander voordeel is de samenhang: hun deelplannen worden in samenhang beoordeeld. In de eerste rondes haalden de vervoerders rond de 300 van de maximaal 1000 punten. Nu ligt de gemiddelde score al rond de 650 punten. Dat laat zien dat de vervoerders steeds beter worden.

Critici beweren dat het EFQM-raamwerk juist innovatie remt omdat vervoerders zowel het 'wat' als 'hoe' van een bieding moeten onderbouwen met bewijs, waardoor nieuwe innovaties geen punten scoren. Hier staat tegenover dat vervoerders ook bewijsmateriaal van derden (bijvoorbeeld leveranciers) en uit proeven mogen aandragen. EFQM kan ook een barrière vormen voor nieuwe toetreders die nog nooit met EFQM hebben gewerkt.

“Durf bij aanbestedingen de markt te laten werken voor jouw geld. Zet de reiziger centraal, denk niet voor de markt. Geef dus de kaders, niet de details.”

Bas Bakker, hoofd Business Development NS

Toepassing in Nederland

Het EFQM-raamwerk met de radar-aanpak bestaat al 20 jaar en beoordeelt niet alleen de bieding, maar ook de bedrijfsprocessen. Het past binnen de Wet personenvervoer 2000. Invoering vereist vooral dat bestuurders, beleidsambtenaren en adviseurs op het gebied van ov-aanbestedingen vertrouwd raken met het gedachtegoed. Het EFQM-raamwerk lijkt ook toe te passen in Nederland:

- tijdens aanbesteding: voor bredere gunning
- tijdens concessie: om te monitoren en te handhaven.

Tijdens aanbesteding

Ov-autoriteiten eisen bij een aanbesteding talrijke plannen van vervoerders: een vervoerplan, materieelplan, marketingplan, personeelsplan, invoeringsplan. Aan elk plan hangt de ov-autoriteit gunningscriteria. Daarmee stuurt de overheid de plannen die de vervoerders gaan inleveren in een bepaalde richting. Het grote aantal plannen kan omlaag. Dat bevordert de samenhang tussen de plannen en geeft de vervoerder meer vrijheid om zelf accenten te leggen. De ov-autoriteit kan dan punten toekennen aan output (reizigersgroei) in plaats van input (meer bussen op lijn 140).

Tijdens concessie

De winnende vervoerder heeft in z'n bieding toezeggingen gedaan over z'n doelen, aanpak, werkwijze, kritieke prestatie-indicatoren en monitoring. De ov-autoriteit kan ervoor kiezen om elk jaar te toetsen of de vervoerder alles waarmaakt. Hieraan kun je een bonus-malusregeling koppelen. Deze aanpak kan leiden tot meer vrijheid en flexibiliteit voor de vervoerder en kan de vervoerder prikkelen tot meer innovatie. Twee voorwaarden zijn er wel: terughoudendheid en helderheid van de ov-autoriteit.

“Een innovatieve ov-concessie speelt in op de zekerheid van veranderingen. Die biedt duidelijkheid voor nu, ideeën voor straks en ruimte voor de toekomst.”

Marcel Waasdorp, jurist ministerie Infrastructuur en Milieu

.....

.....

.....



